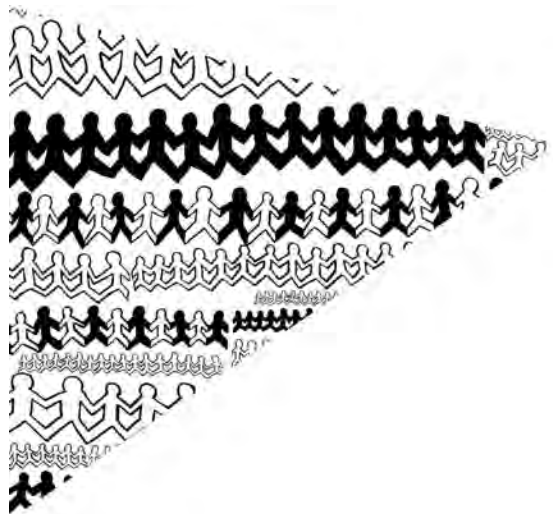


Direction générale de la mondialisation, du
développement et des partenariats
Ministère des Affaires étrangères

Évaluation stratégique des actions de coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains

Tome 1 : Rapport de synthèse et de recommandations
Octobre 2013



Sommaire

1. Préalable.....	8
1.1. Contexte, objectifs et contenu de l'évaluation	8
1.1.1. Contexte	8
1.1.2. Objectifs	8
1.1.3. Questions posées par l'évaluation	10
1.2. Définition de la TEH et périmètre de l'évaluation	12
1.3. Démarche méthodologique	13
2. <i>Eléments généraux de contexte sur la traite des êtres humains</i>	15
2.1. Les dimensions de la TEH : ampleur et la nature du phénomène	15
2.1.1. Les causes de la traite des personnes	15
2.1.2. Nombre et profil des victimes : quelques chiffres	17
2.1.3. Type d'exploitation dans le cadre de la traite des êtres humains	18
2.1.4. Flux	20
2.1.5. Profil des trafiquants.....	21
2.1.6. Lien entre la traite et les migrations	22
2.2. Les dimensions de la lutte contre la TEH : évolution du cadre juridique international et national	24
2.2.1. Les conditions d'émergence du problème de la traite des êtres humains sur l'agenda politique international.....	24
2.2.2. Avant 2000 : un manque de dispositif juridique multilatéral suffisant pour lutter contre le fléau .	24
2.2.3. Le protocole de Palerme et l'évolution du cadre juridique de la lutte contre la TEH depuis 2000 .	26
2.3. Les dimensions de la coopération en matière de lutte contre la TEH	27
3. <i>Diagnostic : bilan et évaluation de la coopération mise en œuvre depuis 2007</i>	29
3.1. Contexte national en matière de TEH.....	29
3.1.1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains.....	29
3.1.2. Cadre juridique national.....	30
3.2. Stratégie et dispositif institutionnel de la France pour l'action internationale en matière de TEH	31
3.2.1. La coopération en matière de lutte contre la TEH se place au carrefour de nombreux secteurs et thématiques	31
3.2.2. Le manque de cadre stratégique a des répercussions sur la compréhension et la lutte contre le phénomène.....	33
3.2.3. Le dispositif de pilotage et de mise en œuvre implique de nombreux acteurs	34
3.2.4. Un dispositif de coopération spécifique a été mis en place en Europe du Sud-est.....	35
3.2.5. Un manque général de coordination, tant entre acteurs français, que vis-à-vis de l'extérieur (OI, bilatéraux, ONG, etc.), en dépit d'améliorations apportées par l'ETI en Europe du Sud-est.....	36
3.3. Les actions financées par le MAE depuis 2007	37
3.3.1. Différents types d'actions mises en place au niveau international	37

3.3.2.	Une action relativement dispersée : près de 10,6 millions d’euros engagés pour la mise en place d’environ 230 actions de coopération en matière de lutte contre la TEH.....	38
3.3.3.	L’appréciation de l’efficacité et de l’impact des actions menées en Europe du Sud-est.....	41
3.4.	Synthèse et enseignements complémentaires tirés des missions de terrain.....	42
4.	<i>Recommandations pour la formulation d’une stratégie de coopération en matière de lutte contre la TEH.....</i>	<i>46</i>
4.1.	Préalable : stratégie, arbre de décision et critères de choix	46
4.2.	Les grandes lignes d’une stratégie française de coopération en matière de TEH.....	51
4.3.	Les priorités géographiques	55
4.4.	Les priorités thématiques	59
4.5.	Les types d’actions	62
4.6.	Le dispositif de coopération.....	64
4.7.	Les partenariats	65
5.	<i>Matrices de synthèse.....</i>	<i>67</i>
6.	<i>Annexe 1 : Précisions sur la mise en œuvre d’une approche « droits de l’Homme » de la lutte contre la traite des êtres humains.....</i>	<i>75</i>
7.	<i>Annexe 2 : missions pays.....</i>	<i>79</i>
7.1.	Nigéria	79
7.1.1.	La situation du Nigéria en matière de traite des êtres humains.....	79
7.1.2.	Les actions menées pour la lutte contre la TEH.....	79
7.1.3.	Des enseignements pour la France	80
7.1.4.	Entretiens réalisés.....	83
7.2.	Maroc	84
7.2.1.	La situation du Maroc en matière de traite des êtres humains.....	84
7.2.2.	Les actions menées pour la lutte contre la traite des êtres humains.....	84
7.2.3.	Des enseignements pour la France	85
7.2.4.	Personnes rencontrées.....	85
7.3.	Sénégal	86
7.3.1.	La situation du Sénégal en matière de traite des êtres humains.....	86
7.3.2.	Les actions menées pour la lutte pour la traite des êtres humains	86
7.3.3.	Des enseignements pour la France	87
7.3.4.	Personnes rencontrées.....	88
8.	<i>Annexe 3 : comptes rendus des ateliers de réflexion.....</i>	<i>89</i>
8.1.	Compte rendu de l’atelier de réflexion n°1 - 17 juillet 2013	89
8.1.1.	Liste des personnes présentes.....	89
8.1.2.	Information générale	89
8.1.3.	Identification des principes directeurs d’une stratégie globale pour la France	90
8.2.	Compte rendu de l’atelier de réflexion n°2 – 26 septembre 2013	93
8.2.1.	Liste des personnes présentes.....	93
8.2.2.	Réactions des participants au bilan de l’atelier n°1 et au retour des missions de terrain	94

8.2.3.	Conclusion et prochaine étape	98
9.	<i>Annexe 4 : Entretiens réalisés en France</i>	99
10.	<i>Annexe 5 : Cahier des charges de l'évaluation</i>	102

Principaux sigles utilisés

AFD	Agence Française de Développement
AIDH	Appel à Initiative Droits de l'Homme
ALC	Association Accompagnement Lieux d'accueil Carrefour éducatif et social
ANMO	Afrique du Nord / Moyen-Orient
APD	Aide Publique au Développement
ASI	Attaché de Sécurité Intérieure
BEPI	Bureau de l'entraide pénale internationale
BIT	Bureau International du Travail
CCEM	Comité contre l'esclavage moderne
CEEAD	Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
CNSCPE	Cellule Nationale de suivi et de coordination pour la protection de l'Enfant
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
Cimade	Comité inter mouvements auprès des évacués
CIV	Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats
CNUDHD	Centre des Nations Unies pour les droits de l'Homme et la démocratie en Afrique Centrale
DASSD	Direction des Affaires Stratégiques, de Sécurité et du Désarmement
DCI	Direction de la Coopération Internationale
DCMD	Direction de la Coopération Militaire et de Défense
DCSD	Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGM	Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
DPO	Division du Partenariat
ECE	Equipes Communes d'Enquête
ECODEV/MGD	Direction de l'Economie globale et des Stratégies de développement / Mission de la gouvernance démocratique
EPU	Examen Périodique Universel
ETI	Expert Technique International
ETZ	Esclavage tolérance zéro
FEI	France Expertise Internationale
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GOUV	Sous-direction de la Gouvernance Démocratique

ICMPD	<i>International Centre for Migration Policy Development</i>
JIRS	Juridiction Interrégionales spécialisées
JUSSEC	Justice et Sécurité en zone sahélo-saharienne
LCTE2	Lutte contre la traite des enfants au Bénin (2)
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MIPROF	Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains
NUOI	Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales
OCRIEST	Office Central pour la Répression de l'Immigration irrégulière et de l'Emploi d'étrangers Sans Titre
OCRTEH	Office central pour la répression de la traite des êtres humains
OFII	Office français de l'Immigration et de l'Intégration
OI	Organisation Internationale
OIM	Organisation Internationale des Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONUDC	Organisation des Nations-Unies contre la Drogue et le Crime
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QB	Questions du bilan
QE	Questions évaluatives
RP	Représentation Permanente
RDC	République Démocratique du Congo
RUELLE	Relais urbain d'échanges et de lutte contre l'exploitation
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SCCOPOL	Section centrale de coopération opérationnelle de police
SCTIP	Service de Coopération Technique Internationale de Police
SSI	Service de Sécurité Intérieure
STRASS	Syndicat du travail sexuel
TAIEX	<i>Technical Assistance and Information Exchange Instrument</i>
TEH	Traite des Etres Humains
TVRP	<i>Trafficking Victims Re/integration Programme</i>
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds international d'urgence des Nations unies pour l'enfance

USAID United States Agency for International Development
ZSP Zone de Solidarité Prioritaire

1. Préalable

1.1. Contexte, objectifs et contenu de l'évaluation

1.1.1. Contexte

La traite des êtres humains (TEH) est un phénomène ancien, qui semble faire l'objet d'une **recrudescence inquiétante** depuis la fin du XX^{ème} siècle, notamment sous l'effet des conflits civils et militaires en Afrique, au Proche-Orient et dans les Balkans, mais aussi de la situation économique, politique, sociale et culturelle dégradée dans certains pays d'origine des victimes. La TEH est aussi un fléau complexe qui évolue en permanence en s'adaptant aux différents pays, aux contextes politiques, aux systèmes juridiques, avec des routes, des acteurs et des moyens très divers. Elle touche presque toutes les zones géographiques du monde, et la France n'est pas épargnée, notamment en tant que pays de destination de victimes en provenance de nombreux pays tels que, au premier rang, la Chine et le Nigéria. La communauté internationale a porté une **attention grandissante** à cette problématique, et elle s'est progressivement rassemblée jusqu'à lui consacrer le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (ouvert à signature le 12 décembre 2000 à Palerme), dite Convention de Palerme.

Après avoir ratifié la Convention en 2002, mais aussi les instruments juridiques plus contraignants adoptés à l'échelle de l'Union européenne, **la France a renforcé son engagement** dans la lutte contre la TEH non seulement en termes de prévention, de protection des victimes et de poursuite et répression des trafiquants, mais aussi **en matière de coopération internationale**. En témoignent en particulier, outre la mise en place d'un groupe de travail national multidisciplinaire en 2008, la participation active de la France aux différents groupes de travail au sein des organisations internationales (ONU, etc.).

Au-delà de cet engagement auprès de la Communauté internationale, **la France finance et conduit, par le biais des programmes gérés par le MAE, une large diversité d'actions de coopération au niveau bilatéral, régional et multilatéral**. Ciblées différents acteurs et abordant le problème sous des angles variés, elles sont mises en œuvre tant au niveau central que par le biais des crédits des postes diplomatiques, et impliquent des modes d'interventions divers (FSP, financement des ONG, assistance technique, etc.).

Parmi ces actions, une initiative relativement récente et originale a concerné **le renforcement du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est, mis en place en 2005** avec la création d'un poste de conseiller technique régional en charge de la lutte contre la traite des personnes, placé depuis 2010 au sein de la Représentation permanente de la France auprès des Nations unies à Vienne. Par cette action, la France a mis l'accent sur une forme de coopération qui privilégie la coordination des initiatives locales et la mise en réseau des acteurs de la zone, selon une approche à la fois régionale et pluridisciplinaire.

1.1.2. Objectifs

Dans ce contexte, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères (MAE) a souhaité lancer **l'évaluation stratégique des actions de coopération de la France en matière de lutte contre la traite des êtres humains sur la période 2007-2011**.

A partir d'un bilan des actions de coopération menées depuis 2007 et en tirant les leçons du dispositif mis en place en Europe du Sud-est, il s'agit de nourrir la réflexion autour d'une stratégie globale en matière de lutte contre la TEH, et de formuler des préconisations opérationnelles pour l'avenir de la coopération internationale ciblant plus particulièrement les trafics interrégionaux de la traite des personnes en provenance d'Afrique de l'Ouest et centrale et à destination de l'Europe.

L'évaluation a consisté en **trois volets complémentaires** :

- ▶ **Volet 1** : Un bilan analytique complet de la coopération française en matière de lutte contre la TEH entre 2007 et 2011, élaboré à partir d'une revue documentaire approfondie, d'entretiens réalisés à Paris et de deux enquêtes auprès des postes diplomatiques, pilotées par le MAE ;
- ▶ **Volet 2** : Une évaluation rétrospective de l'organisation, du fonctionnement et des résultats du dispositif d'intervention spécifique mis en place en Europe du Sud-est, réalisée par le biais d'entretiens et de missions pays en Roumanie et en Bulgarie qui ont permis de compléter les données recueillies dans le cadre du bilan ;
- ▶ **Volet 3** : Une évaluation, de nature prospective, des axes prioritaires à préconiser pour une stratégie globale de coopération en matière de TEH, et des conditions d'intervention à privilégier dans le cadre d'une approche régionale ciblant la « route » des trafics affectant l'Europe en provenance de l'Afrique de l'ouest et centrale. Fondé sur deux ateliers de réflexion ayant impliqué divers acteurs de la lutte contre la TEH (institutionnels et société civile) ainsi que trois missions pays au Nigéria, au Maroc et au Sénégal, ce volet s'est attaché à proposer des principes d'action de la France afin de :
 - Mettre en place, en lien avec l'ensemble des administrations concernées (Affaires étrangères, Justice et Intérieur notamment), **une stratégie globale** dans le domaine de la lutte contre la TEH. Ce document de positionnement stratégique visera à faire valoir une position claire auprès de nos partenaires (en bilatéral et en multilatéral).
 - Enrichir et, le cas échéant, réorienter **des approches opérationnelles et régionales** pour lutter contre les trafics interrégionaux impactant l'Europe, et en particulier la France, en provenance d'Afrique sub-saharienne (Afrique de l'Ouest et centrale surtout) et transitant par la zone de l'Afrique du Nord et Moyen Orient (ANMO).

Le résultat des travaux réalisés s'organise en trois documents :

- ▶ **Le présent rapport de synthèse (tome 1)** reprend les principales conclusions du bilan des actions et de l'évaluation du dispositif en Europe du Sud-est. Il formule sur cette base des recommandations pour l'avenir de la politique française de coopération au développement.
- ▶ **Le bilan des actions de coopération en matière de lutte contre la TEH entre 2007 et 2011 (tome 2)** présente l'état des lieux de ces actions en quatre chapitres principaux : les principaux acteurs impliqués, le cadre stratégique en place, le bilan financier des actions, et les modalités d'intervention et les actions mises en place

- ▶ **L'évaluation du dispositif de coopération en Europe du Sud-est (tome 3) apprécie** la pertinence, la cohérence externe, la cohérence interne, l'efficacité, l'efficience et les impacts de ce dispositif.

1.1.3. Questions posées par l'évaluation

L'étude répond à une série de questions « informatives » (questions du bilan - QB) et « évaluatives » (11 questions évaluatives – QE - définies dans le cahier des charges de l'étude) (cf. annexe).

Questions du bilan de la coopération française dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains (tome 2)

Le bilan répond à six questions principales portant sur la stratégie, les acteurs, les financements, les modalités d'intervention, et les actions mises en œuvre par la France depuis 2007, en incluant une question qui devra permettre d'apprécier la cohérence et la spécificité de l'action de la France par rapport aux principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux :

- ▶ QB 1 : Quels sont les différents **acteurs français** impliqués dans la mise en œuvre de la coopération française dans le domaine de la lutte contre la TEH ?
- ▶ QB 2 : Quelle est la **stratégie de la France** en matière de coopération dans la lutte contre la TEH ? Quelle en a été l'évolution depuis 2007 ? Comment s'articule-t-elle avec les autres thématiques traitées par les Postes ?
- ▶ QB 3 : Quels ont été les **financements alloués** à la mise en œuvre de la coopération française dans le domaine de la lutte contre la TEH depuis 2007 ?
- ▶ QB 4 : Quelles sont les **principales modalités d'intervention** utilisées par la France en matière de coopération en faveur de la lutte contre la TEH depuis 2007 ?
- ▶ QB 5 : Quels sont les **types d'actions privilégiés** et quels en sont les **principaux résultats** connus ?
- ▶ QB 6 : Quels sont les **principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux** participant à la lutte contre la TEH ? Quels sont leurs axes stratégiques, leurs ressources et les modalités d'intervention privilégiés ?

Questions de l'évaluation du dispositif de coopération en Europe du Sud-est (tome 3)

L'évaluation du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est répondra aux 9 questions évaluatives telles que formulées dans le cahier des charges de l'étude. Celles-ci couvrent cinq grands critères d'évaluation ayant trait à la pertinence, la cohérence (externe et interne), l'efficacité, l'efficience et l'impact de l'action française.

- ▶ QE.1. Le dispositif d'intervention mis en œuvre en Europe du Sud-est suit-il les principes d'intervention prônés par le MAE ? (**pertinence**)
- ▶ QE.2. Le dispositif d'intervention de la France est-il cohérent avec les politiques nationales et internationales et les stratégies des autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux ? En particulier, quelle est la complémentarité du dispositif d'intervention avec celui des organisations internationales ? (**cohérence**)

- ▶ QE.3. Le dispositif d'intervention de la France en Europe de Sud-est est-il cohérent avec les actions des autres acteurs français participant à la lutte contre la TEH présents dans la zone ? **(cohérence)**
- ▶ QE.4. Quelle appréciation peut-on porter sur l'efficacité du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne en 2010 ? **(efficacité)**
- ▶ QE.5. Quelles sont les conséquences de l'évolution du poste de l'ETI depuis 2007 sur la mise en œuvre des actions ? **(efficacité)**
- ▶ QE.6. Le dispositif de pilotage mis en place a-t-il contribué à l'atteinte des objectifs assignés à l'opération ? En particulier, le dispositif d'intervention a-t-il permis de renforcer le réseau de coopération au niveau régional et notamment la coopération avec les ONG ? **(efficacité)**
- ▶ QE.7. La mise en place du dispositif d'intervention en Europe du Sud-est a-t-elle permis d'atteindre les résultats escomptés ? L'évolution du dispositif depuis 2010 a-t-elle eu une influence particulière sur les résultats obtenus ? **(efficacité)**
- ▶ QE.8. Le dispositif de coopération mis en place en Europe du Sud-est a-t-il eu un impact sur la visibilité de la France vis-à-vis des partenaires locaux, des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ? **(impact)**
- ▶ QE.9. Est-il possible d'identifier de premiers effets du dispositif d'intervention de la coopération française sur l'organisation de la lutte contre la TEH notamment en termes de synergies entre les différents acteurs/bailleurs en Europe du Sud-est et ailleurs plus globalement ? **(impact)**

Questions prospectives

La phase de réflexion et de recommandations a enfin visé à répondre à deux questions essentielles :

- ▶ Q.10. Quelles devraient être les grandes lignes d'une **stratégie française de coopération** en matière de lutte contre la TEH ?
- ▶ Q.11. Au regard des principes d'intervention et de l'expérience de la coopération française en Europe du Sud-est, quelles devraient être les **modalités de la coopération française en Afrique et dans la zone ANMO** afin de lutter contre les trafics interrégionaux impactant l'Europe et en particulier la France ?

Ce rapport vise à faire la synthèse des réponses aux questions du bilan et de l'évaluation du dispositif en Europe du Sud-est, et à répondre aux questions prospectives destinées à orienter la définition d'une stratégie de coopération en matière de lutte contre la TEH.

1.2. Définition de la TEH et périmètre de l'évaluation

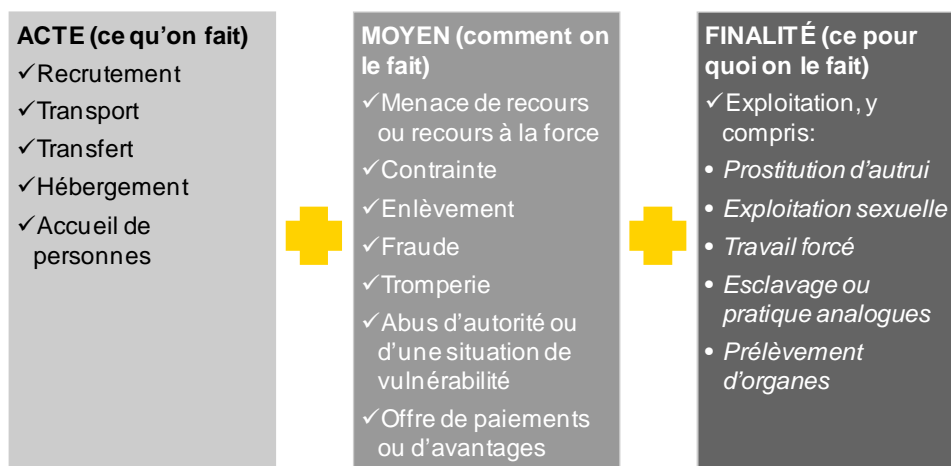
Périmètre thématique

Tous les types de trafics entrant dans la définition de la TEH sont pris en compte dans le cadre de l'étude. L'évaluation se fonde sur **la définition de la traite des personnes** admise à l'échelle internationale, dont le texte de référence est le protocole additionnel (Annexe II) de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, dit Protocole de Palerme¹, qui est l'unique instrument juridique contraignant universel de lutte contre la TEH.

Celui-ci (article 3a) décrit la TEH comme : « Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte » aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail forcé, l'esclavage ou pratiques analogues et le prélèvement des organes.

Suivant la définition du Protocole de Palerme, la qualification d'un fait de traite suppose trois éléments que sont l'acte de traite, les moyens de la traite et le but de la traite. Dans le cadre des enfants, l'acte et le but suffisent pour incriminer et établir les faits.

Encadré 1 : La définition de la traite des personnes dans le Protocole Palerme



Source : UNODC, *Référentiel d'aide à la lutte contre la traite des personnes, Programme mondial contre la traite des êtres humains, 2009.*

A noter que la question des enfants soldats n'est prise en compte que dans la mesure où elle relève de la TEH, mais elle ne fait néanmoins pas l'objet d'un traitement spécifique approfondi dans le cadre de l'étude².

¹ Le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, a été adopté le 15 novembre 2000.

² Le périmètre géographique couvert par l'évaluation (Europe du Sud-Est et trafics interrégionaux en provenance d'Afrique de l'Ouest et centrale) est globalement peu concerné par la problématique et ne justifie pas d'en réaliser une analyse particulière.

Périmètre des actions de coopération prises en compte

L'étude porte sur l'ensemble des actions de la coopération de la France **financées par le MAE**, que ce soit dans un cadre bilatéral ou multilatéral, et qu'elles impliquent ou non d'autres acteurs de la coopération (autres ministères, opérateurs, société civile, etc.). Elle veille autant que possible à analyser l'articulation de ces actions avec les autres thématiques prises en charge par la coopération française, ainsi qu'avec l'intervention des autres bailleurs et acteurs présents dans les pays et régions, sans pour autant prétendre pouvoir être exhaustive. Enfin elle prend en considération les actions réalisées sur co-financement (voire sur financement complet) des pays partenaires ou d'autres bailleurs bilatéraux ou multilatéraux.

Périmètre géographique

Les analyses ont couvert trois périmètres géographiques distincts : (i) Le bilan rétrospectif des actions de coopération en matière de lutte contre la TEH couvre l'ensemble des pays partenaires de la coopération française, (ii) l'évaluation rétrospective cible les pays d'Europe du Sud-est concernés par le dispositif d'intervention mis en place par la France depuis 2005, soit 16 pays au total, et (iii) l'analyse prospective cible plus particulièrement la coopération avec les pays concernés par les trafics interrégionaux en provenance d'Afrique de l'ouest et centrale qui impactent la France et qui transitent par la zone ANMO.

Périmètre temporel

Le bilan rétrospectif se concentre sur la période 2007 à 2011. L'évaluation des actions de coopération en Europe du Sud-Est replace ces actions dans le contexte des initiatives antérieures, engagées dès 2005 avec la création du poste de conseiller technique régional en Europe du Sud-est en matière de lutte contre la traite des êtres humains précédemment placé auprès de l'OIM, en Hongrie puis en Bulgarie, avant d'être positionné depuis septembre 2010 au sein des Représentations permanentes de la France auprès de l'ONUDC et de l'OSCE à Vienne.

1.3. Démarche méthodologique

La mission s'est déroulée en 4 étapes principales comme suit :

PHASES	ETAPES	Rapports, réunions et dates proposées
Phase 1 : Phase de démarrage – cadrage méthodologique	Collecte et revue des sources d'information disponibles	Note méthodologique : 9 avril 2013 Réunion du comité de pilotage : 16 avril 2013
	Premiers entretiens de cadrage	
	Rédaction de la note méthodologique	
Phase 2 : Bilan (volet 1)	Revue documentaire et exploitation des résultats de l'enquête réalisée par le MAE auprès des postes	Rapport de bilan – version provisoire : 3 mai 2013 Réunion du comité de pilotage : 16 mai 2013
	Entretiens	
	Elaboration du bilan des actions de coopération	

PHASES	ETAPES	Rapports, réunions et dates proposées
	<p>en matière de lutte contre la TEH</p> <p>Précision de l'approche méthodologique pour la partie évaluative (volets 2 et 3) : approfondissement du référentiel d'évaluation et propositions de visites pays</p>	
Phase 3 : Evaluation rétrospective (volet 2)	<p>Revue documentaire et entretiens d'évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est : mission à Vienne et mission dans un pays de la zone</p> <p>Analyse et rédaction du rapport d'évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est</p> <p>Préparation de la phase prospective.</p>	<p>Rapport d'évaluation rétrospective – version provisoire : 7 juin 2013</p> <p>Réunion du comité de pilotage : 19 juin 2013</p>
Phase 4 : Evaluation prospective et recommandations (volet 3)	<p>Atelier de réflexion n°1</p> <p>Missions pays (3)</p> <p>Atelier de réflexion n°2</p> <p>Rédaction du rapport d'évaluation, conclusions et recommandations</p> <p>Prise en compte des remarques et remise du rapport final</p> <p>Restitution de l'évaluation</p>	<p><i>Atelier 1 : 17 juillet 2013</i></p> <p><i>Atelier 2 : 26 septembre 2013</i></p> <p>Projet de rapport final complet : 7 octobre 2013</p> <p>Réunion du comité de pilotage : 11 octobre 2013</p> <p>Rapport final, support de présentation, résumé exécutif : fin octobre 2013</p>

2. Eléments généraux de contexte sur la traite des êtres humains

2.1. Les dimensions de la TEH : ampleur et la nature du phénomène

2.1.1. Les causes de la traite des personnes

Même s'il s'agit d'une question ancienne, la traite des êtres humains connaît une recrudescence depuis la fin du XX^{ème} siècle.

Ce phénomène a de **multiples causes profondes** qui varient souvent d'un pays à l'autre. Il s'agit d'un phénomène complexe, souvent encouragé ou influencé par des facteurs politiques, sociaux, économiques, et culturels, qui peuvent être propres à un type déterminé de traite et aux États dans lesquels ils se manifestent.

Certaines études identifient néanmoins des facteurs communs, que l'on classe habituellement autour des notions d' « offre » et de « demande » : l'offre renvoie aux facteurs qui placent les victimes en situation de vulnérabilité et qui les mettent ainsi en risque de tomber entre les mains des trafiquants tandis que la demande fait référence aux facteurs « incitatifs » qui poussent à l'exploitation et à la violation des droits de l'Homme par des tiers (trafiquants, consommateurs ou tout autre intermédiaire).

Parmi les facteurs qui augmentent les risques pour les victimes figurent :

- ▶ **les conditions locales** qui encouragent les habitants à migrer à la recherche de meilleures perspectives: pauvreté, oppression, absence des droits de l'Homme, absence de possibilités sociales ou économiques, etc. L'instabilité politique, le militarisme, les troubles civils, les conflits armés internes et les catastrophes naturelles peuvent également intensifier la traite. La déstabilisation et les déplacements de populations rendent celles-ci plus vulnérables à l'exploitation et à la maltraitance.
- ▶ **Les habitudes sociales ou culturelles** contribuent également, dans certains Etats, à expliquer l'importance du phénomène de la traite. Par exemple, le fait que les femmes et les filles soient reléguées au deuxième rang de la société renforce leur vulnérabilité. La pratique consistant à confier les enfants pauvres à des amis ou à des parents plus aisés peut également créer une vulnérabilité. Certains parents vendent leurs enfants non seulement pour l'argent mais aussi dans l'espoir qu'ils échapperont à une situation de pauvreté chronique.
- ▶ Enfin, les problèmes liés à la **porosité des frontières**, à la **corruption des agents publics**, à l'**implication de groupes ou de réseaux internationaux** de criminels organisés et à la capacité limitée ou au peu d'efforts des services de l'immigration et de police en matière de contrôle des frontières. **L'absence de législation adéquate** ainsi que de volonté et d'engagement politiques de faire respecter la législation ou les mandats existants sont d'autres éléments qui facilitent la traite des personnes.

Parmi les facteurs attractifs du point de vue de la demande figurent la libéralisation du commerce, l'accroissement de la concurrence internationale³ et la réduction du rôle de l'État, qui sont régulièrement cités comme des conditions qui augmentent les risques de la traite, conduisant à la considérer comme un « revers de la mondialisation ». À noter que l'on distingue habituellement trois niveaux de demande dans le contexte de la traite des personnes :

- ▶ La demande des employeurs (employeurs, propriétaires, gérants ou sous-traitants)
- ▶ La demande des clients consommateurs⁴ (dans l'industrie du sexe), des entreprises (dans le secteur manufacturier) et des ménages (pour le travail domestique)
- ▶ La demande de tierces parties qui se trouvent impliquées dans le processus (recruteurs, agents, transporteurs et autres personnes qui participent sciemment au transport de personnes à des fins d'exploitation).

Dans chacun de ces cas, le manque de cadre réglementaire appliqué par l'Etat en question peut être un facteur aggravant.

Graphique 1 : Aspects « offre » et « demande » de la traite



Source: Matthew Friedman, UNIAP

³ Face à la concurrence mondiale et cherchant à maximiser leurs bénéfices, certaines entreprises n'hésitent pas à réduire les coûts salariaux jusqu'à un niveau « si faible qu'il est probable que des pratiques coercitives soient utilisées » selon l'OIT.

⁴ L'équivalent des clients consommateurs (dans l'industrie du sexe) pour le secteur manufacturier sont les individus qui achètent des produits.

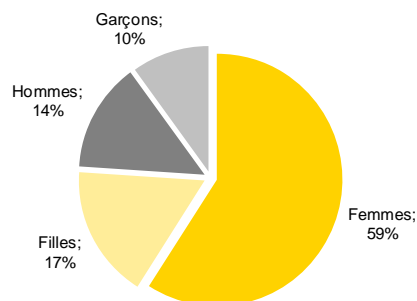
2.1.2. Nombre et profil des victimes : quelques chiffres

Les données relatives à la TEH sont relativement incomplètes et imprécises. Cette activité est par nature clandestine et échappe donc souvent aux statistiques officielles. Il n'existe pas par ailleurs de méthode de collecte de données statistiques pour en déterminer l'ampleur. La confusion persistante entre migration et traite ainsi que les difficultés à identifier l'exploitation économique et sexuelle sont des éléments qui complexifient cette collecte d'information. Les chiffres disponibles sont donc à considérer comme des témoins de l'existence de ce phénomène et ils doivent être analysés avec prudence, d'autant plus qu'ils prennent rarement en considération la traite interne aux pays.

D'après les dernières estimations établies par l'Organisation internationale du travail en juin 2012 et couvrant la période 2002-2011, le nombre de victimes du travail forcé, y compris de l'exploitation sexuelle forcée, atteint 20,9 millions à l'échelle mondiale². On estime par ailleurs, selon les chiffres repris par l'Organisation des Nations Unies, qu'environ 2,5 millions de victimes⁵ sont recrutées et exploitées chaque année à travers le monde, victimes d'exploitation sexuelle, de travail forcé, d'esclavage domestique, de mendicité forcée ou encore de prélèvement des organes.

Selon le *Rapport mondial sur la traite des personnes* publié en 2012 par l'ONU DC, **les femmes représentaient la majorité des victimes de la traite détectées dans le monde** (55 à 60 % du nombre total de victimes détectées étaient des femmes entre 2007 et 2010). A noter que les filles représentent une part croissante des victimes pendant la période 2007-2010 par rapport à la période antérieure de 2003-2006 et atteignent entre 15 et 20 % du total des victimes détectées.

Graphique 2 : Sexe et âge des victimes détectées dans le monde en 2009

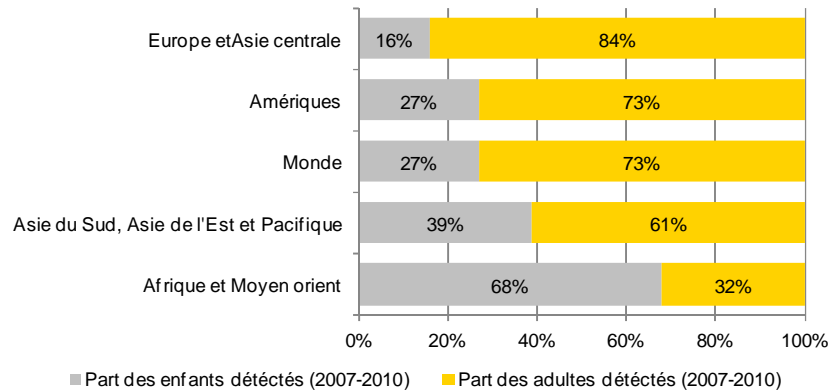


Source : ONU DC, *Rapport mondial sur la traite des personnes*, 2012

On note des disparités importantes entre les régions en ce qui concerne le sexe et l'âge des victimes détectées. Les pays d'Europe et d'Asie centrale signalent que les enfants représentent 16 % des victimes détectées, tandis qu'ils représentent environ 68 % en Afrique et au Moyen-Orient.

⁵ Il convient de considérer les chiffres de la TEH avec prudence. Il est en effet difficile de mesurer avec précision l'ampleur de la TEH en raison de la clandestinité de ces activités. Plusieurs sources fournissent des estimations qui se fondent sur des modes de comptabilisation très variables.

Graphique 3 : Part des enfants et adultes victimes détectés par région, 2007-2010



Source : ONUDC, *Rapport mondial sur la traite des personnes, 2012*

2.1.3. Type d'exploitation dans le cadre de la traite des êtres humains

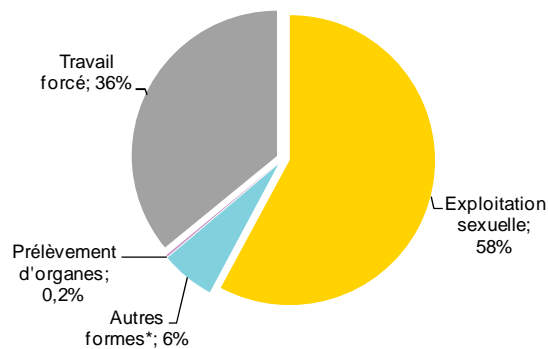
Les types d'exploitation dans le cadre de la traite des êtres humains sont multiples et incluent :

- ▶ **L'exploitation sexuelle** : les victimes sont généralement recrutées sur de fausses promesses (travail, mariage) et sont ensuite contraintes à la prostitution pour rembourser les sommes prétendument nécessaires à leur voyage. Les victimes sont particulièrement vulnérables car isolées et en situation irrégulière dans le pays d'accueil. Les réseaux de petite taille se contentent de transporter les victimes et de les vendre tandis que les réseaux de plus grande importance exploitent eux-mêmes les victimes.
- ▶ **Le travail et les services forcés (y compris l'esclavage et la servitude)** : le travail forcé se caractérise par l'emploi de la force, de menaces physiques, de contraintes psychologiques, etc. pour obliger quelqu'un à travailler. La santé du travailleur, l'environnement de travail et les règles de sécurité ne sont pas respectées. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) alerte sur le fait que le travail forcé se développe dans de nombreux pays, quel que soit leur type d'économie. Cette exploitation ne concerne pas que les résidents en situation irrégulière et peut même avoir lieu dans le cadre familial. A noter que la Directive du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et de la lutte contre ce phénomène inclut la **mendicité forcée** dans les typologies d'exploitation.
- ▶ **Le prélèvement d'organes** : comme dans les autres cas de traite, les victimes de la traite à des fins de prélèvement d'organes sont recrutées parmi les groupes vulnérables, et les trafiquants font souvent partie de groupes de criminels organisés. Ce crime se distingue des autres par les secteurs auxquels appartiennent les trafiquants et les "courtiers" d'organes : professions de santé, ambulanciers et agents des morgues se trouvent fréquemment impliqués dans le trafic d'organes aux côtés des délinquants qui font partie d'autres réseaux de trafiquants. En outre, les questions liées au consentement et à l'exploitation dans le contexte du prélèvement d'organes sont compliquées par le fait que, fréquemment, les victimes sont consentantes et reçoivent un paiement. Comme c'est généralement le cas des autres types d'exploitation qui alimentent la traite des personnes, la fourniture de ce "service" est cependant motivée par la pauvreté extrême et l'abus d'une situation de vulnérabilité. Une étude menée en 2009 par l'Organisation des Nations Unies

et le Conseil de l'Europe confirme qu'il y a plusieurs milliers de transplantations illégales d'organes chaque année, et le commerce d'organes s'organise généralement des pays pauvres vers les pays riches.

Selon le *Rapport mondial sur la traite des personnes* publié en 2012 par l'ONUUDC, parmi tous les cas détectés dans le monde, **la traite des personnes aux fins d'exploitation sexuelle est plus fréquente que la traite pour travail forcé.**

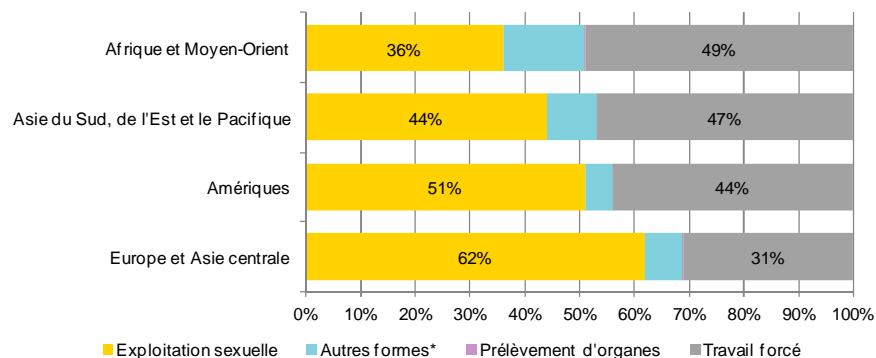
Graphique 4 : Part de chaque forme d'exploitation dans le total des victimes détectées, 2010



Source : ONUUDC, *Rapport mondial sur la traite des personnes, 2012*

Cette donnée statistique pourrait toutefois être faussée, car les pays européens détectent plus de victimes que les autres régions. Les formes d'exploitation les plus fréquentes en Europe risquent donc d'être reflétées de manière disproportionnée dans le total mondial, si bien que la part de la traite pour travail forcé indiquée dans le rapport (36 %) est sans doute sous-estimée.

Graphique 5 : Part de chaque forme d'exploitation dans le total des victimes détectées, par région, 2007-2010



* *Autres formes : la mendicité, les mariages forcés, l'adoption illégale, la participation à des combats armés et la commission d'infractions (généralement de la petite délinquance ou délinquance de rue)*

Sur la base des données sur l'ensemble de 34 800 victimes détectées entre 2007 et 2010 dans 81 pays qui ont fourni les données pour ce rapport.

Source : ONUUDC, *Rapport mondial sur la traite des personnes, 2012*

Parmi les différentes formes d'exploitation détectées, **le travail forcé augmente rapidement** (18 % des cas de travail forcé relevés pour la période 2003-2006, contre 36 % durant la période 2007-2010). Cette tendance peut s'expliquer par le fait que de nombreux pays ont amélioré leurs capacités de détection de la traite pour travail forcé, et que des améliorations ont été apportées à la législation pour que celle-ci s'applique à cette forme d'exploitation.

Les détections d'autres formes de traite restent relativement rares. La traite à des fins de prélèvement d'organes, par exemple, représente 0,2 % du nombre total des cas détectés en 2010. Si ce pourcentage est faible, l'étendue géographique des cas détectés est importante, puisque 16 pays de toutes les régions examinées dans le rapport ont signalé ce type de cas.

La traite à des fins qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans le Protocole relatif à la traite des personnes, telles que la mendicité, les mariages forcés, l'adoption illégale, la participation à des combats armés et la commission d'infractions (généralement de la petite délinquance ou délinquance de rue), représente 6 % du nombre total des cas détectés en 2010. Les données montrent la grande diversité des types de traite (nationale, intrarégionale et interrégionale) et des formes d'exploitation qui sont parfois caractéristiques d'une région, telle, par exemple, la traite d'enfants utilisés comme soldats ou pour des rituels sur le continent africain, même si quelques cas similaires sont aussi constatés dans d'autres régions.

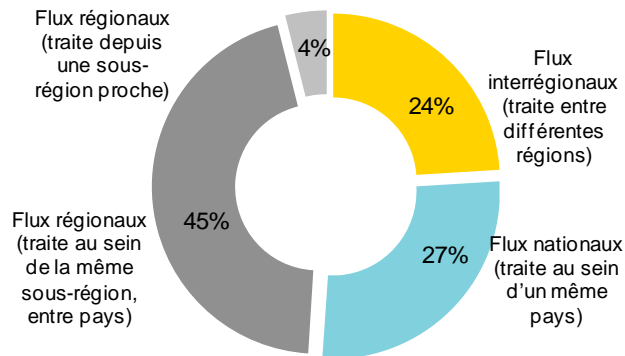
2.1.4. Flux

Toutes les régions du monde sont concernées par la TEH, qu'elles fournissent (pays d'origine), servent de voies de passage (pays de transit) ou soient la destination des victimes (pays de destination). **La TEH est un processus complexe** et dynamique qui évolue en permanence en s'adaptant aux différents pays, aux contextes politiques, aux systèmes juridiques, avec des routes, des acteurs et des moyens variables. La configuration des flux peut changer rapidement en fonction du contexte politique, économique et juridique.

Selon le *Rapport mondial sur la traite des personnes* publié en 2012 par l'ONU DC, entre 2007 et 2010, des victimes de 136 nationalités différentes ont été détectées dans 118 pays du monde, et la plupart des pays ont été touchés par plusieurs flux de la traite.

Environ 460 flux distincts ont été recensés dans le monde pendant la période considérée. **La plupart des flux sont intrarégionaux** (traite de personnes au sein d'une région): près de la moitié des victimes détectées provenaient d'un pays de la même région que le pays de destination. **Près d'un quart des victimes a fait l'objet d'une traite entre différentes régions (flux interrégionaux)**, et environ 27 % l'ont été dans leur propre pays (traite au niveau national).

Graphique 6 : Répartition des flux nationaux, régionaux et transrégionaux dans le total des flux de la traite, 2007-2010



Source : ONUDC, *Rapport mondial sur la traite des personnes, 2012*

Les pays d'Asie du Sud, d'Asie de l'Est et du Pacifique, ainsi que ceux d'Afrique, d'Europe orientale et d'Asie centrale détectent presque exclusivement des victimes déplacées au sein de leur région (y compris de leur pays), tandis que plusieurs pays du Moyen-Orient, d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale et centrale relèvent des parts élevées de victimes provenant d'autres régions ou sous-régions.

Focus sur l'Europe : en particulier, les pays d'Europe occidentale et centrale qui enregistrent la plus grande diversité d'origines et les plus grandes distances pour les flux de la traite (victimes détectées de 112 nationalités en provenance de toutes les régions du monde sur la période 2007-2010). Toutefois, 64 % des victimes provenaient de pays d'Europe occidentale et centrale : les victimes ressortissantes de pays d'Europe occidentale et centrale sont presque exclusivement détectées en Europe.

2.1.5. Profil des trafiquants

Interpol considère que le trafic des êtres humains constitue actuellement le troisième du genre, après celui des stupéfiants et le trafic d'armes. Il rapporterait près de 10 milliards de dollars par an selon le FBI, et 32 milliards de dollars d'après l'OIT.

Plusieurs intermédiaires peuvent s'interposer en tant que complices directs ou indirects : chauffeurs de taxi et de bus, capitaine de bateau, contrôleurs de train, fonctionnaires de l'immigration, agents de police, employés d'hôtel, etc. sont susceptibles de tirer parti des gains financiers de la traite.

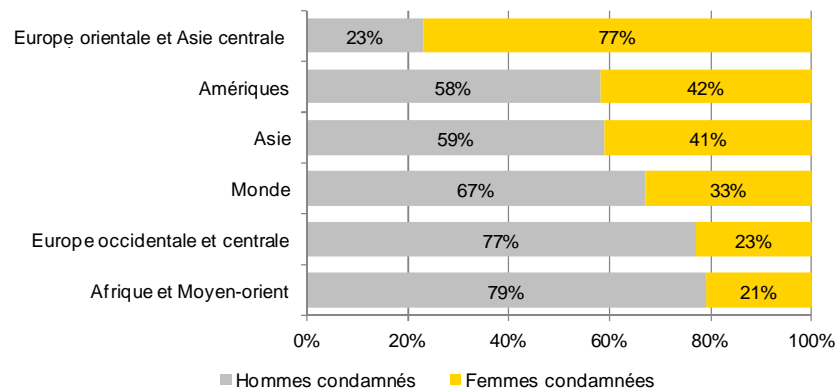
Selon le *Rapport mondial sur la traite des personnes* publié en 2012 par l'ONUDC, **bien que la majorité des auteurs de la traite soit des hommes** (environ deux tiers des personnes poursuivies et/ou condamnées pour des actes de traite entre 2007 et 2010⁶), **la participation des femmes est plus importante dans ce type de criminalité que dans la plupart des autres infractions** (30 % des poursuites et des condamnations pour traite des personnes contre une moyenne de délinquance féminine de 12 % environ calculée pour l'ensemble des

⁶ Cette proportion est presque identique pour les poursuites et pour les condamnations. Ces conclusions sont similaires à celles mentionnées dans le *Rapport mondial sur la traite des personnes* de 2009.

infractions. Les analyses statistiques révèlent que la participation des femmes à la traite est plus fréquente dans le cas de la traite des filles.

Des études qualitatives montrent par ailleurs que les femmes impliquées dans la traite jouent généralement un rôle subalterne au sein des réseaux et effectuent des tâches dans lesquelles elles risquent davantage d'être détectées et poursuivies que les hommes.

Graphique 7 : Part des personnes condamnées pour traite, selon le sexe; moyennes régionales/ sous régionales, 2007-2010



Source : ONUDC, *Rapport mondial sur la traite des personnes, 2012*

En ce qui concerne la nationalité des personnes condamnées pour traite, **la vaste majorité de ces dernières représente des nationaux** (du point de vue du pays où les poursuites sont engagées).

Bien qu'il y ait d'importantes différences entre les pays, régions et sous-régions, les étrangers représentent près d'un quart des condamnés, taux plus élevé que pour la plupart des autres infractions.

2.1.6. Lien entre la traite et les migrations

Traiter par erreur une victime de la traite comme un migrant objet d'un trafic peut avoir pour la victime de très graves conséquences. Dans la pratique, il est souvent difficile de distinguer la traite d'un trafic, et ce pour plusieurs raisons:

- ▶ les migrants objets d'un trafic peuvent devenir victimes de la traite;
- ▶ les auteurs de la traite peuvent également agir comme trafiquants et utiliser les mêmes itinéraires pour la traite et pour un trafic;
- ▶ la situation de personnes ayant fait l'objet d'un trafic est parfois tellement dégradée qu'il est difficile de croire qu'elles y ont consenti.
- ▶ En théorie, la traite peut constituer donc un sous-ensemble de l'immigration irrégulière. Les migrations ne sont pas synonymes de traite mais il existe un ensemble de facteurs, essentiellement économiques, qui vont transformer la migration en traite. La tromperie est une des armes des trafiquants qui entraîne une confusion entre migration et traite au niveau de l'opérationnalité de cette dernière. Cette confusion est d'autant plus forte que les

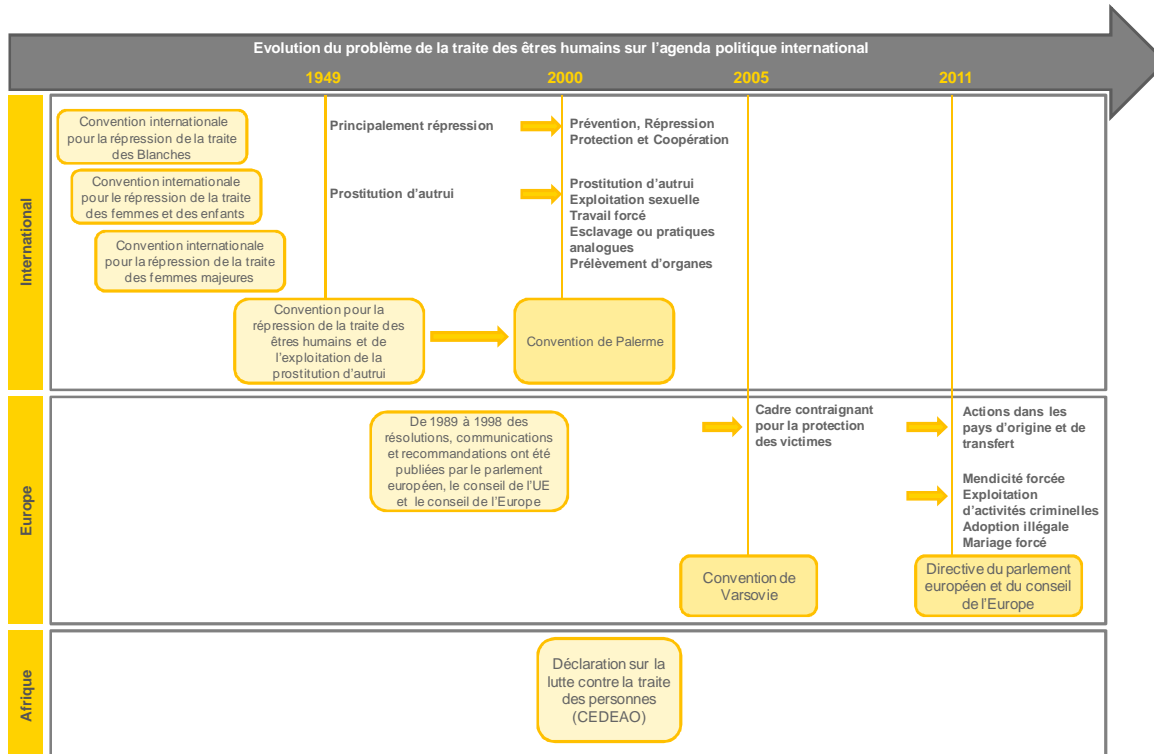
trafiquants s'appuient en partie sur des flux migratoires anciens et volontaires pour recruter des individus vulnérables. Encouragés initialement ou encadrés en chemin par des trafiquants, ces migrants sont ensuite pris dans le cercle abusif de l'exploitation économique et/ou sexuelle. Par suite, les flux de la traite coïncident en partie avec ceux de la migration, y compris interne.

Il existe, cependant, des différences fondamentales entre traite des personnes et trafic illicite de migrants :

- ▶ **Consentement** : les migrants qui font l'objet d'un trafic y consentent généralement. Les victimes de la traite n'ont consenti à rien ou leur consentement est rendu caduc par l'action des trafiquants.
- ▶ **Caractère transnational de l'infraction** : le trafic de migrants implique le franchissement illégal de frontières et l'entrée dans un autre pays. La traite n'implique pas nécessairement le franchissement de frontières et lorsque c'est le cas, les victimes de la traite peuvent pénétrer en toute légalité sur le territoire d'un État. Par ailleurs, le fait que ce franchissement soit légal ou illégal ne change rien à l'infraction.
- ▶ **Exploitation** : la relation entre le trafiquant et le migrant est une prise en charge rémunérée qui cesse généralement après le franchissement de la frontière tandis que la relation entre les auteurs de la traite et leurs victimes est une exploitation permanente.
- ▶ **Source de rémunération des délinquants**: ceux qui pratiquent le trafic illicite de migrants exigent une commission pour transporter les gens. Ceux qui pratiquent la traite des personnes tirent leur rémunération de l'exploitation des victimes.

2.2. Les dimensions de la lutte contre la TEH : évolution du cadre juridique international et national

2.2.1. Les conditions d'émergence du problème de la traite des êtres humains sur l'agenda politique international



Source : Matthew Friedman, UNIAP

2.2.2. Avant 2000 : un manque de dispositif juridique multilatéral suffisant pour lutter contre le fléau

L'émergence du problème de la traite sur l'agenda politique international est relativement récente au regard de l'ancienneté du phénomène. Le commerce des êtres humains fut en effet longtemps considéré comme un dysfonctionnement d'ordre moral et humanitaire plutôt que comme un problème d'ordre politique, et le soin de lutter contre ce fléau était alors réservé aux seules organisations privées.

C'est au 19^{ème} siècle que furent adoptés les premiers textes internationaux concernant l'esclavage. Plusieurs conventions importantes furent également signées durant la première moitié du 20^{ème} siècle, appréhendant cependant la question de la traite des personnes sous l'angle exclusif de l'exploitation sexuelle.

Encadré 2 : Illustrations de l'émergence du problème de la traite sur l'agenda politique international : les initiatives orientées vers la lutte contre la traite des blanches

- ▶ Le premier congrès international contre la traite est organisé en 1899 par une organisation d'obédience protestante (la National Vigilance Association de Londres). A la suite de ce congrès, **deux conventions internationales relatives à la répression de la traite des Blanches**, sont signées respectivement en 1904 et 1910.
- ▶ Après la fin de la première guerre mondiale, **la Société des Nations** prend l'initiative de deux conférences mondiales qui marquent d'importantes évolutions dans l'acceptation de la notion de traite : la première, en 1921, substitue le vocable de « traite des femmes » à celui de « traite des Blanches », devenu obsolète ; la seconde, en 1933, étend la définition de la traite aux femmes majeures consentantes.

Source : Darley Mathilde, « Le statut de la victime dans la lutte contre la traite des femmes », *Critique internationale*, 2006/1 no 30, p. 103-122.

Les textes internationaux successifs ont été unifiés en 1949 par la **Convention des Nations unies sur la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui**. La Convention constitua ainsi le premier instrument international universel de lutte contre la traite des êtres humains, bien qu'il ne définît pas précisément le phénomène et qu'il le délimitât à la seule traite à des fins de prostitution.

De nombreux instruments internationaux furent ensuite élaborés autour de thèmes abordant plus ou moins directement la question de la traite (parmi lesquels : la convention des Nations Unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ou encore des **instruments internationaux spécifiques à la protection de l'enfance** tels que le protocole facultatif du 25 mai 2000 à la convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfance, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et la convention de l'Organisation internationale du travail sur les pires formes de travail des enfants, adoptée le 17 juin 1999). Parallèlement furent également adoptées des conventions spécifiques visant à l'élimination de l'esclavage et du travail forcé).

A ces textes internationaux se sont ajoutés les instruments à caractère régional, particulièrement en Europe, mais dont la portée demeurerait toutefois limitée, car la plupart de ces textes n'avaient pas de caractère juridiquement contraignant⁷.

Ainsi, la lutte contre la traite des êtres humains est restée, jusqu'en 2000, relativement dispersée, encadrée par un foisonnement de textes aux portées et aux approches hétérogènes, qui ne retenaient généralement qu'un seul aspect de la traite (la traite à des fins d'exploitation sexuelle, le travail forcé, etc.).

⁷ Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'exploitation sexuelle, la pornographie et le trafic d'enfants et de jeunes adultes (dès septembre 1991) ; Résolutions du Parlement européen de 1989 et 1993 ; Recommandations du Conseil de Justice et Affaires intérieures de novembre 1993 ; Communications de la Commission européenne de 1996 et 1998 ; Actions communes adoptées par le Conseil de l'UE en novembre 1996 et février 1997.

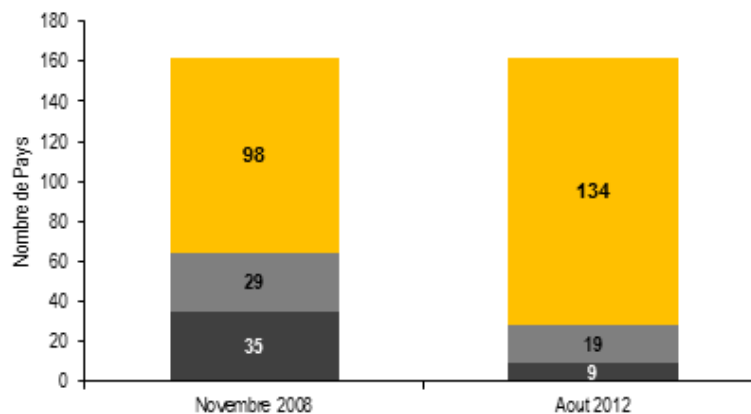
2.2.3. Le protocole de Palerme et l'évolution du cadre juridique de la lutte contre la TEH depuis 2000

Il faudra attendre l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies du Protocole de Palerme en novembre 2000 pour disposer d'une **définition unifiée et complète de la traite, et d'un instrument global** combinant des mesures préventives et répressives, des dispositions en matière de coopération, d'échange d'information et de formation, ainsi que des dispositions destinées à améliorer la protection des victimes de la traite des personnes. L'adoption du Protocole de Palerme est ainsi perçue comme une avancée remarquable, notamment en raison de son rôle dans l'adoption d'une **définition de la TEH internationalement reconnue** et qui **inclut toutes les formes de traite des êtres humains**.

Face à la recrudescence du phénomène, l'adoption du Protocole de Palerme marque également **une institutionnalisation de la lutte contre la traite des personnes** et traduit une volonté des États parties de s'engager et de mettre en place une politique anti-traite internationale et concertée.

En 2012, 152 États membres de l'ONU avaient ratifié le protocole de Palerme. Presque tous les pays du monde ont maintenant adopté une législation couvrant totalement ou partiellement le champ de la traite des êtres humains. Toutefois, le taux de condamnation reste extrêmement faible dans de nombreux pays.

Graphique 8 : Criminalisation de la traite des êtres humains (pour 162 pays et territoires)



Noir : pas de criminalisation de la TEH – Gris : criminalisation pour certaines formes de TEH seulement – Jaune : législation complète

Source : ONUDC, Rapport mondial sur la traite des personnes, 2012

Après l'adoption du Protocole de Palerme, les initiatives régionales se sont poursuivies pour renforcer **la lutte contre le commerce des êtres humains et la protection des victimes**, révélant une volonté de créer une dynamique propre aux pays des différentes régions. Les différents textes adoptés font références au protocole de Palerme dans leur définition de la traite, mais ils apportent également des éléments nouveaux.

En Europe :

Alors que l'élargissement de l'Union à certains pays traditionnellement dits « d'origine » des flux de la TEH en Europe, lui conférant une dimension intra-européenne nouvelle, **le Conseil de l'Union européenne** a adopté en juillet 2002 le premier instrument européen contraignant : **la décision cadre** relative à la lutte contre la traite des êtres humains. Cette décision se réfère à la définition de la TEH du protocole de Palerme tout en affichant la volonté de prendre davantage en compte la situation spécifique de la victime, et non plus uniquement les agissements des trafiquants. Cette décision a été remplacée en 2011 par **la Directive 2011/36/UE** du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes. La directive, qui doit être transposée par les pays de l'UE dans leur législation nationale jusqu'à avril 2013, a été complétée en 2012 par **une stratégie pour la période 2012-2016**⁸ qui énumère une série des mesures prioritaires pour mieux protéger les victimes et poursuivre les responsables plus efficacement.

A la suite d'une série d'initiatives dans le domaine, en 2005, c'est **le Conseil de l'Europe** qui a adopté **la Convention n°197 sur la lutte contre la traite des êtres humains dite « Convention de Varsovie »**⁹. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants et notamment du Protocole de Palerme. En même temps, la Convention va au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection des victimes. Par ailleurs, la Convention tranche une question qui restait floue dans le Protocole de Palerme, à savoir si les termes « déplacement » et « transport » se rapportent au seul franchissement des frontières ou s'ils peuvent se produire à l'intérieur des États. La Convention précise ainsi, pour les pays membres du Conseil de l'Europe, que le mouvement des personnes à l'intérieur des frontières relève bien de la traite.

2.3. Les dimensions de la coopération en matière de lutte contre la TEH

La réponse de la communauté internationale face à la traite des êtres humains n'est devenue un élément institutionnalisé de l'agenda politique international que relativement récemment. Le Protocole de Palerme a été adopté il y a seulement 12 ans. Il reste encore beaucoup à comprendre sur la nature et l'étendue de la traite à travers le monde, mais il s'agit clairement d'un enjeu sociétal et économique majeur touchant à des valeurs et à une responsabilité universelle.

De nombreux États ont déjà engagé d'importants investissements pour développer la capacité des autorités responsables du maintien de l'ordre public et du respect de la loi à identifier et poursuivre les trafiquants, à protéger et assister les victimes et à prévenir les trafics.

De 2001 à 2006 les Etats-Unis ont engagé plus de 447 millions de dollars dans la lutte contre la TEH, en 2012 c'est près de 17,7 millions de dollars qui ont été dépensés sur une

⁸ Commission européenne, « La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 », COM(2012) 286 final.

⁹ Elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008.

quarantaine de projets à l'international. Une étude¹⁰ menée par le gouvernement américain a conclu que presque 90% des projets financés visaient, entre autres, la protection des victimes et que près de 60% apportaient des services directs aux victimes. Par ailleurs, 65% des projets avaient pour but d'améliorer la capacité des forces de l'ordre à appréhender et poursuivre les trafiquants, ainsi qu'à protéger les victimes. 75% des projets traitaient à la fois du travail forcé et de l'exploitation sexuelle.

Certains pays ont choisi d'orienter leurs investissements sur de la coopération centrée sur certaines régions ou certains aspects de la lutte contre la traite. Ainsi l'agence de coopération au développement d'aide du gouvernement australien (AusAID) finance une série d'initiatives en Asie du Sud-est afin d'améliorer la capacité de lutte des forces de l'ordre locales. De septembre 2005 à décembre 2011, AusAID a dépensé 20 millions de dollars australiens sur ce projet régional ARTIP (*Asia Regional Trafficking in Person Project*).

Parmi les multilatéraux, la Commission européenne consacre des moyens importants à la lutte contre la TEH. Par exemple, en Europe du Sud-est, le montant de l'aide européenne s'est élevé à 5 millions d'euros entre 2007 et 2013, sur un total de 750 millions d'euros d'aide destinée au secteur de la sécurité en Europe du Sud-est. A titre de comparaison, sur la même période, 2 millions d'euros ont été dépensés pour combattre la criminalité informatique (cybercriminalité) et 90 millions d'euros ont été consacrés aux migrations illégales.

Comme c'est le cas pour tout élément nouveau de l'agenda politique international, on peut s'attendre à des différences dans l'importance accordée à la traite entre pays, particulièrement entre pays ayant des niveaux de développement différents. Cela justifie des mesures d'aide au développement, comme bien d'autres points de l'agenda politique international.

¹⁰ US GAO. Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects Are Limited, but Experts Suggest Improvements. Report No. GAO-07-1034 to Congressional Requesters. Washington DC, July 2007. Accessed on 5 April 2013

3. Diagnostic : bilan et évaluation de la coopération mise en œuvre depuis 2007

Ce chapitre résume les enseignements tirés de la coopération menée depuis 2007, et du dispositif mis en place en Europe du Sud-est. Il est enrichi des constats issus des missions prospectives conduites en Afrique du Nord et en Afrique de l'Ouest.

3.1. Contexte national en matière de TEH

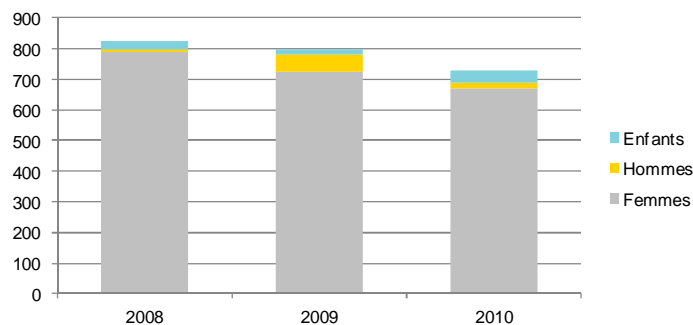
3.1.1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains

La France est principalement considérée comme un pays de destination des victimes de la traite des personnes bien que le Projet de plan d'action national de lutte contre la traite 2011-2013 de juillet 2010 (cf. ci-après) la désigne également comme un important pays de transit en raison de son positionnement géographique.

Les statistiques officielles françaises ne comptent que les victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle, incluant aussi les victimes de proxénétisme, et il est donc difficile de dégager des tendances ou d'examiner la situation actuelle, notamment en ce qui concerne la traite aux fins de travail forcé, d'esclavage et de servitude au sens du droit international, ces formes d'exploitation n'étant pas couvertes expressément par le droit pénal français.

Les statistiques relatives aux victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle font état d'environ 600-800 victimes par an depuis 2008, parmi lesquelles entre 150 et 200 victimes de nationalité française qui, selon les autorités françaises, seraient avant tout des victimes de proxénétisme.

Graphique 9 : Nombre des victimes de traite aux fins d'exploitation sexuelle et de proxénétisme en France sur la période 2008-2010



Source : GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France, 28 janvier 2013

D'après les informations des autorités françaises et des ONG publiées dans le rapport du GRETA¹¹, la majorité des victimes de la traite en France le serait dans le cadre de réseaux de prostitution, essentiellement en provenance d'Europe de l'Est, d'Afrique subsaharienne (en particulier du Nigéria), du Brésil, du Maghreb et de Chine.

S'agissant des autres types de traite, notamment aux fins de servitude et de travail forcé, les seules statistiques disponibles concernent les victimes soumises à des conditions de travail contraires à la dignité humaine (rétribution ou rémunération insuffisante, conditions d'hébergement contraires à la dignité), sans qu'il ne soit possible de déterminer si cette exploitation s'inscrit effectivement dans le cadre de traite des êtres humains ; il est fait état de 84 victimes en 2008, 98 en 2009, 55 en 2010 et 138 en 2011.

Selon les informations des ONG publiées dans le rapport GRETA¹², les victimes de traite aux fins d'exploitation par le travail domestique seraient essentiellement originaires d'Afrique subsaharienne et des Philippines. Les travailleurs saisonniers (majoritairement des hommes), les milieux de la construction et la restauration, de même que le travail au sein de foyers diplomatiques semblent constituer des milieux pour lesquels les risques de travail forcé sont présents, sans qu'il soit possible de dire dans quelles proportions en l'absence de statistiques ou d'études.

3.1.2. Cadre juridique national

La France a ratifié le Protocole de Palerme et la Convention du Conseil de l'Europe relative à la lutte contre la TEH (convention de Varsovie), et a fait évoluer son cadre juridique et politique en matière de lutte contre la TEH pour s'y conformer.

La **loi n°2003-239 du 18 mars 2003** pour la sécurité intérieure a ainsi introduit dans le code pénal une infraction spécifique de traite des êtres humains aux articles 225-4-1 et suivants. **Le régime de protection des victimes** de la traite est par ailleurs prévu à travers un certain nombre de dispositions du code pénal, du code de procédure pénal, du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESDA), et du code de l'action familiale et des familles.

Récemment, la **loi n°2013-711 du 5 août 2013** a transposé la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains, la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, et a introduit des modifications dans le code pénal et dans le code de procédure pénale qui ont fait évoluer **la définition de la traite des êtres humains en droit français** pour la conformer entièrement à celle de la Convention du Conseil de l'Europe.

Les changements concernent essentiellement : (i) l'élargissement de l'infraction de TEH au travail, aux services forcés et à l'esclavage, (ii) la reconnaissance du prélèvement d'organe en tant que forme d'exploitation relevant de la TEH, (ii) et l'introduction de nouveaux moyens pour caractériser l'infraction de TEH (abus d'autorité ou situation de vulnérabilité).

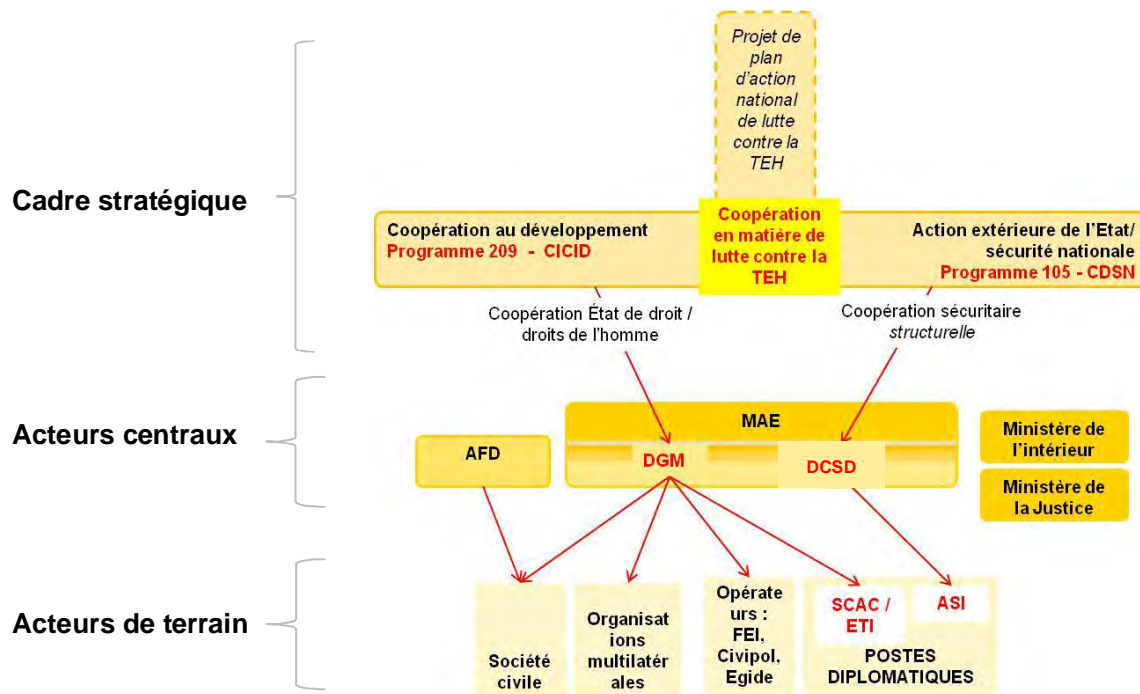
¹¹ GRETA, Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la France, 28 janvier 2013.

¹² Idem.

3.2. Stratégie et dispositif institutionnel de la France pour l'action internationale en matière de TEH

La lutte contre la TEH est par nature multidisciplinaire et implique une grande variété d'acteurs. Elle constitue rarement une thématique prise en compte en tant que telle en matière de coopération et s'inscrit souvent dans des approches « connexes » (lutte contre l'immigration/ le trafic illicite de migrants, renforcement de la gouvernance). Cet état de fait se retrouve aussi bien dans la complexité du dispositif institutionnel français de lutte contre la traite (en France et dans les pays partenaires) que dans l'existence de plusieurs stratégies et programmes présentant un lien plus ou moins direct avec la TEH, qui s'articulent principalement autour des deux axes principaux que sont la coopération au développement, et la défense de la sécurité nationale.

Figure 1 : vue simplifiée du dispositif de coopération en matière de lutte contre la TEH



3.2.1. La coopération en matière de lutte contre la TEH se place au carrefour de nombreux secteurs et thématiques

Essentiellement pays de destination des victimes de la traite, la France participe aux actions engagées par la communauté internationale en matière de lutte contre la TEH (groupe de travail de l'ONUDC, initiative UN-GIFT, et Plan d'action mondial des Nations unies notamment) et mène un certain nombre d'initiatives dans les pays d'origine dans le cadre de sa politique de coopération pour le développement.

Cette coopération internationale est considérée comme un volet crucial de la lutte contre la traite des êtres humains pour accompagner les pays partenaires dans leurs actions de prévention, de protection des victimes et de poursuite.

La coopération en matière de lutte contre la TEH ne dispose pas à ce jour de stratégie dédiée. Elle se réfère cependant à différents cadres politiques qui lui sont associés, et qui portent sur différents niveaux d'intervention et secteurs connexes à la TEH :

- ▶ *Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*, adopté en 2008, qui rappelle que « la France doit porter une attention encore accrue à la gestion de phénomènes transnationaux qui ont ou peuvent avoir une incidence sur la sécurité internationale : trafics, crime organisé, migrations, catastrophes naturelles ou technologiques, santé publique internationale », appuyant la nécessité de « prendre en compte les enjeux nouveaux de la paix et de la sécurité internationale » afin d' « agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'Homme ».
- ▶ *Le Document-cadre de coopération au développement (DCCD)*, adopté en 2010, et la Stratégie sectorielle en matière de gouvernance de la Coopération française, élaborée en 2006 à la suite de la priorité donnée par le CICID à cet axe de coopération. Le DCCD relie l'aide au développement à la nécessité de lutter contre les grands risques porteurs de violence et de conflictualité, parmi lesquels figure la TEH, dont les répercussions sur la sécurité internationale est mise en avant. La stratégie gouvernance souligne quant à elle la nécessité de développer la capacité des Etats à être garants des droits de l'Homme (incluant les notions de « respect du corps humain, lutte contre la torture ou les traitements inhumains ou dégradants »). Ces deux documents montrent à eux seuls le caractère multidimensionnel de la lutte contre la TEH qui est reliée à la fois à des enjeux de lutte contre la pauvreté et à des enjeux de sécurité nationale.
- ▶ *Le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale (2013)*, qui met particulièrement l'accent sur les trafics sous toutes leurs formes et traite de la TEH sous le seul angle de la sécurité intérieure.

Bien que ne disposant pas de stratégie propre, la coopération en matière de TEH s'inscrit néanmoins dans un cadre de référence formalisé qui souligne quatre principes d'action prônés par le MAE :

- ▶ **(i) La nécessité d'agir sur l'ensemble du continuum que constitue la lutte contre la traite des êtres humains** constitué des trois volets « prévention et sensibilisation », « poursuite, répression et renforcement de la chaîne pénale » et « protection, assistance et réinsertion des victimes » ;
- ▶ **(ii) Une approche multi-acteurs** impliquant la police, la justice, les acteurs sociaux, la société civile, les collectivités locales, etc. dans la mise en œuvre de projets de coopération technique qui doivent promouvoir et faciliter la coopération opérationnelle par une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs ;
- ▶ **(iii) Le renforcement de l'Etat de droit** (institutions étatiques, société civile...) au service de la protection des civils les plus vulnérables, potentiellement victimes de TEH, en particulier dans les situations de fragilité ou de post-conflit ;
- ▶ **(iv) Une approche régionale** car l'interpénétration des réseaux et des trafics, la diversification des filières ou des « routes » dans des espaces aux frontières souvent poreuses et mouvantes, constituent un enjeu global.

Par ailleurs, le **projet de plan d'action national de lutte contre la TEH sur la période 2011-2013** élaboré en juillet 2010 et resté en suspens, intégrait alors sept axes, dont l'un était dédié

à la coopération internationale et se déclinait en cinq mesures phares portant à la fois sur des principes de coopération et sur des types d'actions à mettre en œuvre :

- *Encourager la ratification par tous les États du protocole de Palerme et favoriser sa mise en œuvre effective ;*
- *Développer les actions de coopération et renforcer l'assistance technique auprès des pays d'origine ;*
- *Coordonner les différentes actions de coopération ;*
- *Développer et renforcer l'entraide judiciaire et policière ;*
- *Assurer la cohérence des travaux entrepris dans le cadre des différentes organisations internationales (ONUDC, OSCE, Conseil de l'Europe, UE).*

Ce plan d'action est en cours de refonte en octobre 2013, et devrait reprendre certaines des mesures prévues dans le plan initial, dont une partie a d'ores et déjà été lancée.

En l'absence de stratégie propre, les actions ne suivent pas de priorités géographiques spécifiques. Une approche particulière a été spécifiquement mise en place en Europe du Sud-Est, pilotée par un ETI régional dédié à la thématique, soulignant le caractère stratégique de la région du point de vue de la coopération française.

3.2.2. Le manque de cadre stratégique a des répercussions sur la compréhension et la lutte contre le phénomène

Au regard des analyses et des constats issus de l'évaluation, le manque de définition stratégique permet d'expliquer certains obstacles à la mise en œuvre d'une coopération cohérente et efficace.

Le premier obstacle a trait au manque de définition de la TEH. Si la convention des Nations Unies donne une définition officielle de la TEH et doit constituer la référence en la matière, la compréhension du phénomène diverge selon les acteurs. **En France**, la TEH se résume trop souvent à la prostitution forcée alors que d'autres formes de traite, comme le travail domestique, sont moins souvent prises en compte. Par ailleurs les divergences de retranscriptions du Protocole de Palerme dans les cadres juridiques nationaux compliquent la coopération policière opérationnelle entre pays européens. Les différences de conception entre ce qui relève, ou non, de la contrainte ne permettent pas des poursuites coordonnées entre pays européens (cas de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, dont les victimes sont, en France, considérées comme telles sans qu'une plainte ne doive nécessairement être déposée. La contrainte ne constitue pas un élément déclencheur d'une enquête, ce qui n'est pas vrai dans d'autres pays européens (exemple : Allemagne).

L'absence de stratégie explique un certain manque de repère sur ce que la France souhaite obtenir dans le cadre de cette thématique, et **une confusion entre approche sécuritaire et approche « humaniste »**, parfois mises en opposition alors même qu'elles constituent deux volets complémentaires de lutte contre la TEH.

Le manque de priorités géographiques ou thématiques ne permet pas d'orienter les crédits vers des enjeux essentiels. En pratique, la déclinaison opérationnelle des principes prônés par le MAE doit être sujette à des arbitrages importants : la difficulté constatée en Europe du Sud-Est à mettre en œuvre une dynamique régionale et une approche intégrée par des projets structurants sur quelques pays prioritaires, sur une route de trafic spécifique ou encore sur une problématique particulière de la TEH s'explique par des ambitions larges et

insuffisamment ciblées au regard du périmètre géographique couvert (16 pays en 2009-2011), et de la diversité des situations et des enjeux en matière de TEH dans chacun des pays.

3.2.3. Le dispositif de pilotage et de mise en œuvre implique de nombreux acteurs

Le caractère pluridisciplinaire de la TEH se reflète dans le nombre et dans la diversité des acteurs qui interviennent sur cette thématique.

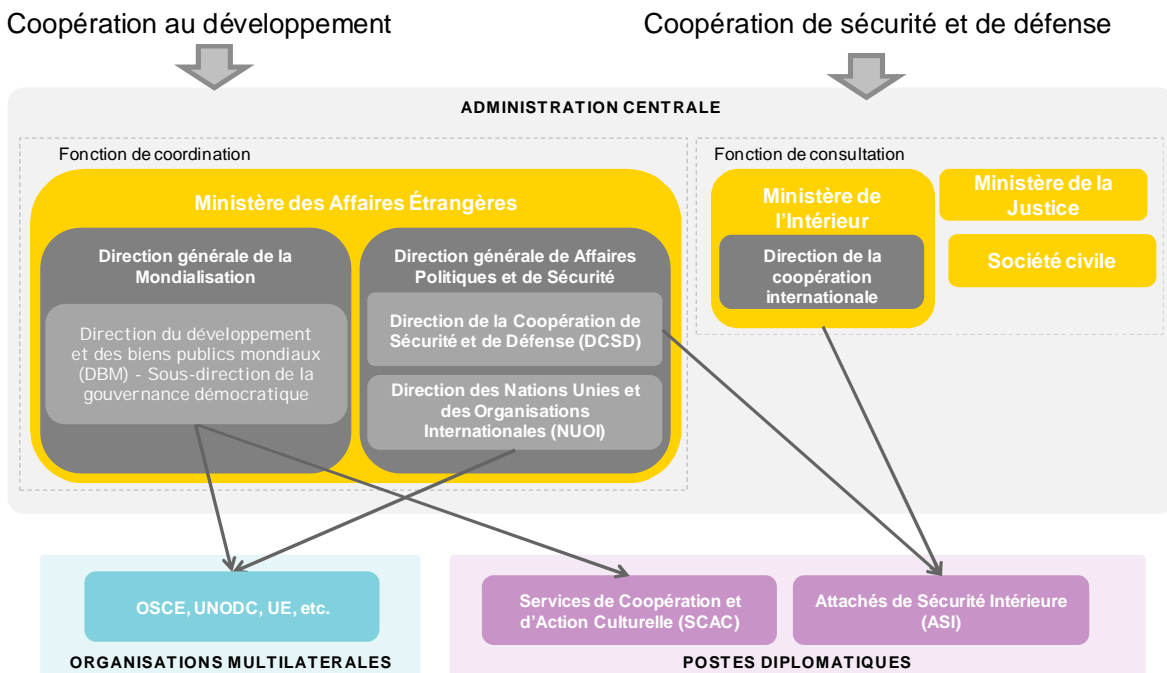
Le volet international de la coopération technique en matière de lutte contre la TEH est piloté par le ministère des Affaires étrangères, qui mobilise aussi l'expertise des ministères de la Justice et de l'Intérieur mais également différents opérateurs (AFD notamment) et la société civile française.

L'action internationale de la France en matière de TEH est le fruit d'une réforme institutionnelle au sein du MAE, le pilotage de ces actions relevant de deux Directions générales et de trois Directions différentes du MAE ainsi que de deux programmes budgétaires : le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »¹³. Dans ce cadre, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) et la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) ont chacune un rôle de cadrage stratégique, respectivement sur le volet « État de droit/ droits de l'Homme » et le volet « sécuritaire ».

Sur le terrain, cette organisation se décline au sein des postes où la coopération technique avec les pays d'origine ou de transit est partagée entre les attachés de sécurité intérieure (ASI) (officiers de police ou de gendarmerie qui relèvent à la fois de la DCSD du MAE et de la Direction de la coopération internationale du ministère de l'Intérieur), et les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC).

Les rôles et les missions spécifiques de chaque acteur permettent de répartir les responsabilités sur l'ensemble du continuum de la TEH : le ministère de l'Intérieur se concentre sur le volet répressif de la lutte contre la TEH par le biais de la coopération technique policière, tandis que le MAE soutient des actions portant sur les volets de la prévention et de l'assistance aux victimes, ou des projets plus globaux de renforcement de capacités dans les pays. En l'absence de stratégie régionale (mis à part le dispositif en Europe du Sud-est), les postes bénéficient d'une grande autonomie dans la mise en place des actions sur cette thématique.

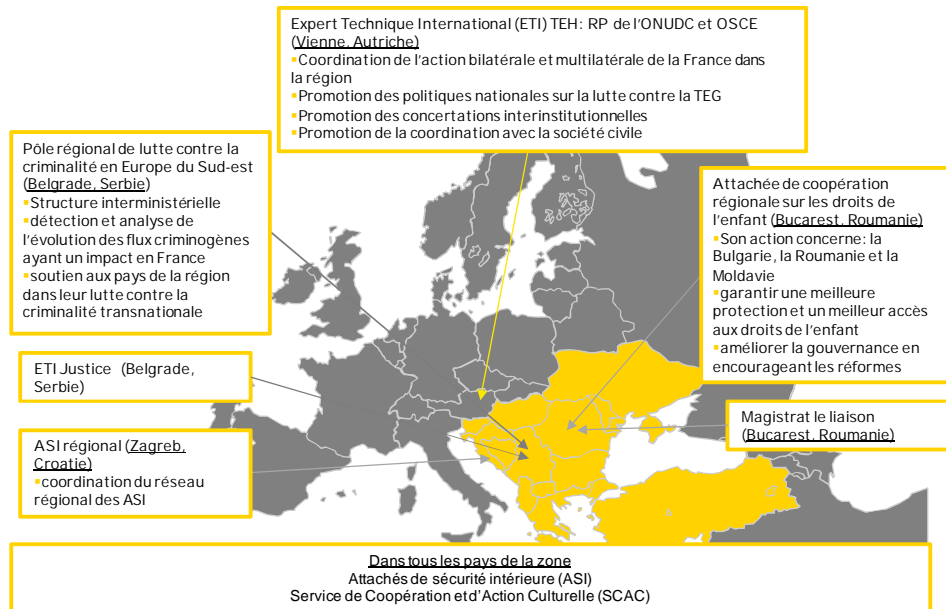
¹³ Dans les pays qui n'entrent pas dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD, les actions des SCAC s'inscrivaient, jusqu'en 2010, dans le programme 185.



3.2.4. Un dispositif de coopération spécifique a été mis en place en Europe du Sud-est

En 2005, la France a renforcé et structuré son dispositif d'intervention en Europe du Sud-est par la création d'un poste de conseiller technique (Expert Technique International) sur la lutte contre la traite chargé de mettre en place et de coordonner des actions de coopération dans 16 pays, ainsi que de promouvoir l'expertise française au sein des instances internationales. D'abord basé à Budapest puis à Sofia (dans les locaux de l'OIM), le poste a été rattaché en 2010 à la représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) ainsi qu'auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à Vienne. Outre les OI, les deux ETI successivement mandatés ont eu pour mission de travailler en collaboration avec les autres acteurs français œuvrant dans la région sur cette problématique : le pôle de lutte contre la criminalité organisée à Belgrade (Serbie), le réseau des ASI déployés autour de l'ASI régional de Zagreb (Croatie), l'expert technique international (ETI) justice à Belgrade (Serbie), le Magistrat de liaison en Roumanie, ou encore l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfant à Bucarest (compétent pour la Roumanie, la Bulgarie et la Moldavie).

Figure 2 : Dispositif d'intervention en Europe du Sud-est



L'ensemble du dispositif coordonné par l'ETI est composé de **compétences relativement complémentaires** en matière de TEH, chaque acteur couvrant soit un volet spécifique de la traite ou une catégorie de victime particulière, l'ETI ayant la compétence la plus générale et complète sur ce thème.

3.2.5. Un manque général de coordination, tant entre acteurs français, que vis-à-vis de l'extérieur (OI, bilatéraux, ONG, etc.), en dépit d'améliorations apportées par l'ETI en Europe du Sud-est

Sur le terrain, la coordination n'est pas toujours évidente et parfois facteur d'inefficacité. Si les missions respectives des SCAC, SSI, et magistrats de liaison devraient permettre un partage de **compétences relativement complémentaires** en matière de TEH, la répartition des rôles sur le champ de la coopération technique n'est pas toujours claire en pratique, et la coordination autour de la thématique de la TEH ne semble pas fonctionner de manière égale selon les pays.

A l'échelle régionale et en dehors du cas particulier de l'Europe du Sud-est, la mise en réseau et le dialogue entre acteurs français autour des problématiques de TEH est rare, comme en témoigne le résultat des missions en Afrique de l'ouest et en ANMO.

Sur ce point, l'évaluation a pu constater l'expérience positive de l'ETI en Europe du Sud Est et la valeur ajoutée apportée en termes de cohérence et d'efficacité : il a permis une certaine mise en cohérence des actions grâce à une mise en perspective au niveau régional et une mobilisation facilitée des postes sur la thématique spécifique de la TEH grâce à un appui expert. Il a aussi permis d'initier une mise en réseau, autour du point focal ainsi constitué par l'ETI, des différents acteurs français et nationaux (cellules de lutte contre la TEH notamment). Par ailleurs, le dispositif d'intervention construit autour de l'ETI a permis, compte tenu des

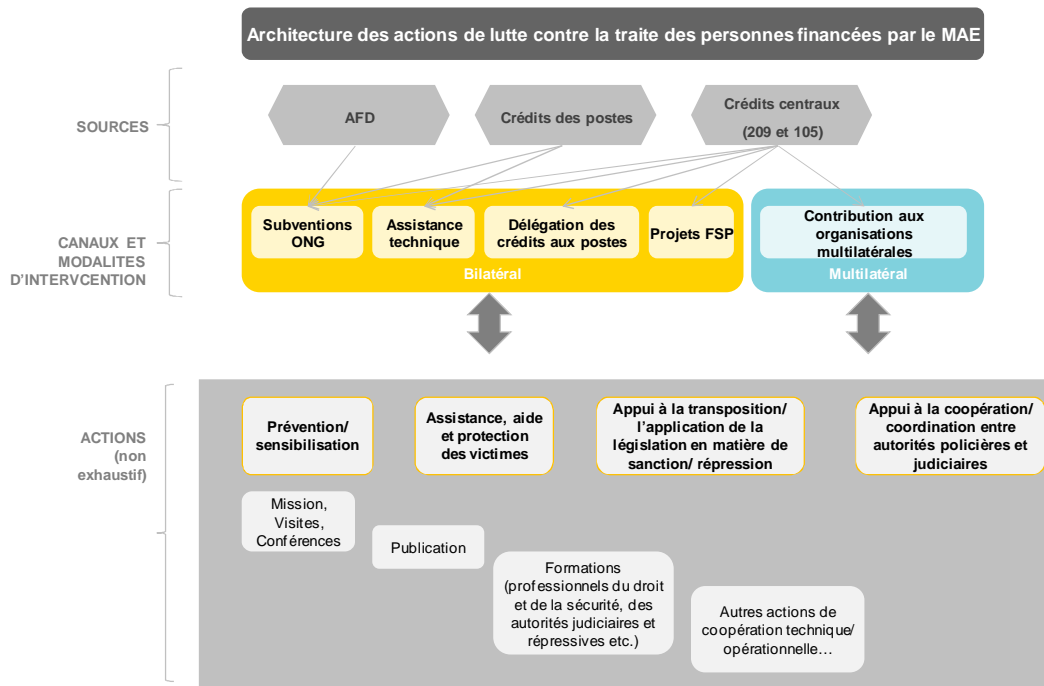
moyens financiers limités, de **favoriser la mutualisation des crédits français**, notamment à travers des financements conjoints avec les SCAC, les crédits régionaux de la DGM et dans une moindre mesure avec les ASI. Un effet de levier financier a enfin été systématiquement recherché avec les multilatéraux et s'est concrétisé par la participation à plusieurs programmes communs.

Plus globalement, l'évaluation souligne un **manque général de coordination entre bailleurs** multilatéraux, bilatéraux et les ONG. C'est en particulier le cas en Europe du Sud-Est (objet d'une évaluation approfondie : cf. tome 3) et la désignation d'un ETI n'a pas permis de changer la donne. Le manque de synergies parmi les organisations internationales et régionales reste particulièrement important dans la région, et le renforcement du rôle de la France en matière de renforcement de la communication entre les différentes organisations actives en Europe du Sud-est (OSCE, Commission européenne, UNICEF, OIM, BIT, ICMPD) reste un chantier majeur à mettre en œuvre. C'est aussi le cas en Afrique de l'ouest, où les différents bailleurs ne se coordonnent que trop peu et ne permettent pas un effet de levier significatif sur la lutte contre la TEH.

3.3. Les actions financées par le MAE depuis 2007

3.3.1. Différents types d'actions mises en place au niveau international

Outre le soutien et la participation aux négociations et aux groupes de travail relatifs à cette thématique dans les instances internationales (ONUDC ...), l'action du MAE en matière de coopération sur la question de la TEH inclut une grande diversité d'initiatives et d'instruments : l'organisation de séminaires régionaux concernant les différentes problématiques de la TEH, le soutien à l'élaboration d'un plan d'action national, la formation des personnels concernés justice/police, le soutien à des projets de sensibilisation. Elle inclut aussi le renforcement et l'élargissement de réseaux de spécialistes dans les diverses zones et l'organisation de concertations régionales regroupant les différents acteurs qui luttent contre la TEH grâce à un volontaire international.



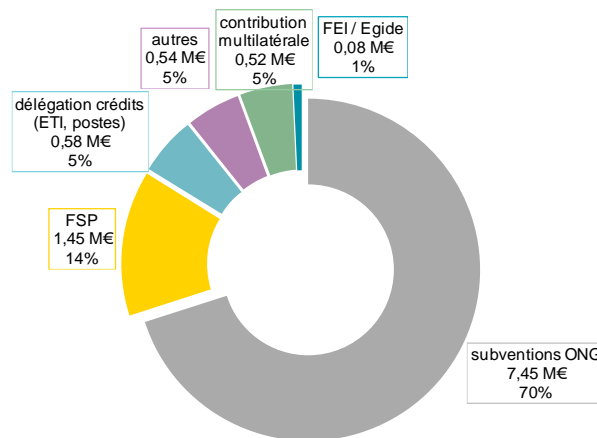
3.3.2. Une action relativement dispersée : près de 10,6 millions d'euros engagés pour la mise en place d'environ 230 actions de coopération en matière de lutte contre la TEH

Sur la période 2007-2011, la coopération en matière de lutte contre la TEH a représenté **environ 10,6 millions d'euros (hors dépenses de personnel) qui ont été engagés pour financer près de 230 actions de coopération dans une quarantaine de pays** (financements du MAE exclusivement). Ces chiffres ne comprennent que les actions ciblant spécifiquement la lutte contre la traite des êtres humains, mais il ne faut pas oublier qu'un nombre non négligeable de projets plus transversaux, portant sur des sujets connexes tels que la lutte contre la pauvreté, le renforcement de capacité des acteurs juridiques ou répressifs en matière de lutte contre les réseaux criminels, ou la bonne gouvernance, contribue aussi d'une manière ou d'une autre à la lutte contre la TEH. A ces crédits d'intervention, il convient d'ajouter un montant total estimé à **3,4 millions d'euros sur la même période, qui correspond aux moyens humains affectés à cette thématique.**

Peu d'actions de coopération ciblent ainsi la TEH spécifiquement et les financements moyens mobilisés restent relativement limités.

La plupart des financements concerne des crédits centraux, à hauteur de 80% des montants engagés, qui ont été dans leur grande majorité affectés à des subventions d'actions mises en œuvre par des ONG.

Figure 3 : Répartition des montants par type de financement



Ainsi, **70% du total des montants engagés (7,4 M€) a permis de financer 13 projets pluriannuels d'ONG**¹⁴, couvrant une dizaine de pays à travers quatre régions (Europe, Afrique du Nord & Moyen Orient, Afrique et Asie-Océanie). Sur 2007-2011, ces projets portés par des ONG ont été financés par deux biais différents, dans le respect de l'indépendance des organisations de la société civile dans leur vision des rapports Nord/Sud. Au regard de la réforme du dispositif de financement de projets et programmes portés par les ONG françaises intervenu en 2009, ils sont ainsi entrés :

- ▶ Dans le cadre d'un « **appel à initiatives Droits de l'Homme** » **lancé en 2008**¹⁵ par l'ex-Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) (alors rattachée à la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)), qui a permis de soutenir des projets relevant de la thématique de la lutte contre la TEH pour un montant de 5 millions d'euros ;
- ▶ Dans le cadre du **dispositif de renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des ONG françaises confié depuis 2009 à la Division du partenariat avec les ONG (DPO)**¹⁶ de l'AFD, qui accorde une priorité à la promotion de la gouvernance démocratique et des droits de l'Homme reconnus par la France et les conventions internationales. A noter que le MAE reste impliqué dans le suivi et l'octroi de financement à des projets d'ONG à travers la Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats (CIV), dont le

¹⁴ Les 10 ONG concernées sont : Médecins du monde, Acting for Life (ex- Groupe Développement), CIMADE, AFESIP, Afghanistan demain, Samu Social International, Auteuil International, ASI, ECPAT France et AIDE. La liste des projets concernés est précisée dans le tome 2 de l'évaluation.

¹⁵ Avec un budget global de 8 M€ sur trois ans, il a visé les thématiques suivantes : droits des femmes, droits des enfants, droits des personnes victimes de discriminations, soutien aux défenseurs des droits de l'Homme, ou encore éducation et sensibilisation aux droits de l'Homme

¹⁶ Depuis janvier 2010, l'appui aux OSI se fait, en outre, sur compte propre de l'AFD. La DPO assure le suivi technique et financier des projets engagés et instruit les demandes de cofinancement des ONG.

représentant participe au « comité spécialisé pour l'appui aux initiatives des organisations non gouvernementales »¹⁷.

Les financements hors ONG ont atteint **3,2 M€ sur 2007-2011, avec des montants annuels qui ont oscillé entre 300 k€ et 800 k€ selon les années.**

Sur ce montant, **environ 0,5 M€ ont d'abord été versés en tant que contributions multilatérales volontaires** à l'ONUDC (300 K€), l'OSCE (197 K€) et l'OIM (25 K€) pour des projets cofinancés par plusieurs bailleurs dans les pays prioritaires de la France.

Les autres projets mis en œuvre sur crédits centraux ou sur crédits des postes ont consisté dans :

- ▶ Des projets financés au titre de l'instrument FSP, tels que le projet FSP mobilisateur « enfants dans les conflits armés » et le FSP régional JUSSEC (Justice et Sécurité), ce dernier englobant par ailleurs de nombreuses thématiques connexes à la TEH ;
- ▶ Des projets d'assistance ou d'aide à la réinsertion financés à l'initiative de certains postes par le biais de l'instrument FSD ;
- ▶ D'autres actions financées par les postes sur leurs propres crédits ou sur crédits centraux délégués, ainsi que des actions mises en place par des attachés de coopération (ex. ETI TEH en Europe du Sud-est, attaché de coopération régionale « droits de l'enfant »).

Au total le montant consacré par les postes diplomatiques aux actions de lutte contre la TEH s'est monté à 2,4 M€ (crédits des postes et crédits centraux délégués) sur la période. 43 postes ont déclaré avoir participé à la mise en œuvre d'actions de lutte contre la TEH, la plupart en Afrique (14 pays). Hors ONG, l'analyse permet de constater une relative dispersion des crédits, avec un montant moyen par pays, parmi ceux ayant mis en œuvre des actions consacrées spécifiquement à la TEH, qui se monte à 55 k€ sur toute la période 2007-2011, et à seulement 22 k€ en excluant les projets FSP. Outre les projets FSP, les crédits des postes sont consacrés à différents types de projets :

- ▶ Des actions mises en œuvre par les **Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et leurs conseillers techniques**, incluant des actions de dimension régionale (notamment en Europe du Sud-est, mais aussi en Afrique de l'Ouest) tels que des séminaires régionaux,
- ▶ **Des actions mises en place par les ASI** qui sont souvent des actions modestes financièrement, mais en nombre important, qui s'inscrivent principalement dans l'axe poursuite/ répression/ renforcement de la chaîne pénale (visites d'études, formations au bénéfice des services de police et des services judiciaires). Au-delà du financement apporté par le MAE, ces actions peuvent être financées par les pays bénéficiaires, par des crédits européens ou par des organisations internationales.

Les actions financées sur 2007-2011 montrent une nette prépondérance des projets de sensibilisation/ prévention et d'assistance directe aux victimes, qui correspondent aux priorités généralement prises en compte par les ONG (« droit à l'initiative ») et par les SCAC. Ce

¹⁷ Le comité, créé par le décret n° 2009-618 du 5 juin 2009, est présidé par le Président du Conseil d'administration de l'AFD et comprend des représentants de l'État (ministère des Affaires étrangères et ministère des Finances), ainsi que deux personnalités qualifiées.

constat rejoint le constat d'une dominante axée sur la coopération au développement : la quasi-totalité des financements accordés à la coopération en matière de lutte contre la TEH provient du **programme 209**.

Sur un plan géographique, le bilan des actions fait apparaître la place prépondérante de l'Afrique (notamment l'Afrique centrale et occidentale), qui, tous modes d'intervention confondus, reçoit environ 50% des financements (5,25 M€). Par ailleurs 5 pays (Afghanistan, Laos, Sénégal, RDC et Madagascar) captent environ 20% des crédits totaux et 50% des crédits affectés à des projets nationaux (montant moyen par pays : 455 k€ sur des projets ONG uniquement).

Au niveau des postes : une problématique inégalement prise en compte

Seuls 43 pays ont fait l'objet d'une coopération en matière de lutte contre la TEH.

Au sein des postes diplomatiques, la coopération apparaît comme largement « opportuniste », les actions de terrain étant plus souvent guidées par la demande de coopération des Etats partenaires que par la poursuite de lignes directrices propres à la partie française.

Elle dépend en grande partie de l'importance accordée à la problématique par les acteurs français de terrain (SCAC et ASI en premier lieu) parmi lesquels la connaissance du phénomène s'est avérée très variable, et parfois en décalage avec la réalité de l'étendue du problème. Confirmé par les missions pays réalisées en Europe du Sud-est comme en Afrique du nord et en Afrique de l'ouest, cette maîtrise hétérogène des différents aspects de la lutte contre la TEH et l'interprétation inégale qui est faite de ce qui relève ou non de la thématique (non seulement par les Postes mais aussi par les pays eux-mêmes) constituent des obstacles au développement d'une coopération véritablement utile, efficace, et qui cible les véritables problèmes.

D'autres facteurs pouvant se cumuler expliquent **l'absence de coopération** :

- ▶ Le contexte national : pays en crise, absence d'Etat de droit (source d'ambiguïté compte tenu des enjeux existants dans ces pays en matière de TEH) ;
- ▶ L'absence de demande de coopération de la part des homologues dans le pays partenaire ;
- ▶ Un accent porté sur d'autres axes de coopération consacrés comme davantage prioritaires ;
- ▶ Un manque de crédits qui nécessite de se centrer sur quelques thématiques, dont la TEH ne fait pas nécessairement partie ;
- ▶ Un manque d'intérêt ou une méconnaissance de la problématique.

3.3.3. L'appréciation de l'efficacité et de l'impact des actions menées en Europe du Sud-est

En Europe du Sud-Est, l'action de l'ETI a permis :

- ▶ **D'assurer une impulsion sur la mise en œuvre d'actions bilatérales par les postes** (actions qui ont émergé plus facilement au niveau des postes (SCAC) : capacité à identifier les besoins et priorités des pays, à nouer des relations plus fortes avec les coordinateurs nationaux. Cet effet a été plus limité au niveau des ASI.)

- ▶ **De nouer des relations étroites avec les acteurs nationaux de lutte contre la TEH** (coordinateurs nationaux notamment), basées en grande partie sur le caractère interpersonnel qui doit être dépassé pour les pérenniser.
- ▶ **De renforcer une coopération avec les ONG locales**, particulièrement utile dans le contexte des difficultés importantes auxquelles doit faire face la société civile de ces pays, mais les résultats sont limités et dépendants de la situation de la société civile dans chaque pays (ONG puissantes ou non, disponibilités de financement...).
- ▶ **De favoriser l'implication d'experts français** qu'ils soient magistrats, représentants des forces de police ou des ONG. Cette implication a permis de tisser des liens avec les représentants locaux, de promouvoir les bonnes pratiques françaises en matière de lutte contre les réseaux criminels et de faire connaître les moyens d'assistance aux victimes existant en France.
- ▶ **De renforcer la visibilité de la France auprès des spécialistes anti-traite de la région**, et notamment auprès des coordinateurs nationaux de la lutte contre la TEH qui ont apprécié la présence d'un expert français et l'appui technique proposé au cours de réunions communes. L'impact reste en revanche plus limité auprès des autres bailleurs (bilatéraux et multilatéraux) pour qui le montant très limité des financements mobilisés ne permet pas de jouer un rôle significatif sur la thématique.
- ▶ D'établir un état des lieux dans l'ensemble des pays de la région et de proposer des actions de coopération bilatérales et régionales en réponse à des besoins exprimés en se donnant les moyens d'être plus sélectif.

Néanmoins si l'approche pragmatique, réaliste et ouverte à de nouveaux modes d'actions a été appréciée par les acteurs rencontrés dans les pays, un manque de stratégie préalable et de critères de choix incite au « shopping » et au saupoudrage de moyens par manque de constance dans les orientations suivies. Par ailleurs, la France n'a pas nécessairement ciblé les principales lacunes des politiques de lutte contre la TEH dans les pays (par exemple, l'assistance directe aux victimes qui n'est plus financée en Bulgarie), et certaines de ses actions auraient pu davantage s'appuyer sur les leçons tirées de l'expérience d'autres projets mis en œuvre par d'autres bailleurs (cas des projets de construction de salles d'auditions de mineurs en Albanie et en Macédoine, et de prévention de la TEH au sein des communautés Roms de Varna en Bulgarie¹⁸). Elle n'a pas échappé à un certains « travers » constaté parmi les bailleurs consistant à multiplier l'organisation de séminaires régionaux sans suite concrète.

3.4. Synthèse et enseignements complémentaires tirés des missions de terrain

En termes de lignes directrices et de déclinaison des principes d'actions, les missions réalisées dans les trois pays ont permis :

¹⁸ Les études existantes, basées sur l'expérience d'autres projets axés sur les enfants Roms adoptant la même approche (consistant dans le déploiement, au sein des quartiers Roms, de médiateurs de santé issus des communautés Roms) montrent que les efforts d'information par des travailleurs sociaux ou par des travailleurs de santé Roms ne sont pas en eux-mêmes véritablement susceptibles de diminuer les cas de traite.

- ▶ De confirmer la pertinence théorique des quatre principes d'actions de la coopération en matière de TEH prônés par le MAE, même si elles en ont aussi souligné le manque d'opérationnalité. A ce titre :
 - L'approche régionale apparaît primordiale pour lutter contre des trafics transfrontaliers et intrarégionaux. Sa pertinence est reconnue par l'ensemble des acteurs interrogés tant en Europe du Sud-est, que dans la zone Afrique de l'ouest, où les pays sont confrontés à des problématiques communes (traite intrarégionale importante, causes de TEH comparables, frontières communes, libre circulation des personnes, etc.). Néanmoins, la notion d'approche régionale peut recouvrir des réalités différentes, et il apparaît nécessaire de spécifier la manière dont elle doit être abordée. A ce titre, l'action régionale de l'ETI en Europe du Sud-Est (cf. tome 3) a constitué davantage en une recherche de synergies, un partage de bonnes pratiques et une mise en réseau d'acteurs qu'une mise en œuvre d'actions ciblant des réseaux spécifiques dans un ensemble de pays concernés (pays d'origine, de transit ou de destination). Les missions en Afrique de l'ouest et en Afrique du nord ont par ailleurs démontré la difficulté de cibler une « route » donnée ou un réseau particulier dans la lutte contre la TEH impactant la France en raison des besoins plus larges des pays et de l'adaptation permanente des réseaux. Cette adaptation des réseaux, et le changement des « routes » qui en découle, ne constitue pas une raison pour ne pas travailler à la lutte contre la TEH dans les pays d'origine et de transit concernés mais nécessite probablement une vision plus large.
 - L'approche globale et multisectorielle a été légitimée, mais elle doit être déclinée de manière coordonnée avec les autres acteurs en présence afin d'assurer un partage des tâches adéquat et une complémentarité des actions, notamment dans un contexte où les moyens financiers disponibles se réduisent.
- ▶ D'analyser les besoins au regard des enjeux communs (portage politique, bonne gouvernance...) ou plus spécifiques (causes culturelles ou idéologiques...). A cet égard, les missions pays ont alimenté la réflexion sur le besoin d'une approche spécifique qui peut être nationale, ou régionale, voire parfois locale (cas du Nigéria).

En termes de modalités de la coopération (en central et sur le terrain), les missions terrain ont relevé quelques axes susceptibles de progrès communs aux trois pays, qui ont trait aux aspects suivants :

- ▶ Le manque de capitalisation sur les connaissances acquises par la France et les autres bailleurs (qui permettraient pourtant d'orienter les priorités et de mieux cibler les actions) ;
- ▶ La nécessité d'une mobilisation plus forte des acteurs français autour de la thématique de la TEH, qui semble en deçà des enjeux des pays et confrontée à de nombreuses autres priorités de coopération qui prennent le pas sur la TEH ;
- ▶ Un besoin de clarification des rôles et de meilleure articulation entre le SCAC, le SSI et les autres acteurs français dans les pays ;
- ▶ Le besoin de dialogue avec les cellules de lutte contre la TEH et les autres partenaires nationaux en matière de TEH ;

- ▶ Le manque de coordination politique inter-bailleurs (qui permettrait de véritablement influencer le changement) : participation aux groupes de coordination sectorielle dans les pays (sur des problématiques transversales en lien avec la TEH), appui à des programmes globaux, travail en faveur d'une approche coordonnée entre pays de l'UE ;
- ▶ L'existence d'actions reconduites de manière récurrente par certains acteurs (à laquelle la France participe ou non), sans qu'elles n'aient fait la preuve de leur efficacité (c'est notamment le cas de séminaires et de conférences sur la TEH, dont la multiplication est critiquée, à l'instar de l'Europe du Sud-Est, mais qui ne permettent pas de traiter les problèmes de fond...)
- ▶ Le manque d'une méthodologie commune entre les acteurs, au niveau de l'identification des besoins, de la priorisation des interventions, du reporting et de la consolidation des résultats des actions autour d'un cadre commun.

Forces	Faiblesses/ Limites
<ul style="list-style-type: none"> - Des actions « innovantes » et une approche très partenariale en Europe du Sud-Est, avec une capacité appréciée à répondre à des « demandes » de coopération de la part des pays - Une expertise sur la thématique (ETI), des compétences et de nombreux acteurs français impliqués (ONG notamment) 	<ul style="list-style-type: none"> - La complexité du cadre institutionnel et le manque de coordination des acteurs - Un manque de connaissance de la thématique par certains acteurs clés de terrain, et le manque de partage de données et d'informations - Des crédits français dispersés
Opportunités/ Besoins	Menaces/ Risques
<ul style="list-style-type: none"> - Une thématique prioritaire en lien avec la défense des droits humains, à prendre en compte par la communauté internationale - Un enjeu d'image et de rayonnement pour la France dans le cadre de sa diplomatie d'influence - Le plan d'action national de lutte contre la TEH en cours de refonte/ d'adoption - L'effet de levier des autres bailleurs (perspectives en Europe du Sud-Est, mais également en Afrique de l'ouest) 	<ul style="list-style-type: none"> - Un manque de compréhension homogène de la définition et de l'ampleur de la TEH entre les différents pays (entre pays européens, mais aussi entre pays de destination et pays d'origine de la TEH) - Une thématique sensible et l'existence de facteurs sociologiques et culturels - Un manque de vision stratégique côté français - Une difficulté à mettre en œuvre les quatre principes de coopération du MAE en l'absence de lignes directrices plus opérationnelles - Un manque de connaissance de la

	<p>thématique par certains acteurs clés de terrain, et le manque de partage de données et d'informations</p> <ul style="list-style-type: none">- Un déficit général de coordination entre bailleurs (en Europe du Sud-Est, en Afrique de l'ouest)
--	---

4. Recommandations pour la formulation d'une stratégie de coopération en matière de lutte contre la TEH

Questions évaluatives :

- **Quelles devraient être les grandes lignes d'une stratégie française de coopération en matière de lutte contre la TEH ?**
- **Au regard des principes d'intervention et de l'expérience de la coopération française en Europe du Sud-est, quelles devraient être les modalités de la coopération française en Afrique et dans la zone ANMO afin de lutter contre les trafics interrégionaux impactant l'Europe et en particulier la France ?**

Sur la base des conclusions issues du bilan, de l'évaluation du dispositif d'intervention en Europe du Sud-est, de visites de terrain dans les pays de la zone ANMO et en Afrique subsaharienne et de deux ateliers de travail avec les acteurs concernés à Paris, ce chapitre vise à :

- *Orienter la décision en matière de formulation stratégique et de définition de priorités de coopération,*
- *Proposer des principes directeurs, des outils d'intervention et des types d'actions en fonction de critères de décisions stratégiques, en visant à spécifier les modalités de déploiement d'une approche différenciée en fonction des pays, des besoins de coopération et des priorités identifiées pour la France,*
- *Formuler des recommandations générales et transversales sur l'organisation de la coopération en matière de lutte contre la TEH, afin de l'améliorer pour renforcer l'efficacité des actions mises en place.*

Au fil de l'eau, ce chapitre propose des illustrations issues des missions de terrain qui ont permis d'analyser les problématiques, besoins et spécificités des flux de TEH en provenance d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale et transitant par la zone ANMO, à destination de la France, et d'en tirer des enseignements pour contribuer à la formulation d'une nouvelle approche opérationnelle de coopération dans les régions d'origine (Afrique subsaharienne) et de transit (ANMO) des flux de la TEH, en définissant les principes directeurs, les outils d'intervention à privilégier et l'organisation à mettre en place dans une zone géographique qui présente des enjeux majeurs pour la France.

4.1. Préalable : stratégie, arbre de décision et critères de choix

Pourquoi une stratégie ?

La lutte contre la TEH se place au carrefour de plusieurs problématiques interconnectées, parmi lesquelles :

- La lutte contre le crime organisé, par la prévention et la répression ;
- La dimension humaine : la traite est la violation des droits de l'Homme ;
- La gouvernance et l'Etat de droit ;
- La question du genre, les femmes et les filles représentant la plus large proportion des victimes de la traite (ce qui n'exclut pas leur participation active dans les réseaux de criminels), mais aussi celle des personnes vulnérables plus généralement (femmes en situation précaire ou minorités ethniques) ;
- Les flux migratoires, les phénomènes de traite étant souvent liés aux questions de migrations irrégulières, avec lesquelles la frontière est mince, qui constituent dans une certaine mesure une évolution structurelle ;
- La pauvreté et le chômage, dans la mesure où la difficulté des conditions de vie, le manque d'opportunités conditionnent en partie le phénomène et son endiguement.

Désormais, l'enjeu serait de construire une meilleure cohérence entre ces problématiques par la définition d'une stratégie dédiée à la TEH. Les apports d'une stratégie spécifique découlent des constats et des conclusions du bilan et de l'évaluation des actions de lutte contre la TEH. Il s'agirait en priorité :

- D'articuler l'ensemble des thématiques autour de la TEH
- De fédérer et de mobiliser les acteurs français autour de cette thématique, notamment sur le terrain où l'expertise n'est pas nécessairement présente
- De fournir des lignes directrices claires et lisibles aux acteurs de terrain
- De faciliter la coordination inter-acteurs et inter-bailleurs

La stratégie doit ainsi d'abord servir à guider l'action de la France, à définir des priorités claires, à la fois géographiques et thématiques, et servir de référence dans la définition de plans d'actions opérationnels.

- ▶ Elle doit être cohérente et articulée avec les autres politiques : si elle doit définir ses objectifs propres, elle doit aussi clairement être cohérente, si ce n'est au service des stratégies existantes que sont la politique de sécurité nationale, la politique de développement et la politique étrangère de la France. Elle doit être en ligne avec le plan d'action national en matière de lutte contre la TEH qui doit être adopté prochainement.
- ▶ A la fois outil opérationnel d'aide à la décision au service des objectifs recherchés, la stratégie doit aussi permettre d'appuyer la communication de la France vis-à-vis de l'extérieur. Elle constitue un moyen d'exprimer l'intérêt du pays et sa mobilisation à l'égard de cette thématique et démontre, dans une certaine mesure, une volonté de s'investir auprès des pays partenaires pour lutter contre la TEH (dans la limite des moyens disponibles).

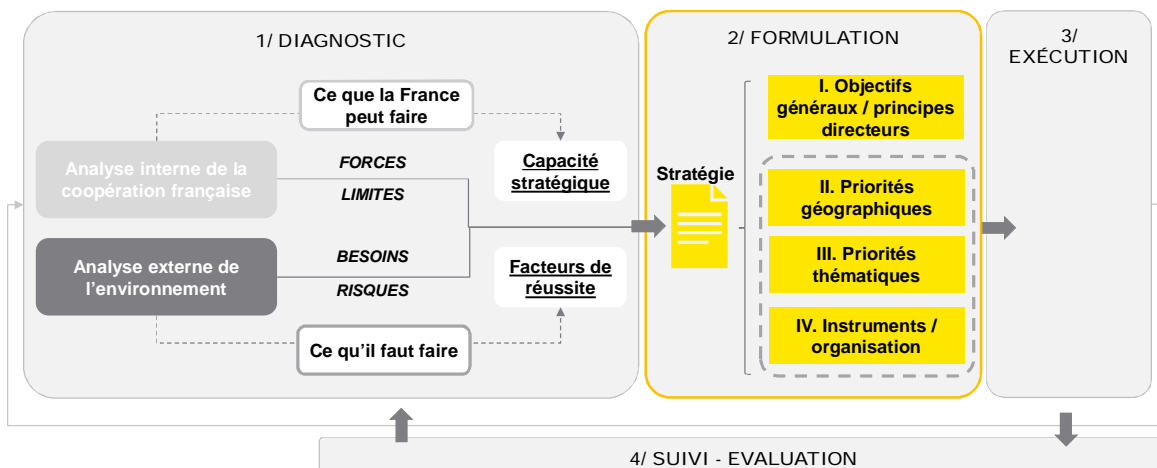
Les éléments constitutifs de la stratégie

Les axes de décisions de la stratégie et ses options de déclinaison opérationnelle sont nécessairement dépendants de choix politiques plus vastes qui dépassent le cadre de la présente étude : ils dépendent en particuliers des arbitrages budgétaires à venir qui détermineront les enveloppes disponibles pour mettre en œuvre la stratégie et financer les

actions prévues. Les moyens financiers sont l'un des principaux critères à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'arbitrer sur le périmètre des priorités géographiques, ou sur le choix des approches différenciées à mettre en œuvre. Dans tous les cas, l'efficacité constitue le principal critère dans le choix des actions à mettre en œuvre, l'enjeu étant de maximiser les impacts obtenus par rapport à l'investissement réalisé.

La définition d'une stratégie doit répondre aux principes suivants :



- ▶ Elle doit prendre en compte les éléments de diagnostic identifiés, et donc s'appuyer sur l'analyse des forces, limites, besoins et risques existants pour définir une approche en fonction de ce qu'il faudrait faire, mais également en fonction de ce que la France peut faire ;
- ▶ Elle doit clarifier les objectifs visés par la coopération et les impacts qui en sont attendus, et les inscrire dans les politiques plus globales en matière de coopération au développement et de sécurité intérieure. Elle doit définir les critères de choix pour la définition de priorités, thématiques ou géographiques. Elle doit enfin spécifier autant que possible les moyens de mettre en œuvre la stratégie et la décliner de manière opérationnelle.



L'arbre de décision et les critères de choix

L'évaluation propose ci-après un certain nombre de recommandations destinées à faciliter et orienter la décision au regard de critères d'arbitrage identifiés comme particulièrement cruciaux pour définir et mettre en œuvre une stratégie de coopération en matière de lutte contre la TEH. Les pistes de réflexion stratégiques ci-après ont pour visées de répondre à la nécessité de (i) définir une approche différenciée par type de pays, (ii) établir et définir une complémentarité entre les différentes formes de coopération au regard des instruments et des acteurs en présence (approche différenciée en fonction du canal bi/ multi notamment), (iii) clarifier l'articulation entre les différents volets de la TEH, les objectifs et intérêts français et la déclinaison pratique des principes d'intervention préconisés, et les moyens de les mettre en œuvre.

Différentes questions clés successives méritent d'être posées pour orienter la décision :

Questions clés	Analyses et critères de choix
<p>1. Quels sont les objectifs généraux de la coopération de la France en matière de lutte contre la TEH ?</p> 	<p>Il s'agit de faire la synthèse des problématiques centrales et connexes à la TEH, dépasser la dichotomie entre sécurité nationale et solidarité qui découle de l'organisation institutionnelle et stratégique française pour formuler une ambition politique globale centrée sur la coopération en matière de lutte contre la TEH.</p> <p>La stratégie devrait à ce titre clairement définir le positionnement de la TEH au sein des cadres stratégiques préexistants pour en clarifier le caractère pluri-sectoriel et multi-acteurs. Elaborée de manière concertée, elle doit s'adresser à tous les acteurs concernés, y compris les pays partenaires.</p>
<p>2. Quelles devraient en être les priorités géographiques ?</p> 	<p>Le périmètre des priorités géographiques dépend des contraintes budgétaires. Trois catégories de pays ressortent :</p> <ul style="list-style-type: none">- Les pays partenaires de l'aide publique au développement de la France, pour lesquels pourrait s'appliquer une logique de solidarité d'abord centrée sur les besoins du pays en matière de gouvernance et de lutte contre la pauvreté. La coopération pourrait privilégier la prévention et l'assistance aux victimes.- Les pays d'origine des victimes de TEH identifiées en France, davantage concernés par une approche sécuritaire intégrant les besoins de lutte contre les réseaux impactant la France.- Les autres pays, dans lesquels pourrait être mise en place une approche indirecte justifiant un suivi "à distance" de la thématique, sans pour autant mobiliser de financement spécifique, hormis par le biais du canal multilatéral.
<p>Quelles devraient en être les priorités thématiques ?</p>	<p>Au regard du continuum de la lutte contre la TEH, une approche globale est à privilégier autant que possible, mais il peut être nécessaire et justifié de cibler les interventions de la coopération française sur l'un des volets de la TEH uniquement : prévention/ sensibilisation, assistance aux victimes, poursuite.</p> <p>L'arbitrage dépend d'éléments de contexte à prendre en compte pour évaluer les besoins et l'opportunité d'agir dans le pays, parmi lesquels :</p> <ul style="list-style-type: none">- Les caractéristiques du phénomène de la TEH dans le pays : prégnance du problème, profils des victimes (y compris l'âge des victimes), structuration des réseaux,



etc.

- Les besoins du pays au regard de leur dispositif de lutte contre la TEH : cadre juridique, application de la loi, structures de prise en charge des victimes, sensibilisation, capacité des acteurs judiciaires et répressifs, etc.
- Les bailleurs présents et les actions déjà en cours

Quels sont les types d'instrument disponibles / à privilégier ?

Différents instruments sont mobilisables :

- Les crédits du MAE, projets FSP et autres actions bilatérales incluant les actions financées directement par les crédits des postes (programme 209)
- Les contributions multilatérales aux organisations internationales
- La mise en œuvre de projets financés ou co-financés par des partenaires multilatéraux ou bilatéraux (participation financière, mise à disposition d'agents/ d'experts, etc.)
- Les projets ONG subventionnés par l'AFD
- L'expertise et les moyens humains du MAE (programme 209, 105) et des autres services



Différentes options possibles en termes de partenariats et relais régionaux ou locaux : Les autorités nationales, le secteur institutionnel, les organisations internationales, la société civile.

Quelles conditions de mise en œuvre du point de vue des acteurs français ?

Les facteurs de succès de la déclinaison d'une stratégie incluent :

- La mobilisation des SCAC et des ASI sur la thématique, notamment par communication de lignes directrices claires
- La désignation d'un référent national en charge de la thématique (SCAC ou ASI, en fonction du type de pays (pays d'origine de victimes de TEH en France / pays partenaire de la coopération au développement de la France)
- La mise en place d'un ETI régional ou équivalent
- La remontée annuelle des besoins et des demandes de coopération, et de l'évolution du phénomène
- Etc.

Les sections suivantes précisent les réponses à chacune de ces questions.

4.2. Les grandes lignes d'une stratégie française de coopération en matière de TEH

- ▶ **Question clef n°1: Quels devraient être les objectifs généraux d'une coopération en matière de lutte contre la TEH ? Comment l'inscrire dans les cadres stratégiques existants ?**

La coopération de la France en matière de TEH, pilotée par le MAE en coordination avec les autres ministères, s'inscrit dans une approche qui se veut fondée sur le respect des droits de l'Homme et sur la mise en œuvre d'une action politique dans les domaines de la sécurité et de la justice, des relations extérieures et de la coopération au développement. La double approche « droits de l'Homme » et « sécurité » pose néanmoins quelques questions partagées à l'échelle de l'ensemble des bailleurs et se trouve à l'origine de certaines confusions entre ce qu'est la TEH, et ce qu'elle n'est pas. A ce titre, l'intégration de la TEH dans une politique de « sécurité nationale » et de « défense » conduit fréquemment à associer la criminalité affectant la personne à la criminalité affectant la sécurité de l'Etat ou à la problématique de l'immigration illégale.

La France doit pouvoir clarifier et communiquer sur ce qu'elle attend de sa stratégie en matière de lutte contre la TEH. Elle doit aider à surmonter une certaine dichotomie qui transparaît au travers de son organisation politique et institutionnelle, dans la mesure où la coopération en matière de TEH constitue une action plurisectorielle et interministérielle qui ne se résume pas à l'une ou l'autre des approches. Bien que l'évaluation cible la coopération financée par le MAE majoritairement par le biais du programme 209 (et dans une moindre mesure par le programme 105), elle implique aussi d'autres acteurs tels que le ministère de l'Intérieur et les ONG, mais aussi d'autres formes de coopération et d'autres financements qui participent de notre effort en faveur de l'éradication de la TEH dans le monde, et une stratégie pourrait s'adresser aussi à ces acteurs et englober leurs différents instruments.

Il s'agit donc de clarifier l'ambition portée par la France par le biais de sa coopération en matière de TEH. A cet égard, plusieurs approches peuvent être développées et combinées pour communiquer sur les objectifs français, parmi lesquels :

- ⇒ Promouvoir la défense des droits de l'Homme ;
- ⇒ Lutter contre les réseaux criminels de TEH ;
- ⇒ Défendre le respect de l'intégrité physique et morale des personnes victimes de TEH.

Des objectifs résolument orientés vers la défense des droits humains

Les interventions de la France pourraient mettre résolument l'accent sur le respect des droits de l'Homme à travers la protection des droits des personnes victimes de la traite et la mise en œuvre d'une approche de défense des droits humains en général. Si cette approche est à ce jour implicite, elle devrait être désormais intégrée dans un document de positionnement stratégique à vocation large, qui permettrait d'afficher, de la part de la France, une volonté plus forte de faire de la TEH un enjeu crucial lié à la problématique des droits de l'Homme, qui ne se résume pas seulement à une question de sécurité internationale, de lutte contre la criminalité organisée ou contre les trafics illicites de migrants, ou de soutien à la bonne gouvernance des pays.

La TEH est avant tout **une violation des droits de l'Homme**, et la lutte contre la TEH (et surtout la protection et l'assistance aux victimes) compte donc parmi les mesures que les Etats

doivent prendre en priorité pour promouvoir le respect des droits de l'Homme. L'affichage d'une orientation stratégique claire vers la défense des droits de l'Homme pourra constituer un moyen de mobiliser et d'encourager les autres Etats à placer la victime au centre de toute politique publique en faveur de la lutte contre la TEH, et respecter ainsi les obligations imposées aux Etats membres par la Convention du Conseil de l'Europe en matière de protection et d'assistance aux victimes de la TEH (qui intègrent des obligations telles que l'octroi d'un délai de réflexion, la délivrance d'un titre de séjour, et l'aide au retour).

Encadré 3 : Précisions sur la mise en œuvre d'une approche « droits de l'Homme » : type d'actions susceptibles d'être appuyées par la France pour renforcer le respect des droits de l'Homme dans le contexte des initiatives de lutte contre la traite

Cadre institutionnel de l'approche « Droits de l'Homme »

Devant le manque d'attention portée à la question des droits de l'Homme dans le Protocole de Palerme, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme (OHCHR) a décidé d'émettre un ensemble de principes et de directives concernant les droits de l'Homme et la traite des êtres humains en mai 2002¹⁹. Ces derniers constituent le texte de référence concernant les droits de l'Homme et la traite d'êtres humains, complété en 2010. En Europe, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005) a mis davantage l'accent sur les droits de l'Homme que le Protocole de Palerme, comme c'est aussi le cas de la publication du Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'Homme (BIDDH) éditée en 2004 concernant les Mécanismes nationaux de réintégration des victimes. En ce qui concerne les enfants, ce sont les lignes directrices de l'UNICEF sur la protection des enfants victimes de la traite (notes techniques UNICEF, 2006) qui constituent le texte de base pertinent en matière de droit des victimes.

Le premier des 17 principes de l'OHCHR souligne la primauté des droits de l'Homme: « *Les Droits fondamentaux des Victimes de la Traite doivent gouverner toute l'action visant à Prévenir et à Combattre la Traite, et à offrir protection, aide et réparation aux Victimes.* »

Pratiquement parlant, une approche des droits humains place les personnes victimes ou susceptibles d'être victimes de la traite au centre de toute analyse stratégique. La mesure d'efficacité des politiques et des dispositifs de lutte contre la TEH se fonde sur l'identification de leurs effets sur les personnes, plutôt que sur les résultats statistiques en matière de poursuites ou de condamnations de trafiquants présumés. L'approche « droits de l'Homme » nécessite d'identifier les individus ou les groupes d'individus les plus susceptibles d'être victimes de la traite (principalement sur la base des informations disponibles au sujet des personnes qui ont déjà été victimes), et de mettre en œuvre des mesures de protection pour s'assurer que leurs droits humains sont respectés et protégés.

En 2010, le Conseil de l'ONU des droits de l'Homme a adopté une résolution encourageant les gouvernements à se référer à ces principes et directives concernant les droits de l'Homme et traite des êtres humains en tant qu'outil utile dans l'intégration d'une approche fondée sur les droits de l'Homme dans leurs politiques anti-traite. Ainsi, par exemple, lors d'un récent

¹⁹ Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des Etres humains : Recommandations du Haut-Commissaire des Nations United aux droits de l'homme, le document de l'ONU E/2002/68/Add.1 du 20 mai 2002

débat au sein du Conseil, l'Autriche a estimé « qu'une approche fondée sur les droits de l'Homme devait placer les droits et le bien-être des victimes du trafic au centre des discussions et des mesures politiques, y compris des mesures visant à décourager la demande »²⁰. Dans le même débat à l'ONU, les représentants de plusieurs États ont souligné l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Déclinaison en actions de coopération

Parmi les onze Directives recommandées concernant les droits de l'Homme et la traite des êtres humains, la Directive 11 vise la coopération et coordination entre les États et entre les régions : « Les États et, le cas échéant, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, devraient envisager (...) dans le cadre d'accords bilatéraux ou par l'intermédiaire d'organisations multilatérales, [de] fournir une assistance technique et financière aux États et aux secteurs de la société civile concernés en vue de promouvoir l'élaboration et l'application de stratégies de lutte contre la traite **conçues dans la perspective des droits de l'Homme**. ». La Directive 7 souligne également la possibilité d'exploiter les « programmes de coopération pour le développement » en appliquant les stratégies visant à prévenir la traite des personnes. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains observe sur ce même point (coopération internationale) : « Les Parties à la Convention pourront conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux questions réglées par la présente Convention, **aux fins de compléter ou de renforcer les dispositions de celle-ci ou pour faciliter l'application des principes qu'elle consacre**. » (paragraphe 2 de l'article 40).

L'une des caractéristiques de cette approche « droits de l'Homme » est qu'elle permet de dépasser les différences séparant les catégories de criminalité organisée, comme la traite des êtres humains d'une part et le trafic de migrants d'autre part, qui apparaissent importante pour la justice pénale, mais qui sont moins pertinents du point de vue d'une personne dont les droits ont été violés et qui doit être protégée.

L'approche « droits de l'Homme » a des implications spécifiques sur le type d'aide que la coopération française serait susceptible de déployer ; notamment en ce qui concerne les trois catégories de base de l'action concernant la traite des êtres humains (poursuites, la protection et la prévention), et également en ce qui concerne la coordination entre les acteurs de lutte contre la TEH : ces implications sont disponibles en annexe.

L'articulation avec les enjeux de coopération au développement d'une part et de sécurité nationale d'autre part

La stratégie de coopération en matière de lutte contre la TEH doit permettre de faire le lien entre la TEH et les deux grandes stratégies associées :

- **La stratégie du MAE**

²⁰ Voir OHCHR : « Conseil des droits de l'Homme est titulaire d'un dialogue interactif avec les experts sur la traite des personnes et sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté », 28 mai 2013, accessible à l'adresse www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13370&LangID=E

Les quatre objectifs de la stratégie française de coopération au développement tels que formulés dans le Document Cadre de Coopération au Développement adopté en 2010 sont : (i) la lutte contre la pauvreté et les inégalités ; (ii) la promotion d'une croissance durable et équilibrée ; (iii) la préservation des biens publics mondiaux ; (iv) et la stabilité et l'Etat de droit.

Ces orientations sont parfaitement cohérentes pour guider toute action de lutte contre la TEH, mais aussi pour promouvoir le respect des droits de l'Homme en général et ceux des victimes de la TEH en particulier (victimes de réseaux criminels, mais aussi victimes de violations de leurs droits par un Etat).

Ce n'est que relativement récemment que les réponses aux problèmes de la TEH ont été institutionnalisées par les Etats et qu'une reconnaissance générale du fait que l'abolition de l'esclavage, de la servitude, du travail forcé et de la TEH représentait un défi à relever par l'ensemble des gouvernements et des bailleurs. S'il reste encore beaucoup à comprendre sur la nature et l'étendue de la TEH dans le monde, elle représente un enjeu sociétal majeur, qui remet en cause des valeurs et des responsabilités des sociétés et des gouvernements. Cependant, comme tout autre bien public émergent, il est à prévoir des écarts dans l'importance accordée au combat contre la TEH par des Etats ayant différents niveaux de développement politique, institutionnel, social et économique, ce qui justifie la nécessité de l'appuyer par des actions de coopération.

- **La lutte contre le crime organisé**

La question de la TEH apparaît aussi comme un enjeu de **sécurité nationale**, au même titre que d'autres trafics tels que le trafic d'armes et le trafic de drogues, notamment si elle entre dans le cadre de réseaux de criminalité organisés. La TEH reste cependant avant tout une forme de « délit » contre la sécurité des individus plutôt que contre la sécurité de l'Etat : les orientations de stratégie générale en matière de coopération devraient donc à ce titre davantage être formulées en direction de la protection des victimes plutôt que comme un enjeu de sécurité nationale.

La TEH étant, dans beaucoup d'instances, **un crime transnational**, le combat contre la TEH en France comme dans l'ensemble des pays voisins d'Europe occidentale, nécessite des actions coordonnées avec des organisations basées dans les autres pays impliqués (pour l'instant des pays d'origine des individus exploités en France, ou des pays de transit), des agences nationales, ou des organisations non-gouvernementales ou internationales. La coopération financée par le ministère des Affaires étrangères peut contribuer directement ou indirectement à renforcer cette coordination. Il est cependant nécessaire de décider de la priorité à accorder à cet aspect de la coopération qui contribue directement à la répression ou à la prévention de la TEH en France.

Les préconisations

Différents aspects sont à retenir dans le choix et la formulation des objectifs généraux de la stratégie :

- ▶ Retenir les trois objectifs proposés en leur accordant une valeur équivalente, la défense des droits de l'Homme devant apparaître comme l'une des finalités essentielles de la coopération ;
- ▶ Préciser l'articulation de la lutte contre la TEH par rapport aux autres cadres stratégiques existants (stratégie de coopération de sécurité, stratégie d'aide au développement)

- ▶ Expliciter son caractère pluri-sectoriels et multi-acteurs, en précisant ses liens avec les thèmes connexes qui lui sont souvent associés (trafic de migrants, lutte contre la pauvreté...) et en désignant les acteurs concernés et/ou actifs en matière de TEH.

4.3. Les priorités géographiques

- ▶ **Question clef n°2: Quelles devraient être les priorités géographiques de la coopération en matière de lutte contre la TEH ? Quel équilibre trouver entre un ciblage sur les « routes » de TEH à destination de la France et la prise en compte d'autres pays partenaires de la coopération au développement de la France ?**

Après une période où l'assistance à des mesures de lutte contre la TEH à travers le monde a été fournie par la France pour de petits budgets répartis sur une échelle géographique relativement large, et alors qu'elle a été dépendante, dans la plupart des cas, de l'initiative et de l'intérêt propres à chacun des SCAC/ ASI ou des ONG, la **France va désormais devoir concentrer ses ressources** pour soutenir des mesures contre la TEH, telle que définie par le Protocole de Palerme, afin d'en augmenter les impacts potentiels et maximiser les chances d'obtenir les résultats escomptés.

Les options

Deux options (non exclusives) ressortent des orientations implicitement suivies jusqu'ici et du cadre stratégique et institutionnel français. Ce sont aussi des options défendues de manière équilibrée par les différents acteurs français ayant participé aux ateliers organisés dans le cadre de la présente évaluation. Ces options, auxquelles s'ajoute une troisième catégorie de pays qui n'entre dans aucune d'entre elles, guideront, selon le(s) profil(s) de pays privilégié(s), les priorités thématiques et la nature des mesures régionales ou nationales qui pourront être déployées.

- ▶ **1. Les pays d'origine ou de transit de victimes de TEH identifiées sur le sol français.** Les liens existant avec ces pays au regard des réseaux criminels et des « routes » de TEH identifiés justifient un appui spécifique par la France et le renforcement d'une réponse coordonnée entre la France et le/ les pays partenaires (enquêtes criminelles, autres formes d'entraide judiciaire ou coopération juridique internationale²¹, actions de prévention coordonnées, ou aide au retour volontaire des victimes de traite et aide à une réinsertion durable). Il pourrait s'agir ici de soutenir des initiatives visant à développer une réponse cohérente tout au long d'un même « itinéraire » de traite particulier (zones d'origine ou de recrutement, pays de transit et lieu d'exploitation), mais pas exclusivement (cf. types d'actions à privilégier) ;

²¹ Voir le *ASEAN Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases*, 2010, qui n'a pas encore été traduit en français, comme référence principale à l'égard de la coopération juridique internationale (disponible à http://www.artipproject.org/ic-andbook/ASEAN%20Handbook%20on%20International%20Legal%20Cooperation%20in%20TIP%20Cases_Aug2010.pdf).

- ▶ **2. Les pays partenaires de la coopération au développement de la France**, parmi lesquels les pays pauvres prioritaires (PPP) et les pays émergents, où la coopération française s'inscrirait dans un objectif de lutte contre la pauvreté et de soutien à la bonne gouvernance des Etats. A noter que ces pays peuvent, ou non, constituer également des pays d'origine de victimes de TEH en France.
- ▶ **3. Les autres pays ou régions** avec lesquels la France n'entretient pas de liens privilégiés dans le cadre de sa politique d'APD et où les phénomènes de TEH ne semblent pas affecter le territoire français.

Les critères de choix et préconisations

Différents critères (limites, bénéfices potentiels, etc.) peuvent orienter la décision ;

- ▶ **La capacité à identifier les pays** : donner la priorité à une coopération avec les pays d'origine ou de transit de victimes exploitées en France exige que les autorités françaises compétentes soient en mesure d'obtenir des renseignements fiables et objectifs sur l'identité de ces victimes au cours des dernières années (par exemple, en 2011 et 2012). A cet égard, les «victimes» à identifier dans ce contexte doivent englober toutes les formes de TEH selon la définition établie par les conventions internationales ratifiées par la France, et pas seulement les cas reconnus en vertu de la loi française²². Avant de définir le périmètre des pays où des actions de coopération apparaissent comme prioritaires, il faudrait donc s'appuyer sur des recherches objectives menées par une organisation tierce afin d'identifier et d'évaluer les situations des personnes reconnues comme des victimes de TEH (conformément aux critères énoncés dans le Protocole de Palerme ou la Convention du Conseil de l'Europe), leur provenance, etc. Les limites sont néanmoins nombreuses, et ont été soulevées de manière récurrente par les acteurs de lutte contre la TEH interrogés en France et sur le terrain. Comme l'a soulignée la dernière évaluation du GRETA, il est difficile de connaître la provenance des principaux flux et s'il existe des tendances, aucun indicateur précis ne permet de les confirmer.
- ▶ **La mobilité et l'adaptation permanente des réseaux et des trafics** : une « route » connue à un moment donné peut être désactivée et modifiée l'année suivante. Ce constat constitue une limite au choix consistant à cibler uniquement des « routes » définies et à privilégier exclusivement l'action sur les pays d'origine de la TEH à un instant donné. S'il est pertinent d'orienter la priorité vers des pays identifiés comme des pays « sources » de TEH en Europe, il convient ensuite d'adopter une approche large et flexible pour lutter durablement contre les ressorts et la capacité d'adaptation des trafiquants. La coopération avec les pays sources des victimes identifiées en France ne doit pas empêcher la France d'avoir une approche dynamique consistant à analyser l'ensemble des routes actuelles et potentielles de la TEH (et non pas seulement les situations dans les pays d'origine actuels) afin d'adapter/d'anticiper dans la mesure du possible la coopération

²² Les statistiques sur les victimes en France sont à l'heure actuelle très centrées sur un type de TEH, à savoir la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Peu de données sont en revanche disponibles sur les victimes de la servitude domestique et le travail forcé.

technique aux évolutions des routes ou aux modifications des stratégies des trafiquants, particulièrement fréquentes dans le cas de la TEH.

- ▶ **La valeur ajoutée apportée par la coopération française dans le pays ou dans la région au regard des besoins et des interventions existantes** : parmi les pays partenaires, il conviendrait de cibler les pays où l'aide française est la plus à même d'apporter des avantages tangibles aux victimes. Selon un document pertinent de la Commission européenne en la matière (Conseil de l'Union européenne, Deuxième rapport sur la mise en œuvre du document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, le 3 Décembre 2012, 13661/3/12), « la coopération avec les pays prioritaires devrait principalement viser à renforcer les capacités et devrait tenir compte de la situation des droits humains dans le pays de priorité en cause ».
- ▶ **Les impacts attendus pour la France / le retour en sécurité intérieure** : le choix des pays d'origine de victimes de TEH en France constitue par exemple un moyen d'obtenir (*a priori*) des impacts plus concrets et visibles sur le territoire national, et donc de mieux répondre aux objectifs de redevabilité vis-à-vis des contribuables français.
- ▶ **Les instruments effectivement mobilisables** pour participer à la lutte contre la TEH dans les zones géographiques visées : expertise du MAE ou des services d'autres ministères (justice, intérieur...), financement de projet du MAE et par son réseau de services de coopération, instrument FSP du MAE, projets des SSI subventions aux ONG, canal multilatéral, etc.

Au regard de ces critères et limites, l'évaluation peut avancer les recommandations suivantes :

- ▶ **Cibler un nombre limité de pays et de régions**, afin d'éviter l'éparpillement de l'action de la France, notamment compte tenu des moyens financiers alloués à la coopération en la matière.
- ▶ **Adopter une double approche** consistant à accorder une priorité égale aux deux catégories de pays et régions suivantes (en ciblant cependant un nombre limité de pays et régions) :
 - (i) ciblage sur les pays d'origine des victimes de TEH en France : avec toutes les limites susmentionnées concernant l'identification de ces pays, il s'agirait de porter une attention particulière aux zones géographiques d'origine ou de transit de TEH impactant la France, et l'Europe plus largement. Par ordre de priorité, le focus pourrait être maintenu sur l'Europe du Sud-Est, et déployé en Afrique subsaharienne (Nigéria), voire dans d'autres régions faisant partie de la catégorie des « émergents » de l'aide au développement de la France (Chine/ Asie du Sud-est, et Brésil)
 - (ii) ciblage sur les pays partenaires de la coopération au développement de la France : la coopération française se doit de porter la thématique de la lutte contre la TEH parmi ses pays de coopération privilégiés, qu'ils soient ou non des pays d'origine de personnes qui arrivent jusqu'en France. Dans cette catégorie entrent les pays d'Afrique de l'ouest autour du Sénégal (Mali, Guinée-Conakry, Niger...), qui sont aussi pour la plupart des pays pauvres prioritaires de la Coopération au développement, mais qui ne sont pas clairement identifiés à ce

jour et en l'état actuel des données recueillies comme des pays d'origine (ni de transit) de cas de TEH en France (ni en France ni sur le terrain au Sénégal).

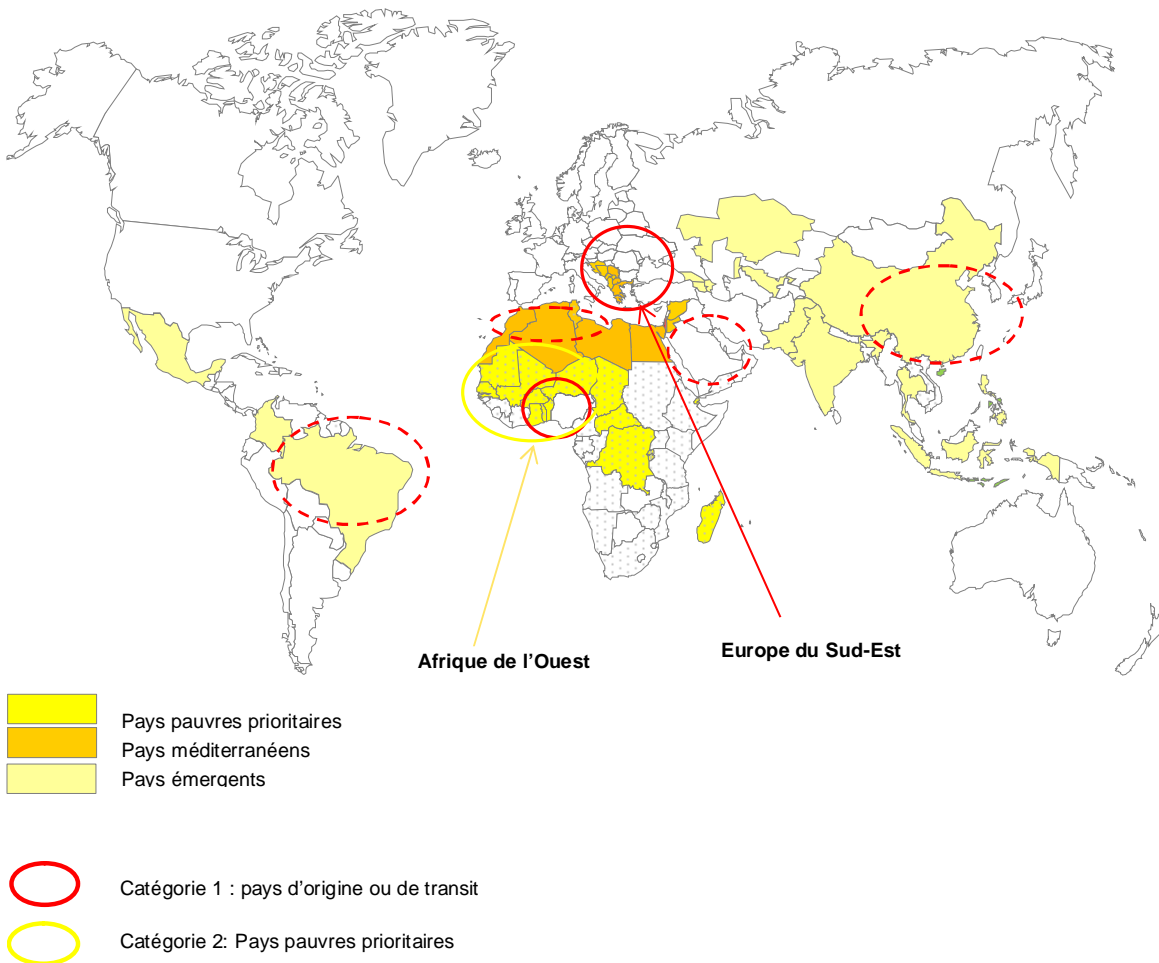
- ▶ **Décliner, dans chaque zone ou dans chaque pays, une « approche différenciée »** ou « spécifique », dans une logique articulant les contextes locaux (remontée des postes) et les grandes lignes directrices stratégiques élaborées au niveau du MAE : il s'agit ainsi d'adapter les priorités thématiques et les modalités de coopération aux contextes et aux besoins des pays d'une part, et aux impacts attendus côté français. La stratégie doit être adaptée en fonction des politiques de lutte contre la traite en place, des acteurs en présence, mais aussi en fonction des contextes culturels spécifiques (approche sociologique de groupes ciblés). Cette adaptation aux contextes culturels spécifiques induit une nécessaire « traduction » du concept de la traite afin qu'il soit accepté et mieux compris dans les pratiques culturelles locales et contribue à préparer les enjeux liés à une intervention contre le phénomène. Elle implique aussi d'anticiper les effets possibles d'une intervention sur les conflits ou sur les dynamiques en cours dans des contextes post crises ou instables (exemple : une intervention qui ciblerait les Touaregs noirs / Bella au Mali, dans le contexte du processus de paix).
- ▶ **Travailler suivant une approche régionale, mais aussi infrarégionale selon les cas**, et non pas uniquement selon une approche pays par pays (en Afrique de l'ouest : approche régionale ; au Nigéria : approche infrarégionale et locale pour les actions de prévention et d'assistance aux victimes).

Ces recommandations conduisent à cibler d'abord deux zones prioritaires :

- l'Europe balkanique, région d'origine, où une coopération renforcée a déjà été initiée et mérite d'être poursuivie
- l'Afrique subsaharienne (Afrique sahélienne et Afrique de l'ouest), zone prioritaire de la coopération au développement de la France touchée par d'importants phénomènes de traite

Des interrogations se posent pour :

- Le Brésil, la Chine, l'Amérique Latine qui sont des pays/ régions d'origine susceptibles d'impacter le territoire national et qui entrent dans la catégorie des émergents. S'ils ne relèvent pas du programme 209, d'autres modalités d'intervention sont possibles (ASI, magistrats de liaison, programme 105, programme 110...).
- Les pays d'Afrique du nord, à la fois pays d'origine, de transit et de destination. Les interrogations portent sur la valeur ajoutée et les moyens d'une coopération française spécifique. Il pourrait être envisagé de s'orienter vers des coopérations triangulaires avec l'Afrique de l'Ouest.
- Un ensemble de 2 régions, intégrant une approche plus spécifique et plus ciblée dans 2 ou 3 pays d'origine pourrait être retenu.



4.4. Les priorités thématiques

► **Question clef n°3: Quelles devraient être les priorités thématiques de la coopération en matière de lutte contre la TEH ?**

La mise en œuvre d'une approche large, portant sur l'ensemble du continuum de la TEH, est promue par le MAE dans ses principes de coopération. Ce principe est reconnu comme pertinent et nécessaire pour lutter de manière efficace, complète et durable contre les différentes formes de TEH. Cette approche requiert cependant une multitude d'actions difficiles à mettre en œuvre avec l'appui d'un seul bailleur de manière globale et concomitante, notamment au regard des moyens mobilisables et de l'importance des enjeux à prendre en compte, qui dépassent souvent le seul cadre de la TEH. La mise en œuvre d'une coopération ciblée en matière de lutte contre la TEH, qui s'intéresse plus spécifiquement à l'une ou l'autre des thématiques de cette lutte, répond donc à une nécessité. L'approche doit être déclinée en fonction des pays, en tenant compte de leurs situations et de leurs enjeux spécifiques (formes de TEH, causes principales de TEH, avancées du pays sur les différents volets de la lutte contre la TEH, actions déjà engagées éventuellement avec l'appui d'autres bailleurs, etc.).

Les options

Des priorités thématiques devraient être définies en ce qui concerne le **ciblage sur un ou plusieurs volets de la lutte contre la TEH** :

- La protection et l'assistance aux victimes de la traite, en particulier par exemple la protection et l'assistance aux enfants victimes (au-dessous de l'âge de 18 ans) dans les situations où cette assistance est lacunaire ;
- La détection de la TEH et des crimes liés, suivie par la poursuite des criminels et des actions efficaces de la part des enquêteurs, des parquets et des tribunaux ;
- La prévention de la TEH dans les pays d'origine (des victimes), de transit et d'exploitation.

Un ciblage pourrait aussi être envisagé sur un profil particulier de victimes (femmes, enfants, etc.).

Les critères de choix et préconisations

Les critères d'arbitrage susceptibles d'orienter la concentration des crédits concernent :

▶ **Le profil de pays :**

- **Dans les pays partenaires de la coopération au développement de la France**, le principal point d'entrée de la lutte contre la TEH pourrait être lié en priorité à la protection et à l'assistance aux victimes de la traite. La nature des besoins des organismes d'application de la loi et des systèmes de justice pénale est beaucoup plus diversifiée. Par ailleurs la lutte contre la TEH dans les pays avec lesquels la France entretient des liens de solidarité privilégiés passe par des actions de réduction de pauvreté plus globales, et la contribution éventuelle de ces programmes (ex. programme 209) aux objectifs de lutte contre la TEH pourrait être rendue plus explicite.
- **Dans les pays d'origine ou de transit, une approche visant l'appui à la coopération policière ou judiciaire devrait être recherchée de manière plus systématique, afin de lutter contre les réseaux.** En complément, un travail ciblé auprès des populations vulnérables et des victimes présumées pourrait être réalisé dans les zones concernées.

▶ **Les caractéristiques de la lutte anti-traite dans les pays et la nécessité de se coordonner avec les autres bailleurs :** la mise en œuvre d'une approche large, portant sur l'ensemble du continuum de la TEH est promue par le MAE dans ses principes de coopération. Au regard des moyens disponibles et de l'étendue des enjeux existants dans le cadre de chacun des volets, la France doit jouer un rôle proactif dans la mise en place d'une coordination inter-bailleurs et accompagner ou compléter ce qui n'est pas suffisamment pris en compte.

▶ **Les besoins perçus comme prioritaires dans les pays.** De manière transversale, quelques principes ont émergé des échanges organisés à l'occasion des ateliers de réflexion :

- **L'assistance aux victimes** (y compris la protection de leurs familles), qui constituent souvent le « parent pauvre » de la coopération. La protection et la réinsertion des victimes sont considérées comme un volet de coopération complexe, moins institutionnalisé que la coopération judiciaire ou policière

opérationnelle et où la France ne dispose pas d'une grande expérience, ni d'un grand savoir-faire. La responsabilité de protection et de réinsertion des victimes étant également du ressort des pays d'origine, la France pourrait cependant utilement systématiser les interventions de nature politique (en coalition avec d'autres pays de destination) afin d'inciter les pays sources à une meilleure prise en compte des besoins des victimes. Dans certains pays cette assistance vise également l'appui aux démarches devant les tribunaux et pourrait nécessiter un accompagnement à l'amélioration de la capacité des tribunaux à y répondre. Dans les pays où l'Etat de droit est plus faible, il s'agirait d'assister directement les victimes, y compris par l'amélioration des infrastructures correspondantes, pour leur permettre de se rétablir dans la vie économique.

- **L'identification des victimes, en tant qu'enjeu majeur qui conditionne l'accès aux droits** : une coopération accrue sur cet aspect devrait non seulement contribuer à une meilleure connaissance du phénomène, mais aussi à l'ouverture et la possibilité d'un meilleur accès aux droits pour la/ les victimes. A noter que l'accès au droit est par ailleurs confronté, dans certains pays (en particulier en Afrique de l'ouest), à un défaut d'enregistrement des naissances. Dans cet esprit, la Commission européenne a publié (Juin 2013) un référentiel commun visant à **harmoniser les pratiques d'identification** dans 6 Etats membres. Une prochaine étape serait que l'ensemble des Etats membres s'approprient ce référentiel commun de base, et que des formations communes soient mises en place, ce qui permettrait par ailleurs de faciliter la coordination entre pays de l'Union européenne. Ce type d'outil pourrait aussi être utilisé par la France dans la coopération avec les pays tiers.
- ▶ **Le niveau d'impact attendu dans les pays et sur le phénomène.** Les interventions tout au long du continuum peuvent se décliner dans une perspective d'effets immédiats, ou d'effets à moyen terme. Dans un pays où il existe un manque d'investissement dans les « infrastructures » nécessaires à la lutte contre la TEH (cadre juridique, application de la loi, etc.), il pourrait être préférable d'appuyer des mesures de renforcement de capacité, plutôt que des mesures qui visent directement des victimes potentielles et susceptibles d'être transportées vers la France (donc, des mesures avec un impact à court terme).

Un schéma peut être envisagé sur le modèle suivant :

	Zones d'intervention prioritaires	Prévention	Recherche	Coopération judiciaire	Réinsertion
Niveau d'effets immédiats sur les flux	Nombre de victimes identifiées en France de la zone	Sensibilisation des acteurs clés / mécanisme d'alerte Identification et ciblage des personnes les plus vulnérables au phénomène dans les communautés sources Coordination en Europe sur les questions de l'immigration	Recherche au périmètre très ciblé en fonction : - d'un intérêt stratégique particulier - du manque de données détaillées actualisées sur un aspect du phénomène Sujets possibles : acteurs clés du phénomène en provenance des zones non identifiés, nouveaux phénomènes identifiés en France, un type de route (exemple route maritime en provenance du Nigéria), analyse détaillée d'une communauté (exemple certains quartiers de Benin City), structure et rôle des autorités administratives et religieuses	Identification des blocages pour des cas particuliers Réalisation d'enquête Coopération pour l'appui à la protection des victimes et familles	Victimes rapatriées à réinsérer Liens possibles persistants avec le réseau nécessitant un suivi
Perspective d'effets à moyen terme	Phénomène élevé dans le pays et partenaire traditionnel de la France	Campagne grand public (avec implication éventuelle d'anciennes victimes) Soutien à la formation Activités génératrices de revenus	Suivi des tendances de fonds peu documentées Mise en place de système de collecte de données en partenariats avec les acteurs locaux	Ratification d'accords de coopération judiciaire et sur la TEH Contribution à la réforme de l'administration et au renforcement des capacités des acteurs clés	

4.5. Les types d'actions

- ▶ **Question clef n°4: Quels types d'actions, d'instruments (ETI, FSP, action multilatérale, etc.) et de partenariats faudrait-il privilégier (OI, société civile, autres bailleurs, etc.) ?**

Les critères de choix et préconisations

- ▶ **Le niveau de gouvernance des pays.** Dans de nombreux pays africains, la mauvaise gouvernance des Etats est mise en avant comme l'un des obstacles majeurs à la coopération opérationnelle (policière, judiciaire...) et à l'efficacité de la coopération technique. Dans ces pays, différentes options peuvent être envisagées allant de l'appui de long terme au renforcement de l'Etat de droit, à la mise en œuvre d'actions plus ciblées, de terrain, visant directement les victimes. Dans le premier cas, le type de coopération requis dépasse largement la TEH et s'inscrit dans le cadre de la coopération au développement et de l'appui à la bonne gouvernance. Il requiert généralement un travail de longue haleine, à travers des programmes d'envergure de renforcement des capacités (comme c'est le cas du Royaume-Uni au Nigéria), que des programmes développés par le biais de l'instrument FSP pourraient éventuellement compléter (par des formations, de l'appui technique, une révision de certaines procédures...) pour assurer la prise en compte de la TEH. En l'absence de moyens suffisants ou de résultats probants de ces programmes, les interventions devraient être davantage axées vers des actions ciblées susceptibles d'apporter le plus de bénéfices possibles aux victimes de TEH (par exemple, toujours dans le cas du Nigéria, des réunions conjointes d'autorités anti-traite des deux pays qui permettraient d'établir une meilleure communication et une connaissance par les deux pays des systèmes de lutte anti-traite réciproques). Il s'agit de contourner les blocages liés à la mauvaise gouvernance des Etats par des actions locales déployées par des acteurs locaux et de terrain (collectivités, société civile...), et ciblant en particulier la prévention et l'assistance aux victimes.
- ▶ **Les acteurs en présence dans la région ou le pays ciblé** et les compétences propres à ces différents acteurs : communauté de bailleurs, société civile, cellule nationale anti-traite... A noter que la collaboration avec la société civile permet l'accès aux communautés, mais doit être accompagnée d'une analyse claire des capacités des organisations et d'un suivi précis.
- ▶ **L'adaptation des instruments aux besoins de coopération identifiés.** La palette des instruments français existants doit être mise en œuvre selon leurs conditions d'utilisation spécifiques (crédits du 209 réservés aux pays en développement par exemple). A noter que 70% des financements du MAE contribuant à lutter contre la TEH transitent par les ONG. Les organisations de la société civile bénéficiant d'un « droit à l'initiative » reconnu par le MAE et l'AFD (désormais en charge du dispositif d'appui aux initiatives des ONG depuis 2009), une grande partie de l'aide aujourd'hui affectée à la lutte contre la TEH n'est donc pas pilotable en tant que telle. Sans remettre en question le droit à l'initiative, une des réponses à cette limite pourrait être de mettre en place un mécanisme de subventions accordées aux ONG qui proposeront des projets s'inscrivant dans les priorités et les zones d'interventions stratégiques du MAE.

Outre la déclinaison d'une approche différenciée en fonction des priorités géographiques définies, il s'agirait donc, **en termes d'instruments, de :**

- Mettre en place un système permettant d'identifier les besoins spécifiques des pays, mais aussi de comprendre l'action des partenaires potentiels sur le terrain afin de déterminer les instruments les plus adaptés aux contextes et organiser, autant que possible, une action coordonnée à l'échelle régionale
- Organiser un échange d'information avec les postes et assurer un traitement permettant une vision d'ensemble de leurs remontées

... et en termes de partenariat, de :

- Développer le travail commun avec les autres pays de l'UE et renforcer la coordination des interventions bénéficiant d'un appui politique
- S'appuyer sur les compétences propres de chaque OI (par exemple la répression des trafics en ce qui concerne l'ONUDC, ...) et s'adosser aux actions qui entrent dans leur mandat

4.6. Le dispositif de coopération

- ▶ ***Question clef n°5 : Quel dispositif institutionnel de coopération mettre en place côté français ? En particulier, dans quel contexte peut-il être utile et efficace de mettre en place un ETI régional ?***

Tant le bilan des actions (tome 2) que les missions de terrain réalisées en Afrique de l'Ouest et en Afrique du Nord ont montré l'hétérogénéité de la connaissance du phénomène parmi les acteurs de la coopération française dans les pays, qui nuit à l'efficacité de la mobilisation de la France sur cette thématique, y compris dans des pays et des régions qui devraient compter parmi les priorités de la France en matière de lutte contre la TEH. Par ailleurs, l'évaluation du dispositif de coopération mis en place en Europe du Sud-est, qui a vu la désignation d'un ETI chargé de coordonner les actions de la France dans la région depuis 2007, a souligné les bénéfices apportés par la présence et l'appui d'un expert de la thématique pour : (i) accompagner les ambassades dans le dialogue bilatéral et l'identification de projets de coopération, (ii) développer des partenariats avec les autres donateurs (OI et bilatéraux) investis sur la thématique, (iii) et contribuer à mettre en réseau ces différents acteurs, ONG comprises, pour renforcer la coordination.

Les critères de choix pour la mise en place d'un ETI régional, sur le modèle de l'expérience déployée en Europe du Sud-est

Ce type de dispositif, qui implique un coût non négligeable bien qu'essentiellement humain (à ce titre, l'investissement réalisé au regard de l'effet de levier constaté sur les résultats obtenus a été largement nuancé dans l'évaluation du dispositif en Europe du Sud-est), semble particulièrement adapté dans certains contextes et sous certaines conditions. Les critères à prendre en compte incluent :

- ▶ Les caractéristiques régionales de la zone géographique couverte : celle-ci devrait regrouper un ensemble de pays confrontés à des problématiques de TEH similaires ou qui sont arrivés à un niveau de développement de leurs institutions anti-traite qui facilitent les échanges et la coopération entre les pays en question, et avec lesquels la France souhaite coopérer de manière particulièrement poussée ;
- ▶ La présence de nombreux acteurs avec lesquels nouer des partenariats ;
- ▶ La volonté de développer une coopération régionale plus importante, plus coordonnée et plus visible, qui se justifie par l'un des critères de choix des priorités pays : groupes de pays limitrophes d'où proviennent des victimes identifiées en France, ou groupes de pays prioritaires pour la coopération au développement et/ou la politique extérieure de la France.

Les autres évolutions à préconiser

Il apparaît globalement assez peu satisfaisant de réserver aux seuls SCAC et ASI la responsabilité de mettre en place les décisions relatives aux actions de lutte contre la TEH dans leurs pays respectifs. Les limites sont potentiellement nombreuses, et soulignées de manière récurrente dans le bilan : le manque de sensibilité à la présente question, le risque que les options prises ne soient pas réellement adaptées aux besoins régionaux, ni aux besoins de lutte contre des réseaux spécifiques impactant la France. A cet égard, un certain nombre de recommandations seraient à prendre en compte dans le déploiement d'un dispositif de coopération en matière de lutte contre la TEH en l'absence d'ETI régional, quels que soient les pays ou les régions concernées :

- ▶ Le renforcement de la coordination des acteurs français en matière de lutte contre la TEH en réactivant en particulier les pôles interministériels gouvernance dans les pays jugés prioritaires (ASI, SCAC, magistrats...)
- ▶ La désignation, dans les ambassades des zones identifiées comme présentant un intérêt particulier, d'un point focal unique privilégié (rôle qui pourrait être pris en charge par les pôles Gouvernance des SCAC, tout en impliquant les ASI), chargé de communiquer avec les autres points focaux (SCAC/ ASI) de la région d'une part, et avec les services concernés du Département d'autre part
- ▶ La mise en place de réseaux régionaux autour de la TEH qui regroupent l'ensemble des SCAC et des ASI d'une même région. La coordination de ce réseau pourrait se faire par les services concernés du Département car la définition de la politique de coopération internationale pour lutter contre la traite des êtres humains relève de la compétence du MAE. A cet égard, la MIPROF devrait jouer un rôle d'interface avec le système national de lutte contre la TEH tandis que le MAE jouerait un rôle d'interface avec le système de coopération internationale de lutte contre la TEH.
- ▶ Un dialogue dynamique entre le Département et la MIPROF pour mieux coordonner les actions et échanger les informations. Par ailleurs, il pourrait être demandé à la MIPROF de participer aux actions de sensibilisation, de formation et d'information sur la TEH auprès des postes relevant des zones d'intérêt particulier.

4.7. Les partenariats

- ▶ **Question clef n°6 : Quels partenariats mettre en place ?**

Les autres évolutions à préconiser

- ▶ **Renforcer la coordination avec les organisations internationales et s'adosser aux actions qui entrent dans leur mandat** (ONUDC : mandat de définition d'un cadre juridique par exemple). L'avantage de ces organisations réside dans leur expertise technique, leurs réseaux de partenaires et leur aspect multilatéral qui permettent un cofinancement et une dépolitisation des interventions. La priorité devrait également être donnée à la promotion d'une meilleure communication et d'une coordination plus efficace entre les organisations internationales et régionales actives dans la lutte contre la traite (dans le but de rendre les initiatives anti-traite au niveau régional ou national plus efficaces), ainsi qu'à une meilleure communication et une coordination plus efficace entre les bailleurs (les agences de coopération étatiques et également les fondations privées qui fournissent une assistance importante dans ce domaine).

- ▶ **Développer le travail commun avec les autres pays de l'UE** : confirmée par les missions de terrain, cette nécessité a été soulignée de manière récurrente par les participants aux ateliers de réflexion organisés dans le cadre de l'évaluation. Lorsqu'il existe un lien particulier entre la France et d'autres pays (par exemple, lorsque des ressortissants d'un pays africain font l'objet de trafics en France mais également, de manière concomitante ou chronologique en Belgique, en Espagne ou en Italie), une coopération et une coordination avec les autorités de ces autres pays européens impliqués s'imposent, pas seulement au niveau opérationnel, mais également en ce qui concerne la coopération et l'assistance technique, où les différents bailleurs ont un intérêt à se consulter et à s'assurer que chacun apprend des expériences de l'autre. Cette coopération pourrait s'inscrire, en partie, dans le cadre de la « *Stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016* », qui comporte des « mesures visant le renforcement de la coordination et de la coopération au sein de l'UE, avec les organisations internationales et avec les autres pays, création de réseaux européens d'ONG et d'autres groupes œuvrant à la protection des victimes dans l'UE et à l'étranger ». Dans la mesure où cette stratégie reste encore non déployée, des avancées pourraient être recherchées à moindre échelle, sans nécessairement impliquer tous les Etats membres de l'UE.
- ▶ **Appuyer le travail sur le terrain**, par le biais des associations locales et des acteurs de la société civile dans les pays, en identifiant des actions efficaces afin de mettre en commun les bonnes pratiques de ces acteurs dans la lutte contre la TEH.
- ▶ Renforcer la **coordination des interventions avec un appui politique**. Le soutien politique aux actions de coopération semble nécessaire notamment dans certains cas spécifiques de blocages ou problèmes spécifiques identifiés. La nécessité d'une coordination politique interbailleurs a été mentionnée par certains interlocuteurs non-français, notamment dans certains cas critiques comme le Nigéria.

5. Matrices de synthèse

Matrice générale

1. Quels sont les objectifs généraux de la coopération de la France en matière de lutte contre la TEH ?		
Options	Enjeux et critères de choix	Recommandations de l'évaluation
<p>Trois grands objectifs peuvent être mis en avant pour guider la coopération en matière de lutte contre la TEH :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir la défense des droits de l'Homme, - Lutter contre les réseaux criminels de TEH, - Défendre le respect de l'intégrité physique et morale des personnes victimes de TEH. <p>Dans le cadre de ces objectifs généraux, des objectifs plus spécifiques pourront être formulés en fonction des contextes, des besoins et des géographies ciblées, et selon les priorités géographiques et thématiques retenues (approche différenciée – cf. infra).</p>	<p>La définition d'une stratégie de coopération intégrant des objectifs généraux de lutte contre la TEH clairement formulés constitue un enjeu d'image et d'influence pour la France qui doit mettre en avant un engagement fort en faveur de cette problématique.</p> <p>Elle doit permettre de dépasser la dichotomie entre approche sécuritaire et approche de solidarité qui découle de l'organisation institutionnelle et stratégique française pour formuler une ambition politique partagée en matière de lutte contre la TEH.</p> <p>Elaborée de manière concertée, elle doit enfin s'adresser à tous les acteurs concernés, y compris ceux des pays partenaires.</p>	<p>Différents aspects sont à retenir dans le choix et la formulation des objectifs généraux de la stratégie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Retenir les trois objectifs proposés en leur accordant une valeur équivalente, avec la défense des droits de l'Homme comme l'une des finalités essentielles de la coopération ; ▶ Préciser l'articulation de la lutte contre la TEH par rapport aux autres cadres stratégiques existants (stratégie de coopération de sécurité, stratégie d'aide au développement) ▶ Expliciter son caractère pluri-sectoriel et multi-acteurs, en précisant ses liens avec les thèmes connexes qui lui sont souvent associés (trafic de migrants, lutte contre la pauvreté...) et en désignant les acteurs concernés et/ou actifs en matière de TEH.

2. Quelles devraient en être les priorités géographiques ?		
Options	Enjeux et critères de choix	Recommandations de l'évaluation
<p>Trois types de priorités géographiques, non exclusives l'une de l'autre, peuvent être retenues :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les pays partenaires de l'aide publique au développement de la France, qui se compose d'abord des pays pauvres prioritaires (PPP) d'une part (16 pays reconnus par le CICID à la date de l'évaluation), mais également des pays émergents, des pays méditerranéens et des Etats fragiles d'autre part ; - Les pays d'origine des victimes de TEH identifiées en France ; - Les autres pays ou régions avec lesquels la France n'entretient pas de liens privilégiés dans le cadre de sa politique d'APD et où les phénomènes de TEH ne semblent pas affecter le territoire français. 	<p>Un certain nombre de facteurs limitatifs doivent être mis en avant pour nuancer l'option consistant à accorder la priorité aux pays d'origine de victimes de TEH en France :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ La capacité à identifier les pays d'origine ▶ La mobilité et l'adaptation permanente des réseaux et des trafics <p>D'autres facteurs sont à prendre en compte dans le choix des priorités géographiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ La valeur ajoutée apportée par la coopération française dans le pays ou dans la région au regard des besoins et des interventions existantes ; ▶ Les impacts attendus pour la France/ le retour en sécurité intérieure ; ▶ Les instruments effectivement mobilisables pour participer à la lutte contre la TEH dans les zones géographiques visées (expertise du MAE ou d'autres services, financement de projet du MAE et par son réseau de 	<p>Compte tenu des limites et des critères de choix mis en avant, l'évaluation recommande de suivre les axes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Cibler un nombre limité de pays et de régions, afin d'éviter l'éparpillement de l'action de la France ▶ Adopter une double approche consistant à accorder une priorité égale aux pays d'origine de victimes de TEH identifiées en France et aux pays partenaires de l'aide publique au développement de la France (les deux types de pays n'étant pas exclusifs). ▶ Mettre en place une approche différenciée par catégorie de pays, dans une logique articulant les contextes locaux (remontées des postes) et les grandes lignes directrices stratégiques élaborées au niveau du Département ; dans ce sens, il importe de spécifier les outils et relais mobilisables pour chaque profil de pays (cf. infra) ▶ Veiller à travailler autant que possible suivant une approche régionale, mais aussi infrarégionale selon les cas, et non pas uniquement selon une approche pays par pays <p>Ces recommandations conduisent à cibler d'abord deux zones prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ l'Europe balkanique, région d'origine, où une coopération renforcée a déjà été initiée et mérite d'être poursuivie

	<p>services de coopération, instrument FSP du MAE, projets des SSI subventions aux ONG, canal multilatéral, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ l’Afrique subsaharienne (Afrique sahélienne et Afrique de l’ouest), zone prioritaire de la coopération au développement de la France touchée par d’importants phénomènes de traite <p>Des interrogations se posent pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Le Brésil, la Chine, l’Amérique Latine qui sont des pays/ régions d’origine susceptibles d’impacter le territoire national et qui entrent dans la catégorie des émergents. S’ils ne relèvent pas du programme 209, d’autres modalités d’intervention sont possibles (ASI, magistrats de liaison, programme 105, programme 110...). ▶ Les pays d’Afrique du nord, à la fois pays d’origine, de transit et de destination. Les interrogations portent sur la valeur ajoutée et les moyens d’une coopération française spécifique. Il pourrait être envisagé de s’orienter vers des coopérations triangulaires avec l’Afrique de l’Ouest.
--	---	---

3. Quelles devraient être les priorités thématiques de la coopération en matière de lutte contre la TEH ?

Options	Enjeux et critères de choix	Recommandations de l'évaluation
<p>Des priorités thématiques devraient être définies permettant de cibler un ou plusieurs volets de la lutte contre la TEH :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La protection et l'assistance aux victimes de la traite, en particulier par exemple la protection et l'assistance aux enfants victimes (au-dessous de l'âge de 18 ans) dans les situations où cette assistance est lacunaire ; - La détection de la TEH et des crimes liés, suivie par la poursuite des criminels et des actions efficaces de la part des enquêteurs, des parquets et des tribunaux ; - La prévention de la TEH dans les pays d'origine (des victimes), de transit et d'exploitation. <p>Un ciblage pourrait aussi être envisagé sur un profil particulier de victimes (femmes, enfants, etc.), comme ce fut le cas en Europe du Sud-Est entre 2007 et 2009 (ciblage sur les enfants victimes de traite).</p>	<p>La mise en œuvre d'une approche large, portant sur l'ensemble du continuum de la TEH, est promue par le MAE. Ce principe est reconnu comme pertinent et nécessaire pour lutter de manière efficace, complète et durable contre les différentes formes de TEH. Cette approche requiert cependant une multitude d'actions difficiles à mettre en œuvre par un seul bailleur de manière globale et concomitante. La mise en œuvre d'une coopération ciblée en matière de lutte contre la TEH, qui s'intéresse plus spécifiquement à l'une ou l'autre des thématiques de cette lutte, répond donc à une nécessité. L'approche doit être déclinée en fonction des pays, en tenant compte de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ leurs situations et de leurs enjeux spécifiques (formes de TEH, causes principales de TEH, avancées du pays sur les différents volets de la lutte contre la TEH, actions déjà engagées éventuellement avec l'appui d'autres bailleurs, etc.). ▶ Les caractéristiques de la lutte anti-traite dans les pays et la prise en compte des projets des autres bailleurs ▶ Le niveau d'impact attendu sur le phénomène/ le retour en sécurité intérieure 	<p>Une approche différenciée pourrait ici s'appliquer en fonction du type de pays concerné.</p> <p>Il s'agirait, de manière simplifiée et tout en spécifiant ces priorités en fonction des pays, de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Privilégier la protection et l'assistance aux victimes dans les pays partenaires de la coopération au développement éligibles aux financements du MAE au titre du programme 209. Des actions plus larges de réduction de pauvreté pourraient être davantage axées vers des interventions susceptibles de participer à la réduction du phénomène de TEH, en ciblant des populations particulièrement vulnérables. ▶ Maintenir un appui à la coopération policière ou judiciaire dans les pays d'origine ou/et de transit, ce qui ne doit pas empêcher de mener un travail plus ciblé sur les autres volets de la TEH, auprès des populations vulnérables et des victimes présumées dans les zones concernées.

4. Quels types d'actions, d'instruments et de partenariats faudrait-il (OI, société civile, autres bailleurs, etc.) privilégier ?

Options	Enjeux et critères de choix	Recommandations de l'évaluation
<p>Différents instruments sont mobilisables :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les crédits du MAE, projets FSP et autres actions bilatérales incluant les actions financées directement par les crédits des postes (programme 209) - Les contributions multilatérales aux organisations internationales - La mise en œuvre de projets financés ou co-financés par des partenaires multilatéraux ou bilatéraux (participation financière, mise à disposition d'agents/d'experts, etc.) - Les projets ONG subventionnés par l'AFD - L'expertise et les moyens humains du MAE (programme 209, 105) et des autres services <p>Différentes options possibles en termes de partenariats et relais régionaux ou locaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les autorités nationales, le secteur institutionnel, les organisations internationales, la société civile, etc. 	<p>Les différents instruments et les partenariats mobilisables doivent être adaptés selon les contextes. Les aspects suivants sont à prendre en compte en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ La gouvernance des pays, qui requiert des mécanismes spécifiques ▶ Les acteurs en présence dans la région ou le pays ciblé et les compétences propres à ces différents acteurs : communauté de bailleurs, société civile, cellule nationale anti-traite... ▶ L'adaptation des instruments aux besoins de coopération identifiés. La palette des instruments français existants doit être mise en œuvre selon leurs conditions d'utilisation spécifiques (crédits du 209 réservés aux pays en développement). 70% de l'aide transite par les ONG qui bénéficient d'un droit d'initiative. Une grande partie de l'aide n'est donc pas pilotable en tant que telle. Une des réponses possible à cette limite pourrait être que les subventions ne soient accordées qu'aux ONG qui proposeront des projets s'inscrivant dans les priorités et les zones d'interventions stratégiques du MAE. 	<p>Outre la déclinaison d'une approche différenciée en fonction des priorités géographiques définies, il s'agirait, en termes d'instruments, de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Mettre en place un système permettant d'identifier les besoins spécifiques des pays, mais aussi de comprendre l'action des partenaires potentiels sur le terrain afin de déterminer les instruments les plus adaptés aux contextes et organiser, autant que possible, une action coordonnée à l'échelle régionale ▶ Organiser un échange d'information avec les postes et assurer un traitement permettant une vision d'ensemble de leurs remontées <p>... et en termes de partenariat :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Développer le travail commun avec les autres pays de l'UE et renforcer la coordination des interventions bénéficiant d'un appui politique ▶ Organisations internationales (OI) : s'appuyer sur leurs compétences propres (par exemple la répression des trafics en ce qui concerne l'ONUDC, ...) et s'adosser aux actions qui entrent dans leur mandat

5. Quel dispositif institutionnel de coopération mettre en place côté français ? En particulier, dans quel contexte peut-il être utile et efficace de mettre en place un ETI régional ?

Quelles que soient les zones considérées comme prioritaires pour la France, l'évaluation recommande :

- ▶ Le renforcement de la coordination des acteurs français en matière de lutte contre la TEH en réactivant en particulier les pôles interministériels gouvernance dans les pays jugés prioritaires (ASI, SCAC, magistrats...)
- ▶ La désignation, dans les ambassades des zones identifiées comme présentant un intérêt particulier, d'un point focal unique privilégié (rôle qui pourrait être pris en charge par les pôles Gouvernance des SCAC, tout en impliquant les ASI), chargé de communiquer avec les autres points focaux (SCAC/ ASI) de la région d'une part, et avec les services concernés du Département d'autre part
- ▶ La mise en place de réseaux régionaux autour de la TEH qui regroupent l'ensemble des SCAC et des ASI d'une même région. La coordination de ce réseau se fera par les services concernés du Département car la définition de la politique de coopération internationale pour lutter contre la traite des êtres humains relève de la compétence du MAE. A cet égard, la MIPROF jouera un rôle d'interface avec le système national de lutte contre la TEH tandis que le MAE jouera un rôle d'interface avec le système de coopération internationale de lutte contre la TEH.
- ▶ Un dialogue dynamique entre le Département et la MIPROF pour mieux coordonner les actions et échanger les informations. Par ailleurs, il pourrait être demandé à la MIPROF de participer aux actions de sensibilisation, de formation et d'information sur la TEH auprès des postes relevant des zones d'intérêt particulier.
- ▶ Réfléchir à la mise en place d'un ETI dans les contextes suivants :
 - Ensemble de pays confrontés à des problématiques de TEH similaires ou qui sont arrivés à un niveau de développement de leurs institutions anti-traite qui facilitent les échanges et la coopération entre les pays en question, et avec lesquels la France souhaite coopérer de manière particulièrement poussée ;
 - Présence de nombreux acteurs déjà impliqués dans la lutte contre la TEH, avec lesquels nouer des partenariats et mutualiser l'action et les moyens ;
 - Volonté de développer une coopération régionale plus importante, plus coordonnée et plus visible, qui se justifie par l'un des critères de choix des priorités pays : groupes de pays limitrophes d'où proviennent des victimes identifiées en France, ou groupes de pays prioritaires pour la coopération au développement et/ ou la politique extérieure de la France

Déclinaison indicative par zone géographique

Zones géographiques	Instruments/ modes d'interventions/ partenariats...
<p>Afrique de l'ouest</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ En termes de priorités thématiques : développer une coopération renforcée, fondée sur une logique de solidarité d'abord centrée sur les besoins du pays (développement de son capital humain, amélioration de sa gouvernance, lutte contre les facteurs de vulnérabilité au phénomène de traite...). ▶ En termes de partenariat : renforcer le dialogue avec les Cellules anti-traite des pays, en s'assurant de leur légitimité et de leur efficacité, et développer la coordination avec les OI : ONUDC (préparation d'une stratégie régionale de lutte contre la TEH), OIM, UNICEF, BIT, etc. ▶ En termes d'organisation : à court terme, renforcer le rôle des postes dans le cadre des recommandations organisationnelles susmentionnées : renforcer leur rôle dans l'identification des flux (collecte régulière de données sur le sujet via les cellules anti-traite et structures locales), recherche à périmètre restreint mais approfondie sur un sujet précis (routes spécifiques, acteurs clés du processus dans certains quartiers...). A plus long terme, la désignation d'un ETI (basé ou non à Dakar) pourrait être envisagée afin de coordonner l'action de la France et organiser le partenariat avec les organisations internationales présentes. ▶ En termes d'actions : étudier les pistes possibles en ce qui concerne (i) La promotion de la thématique auprès des pouvoirs publics (action politique à développer avec les autres partenaires), incluant un travail spécifique sur les facteurs culturels et l'acceptabilité du phénomène (nécessité de prendre en compte les blocages et les spécificités en termes de traduction du concept de la traite dans les pays) ; (ii) La mise en œuvre d'actions de formation et de sensibilisation à l'application des lois anti-traite (si existantes) par les services judiciaires et répressifs ; (iv) L'orientation des actions de lutte contre la pauvreté ou de renforcement de la bonne gouvernance en général vers une prise en compte de la TEH ; ▶ Instruments/ moyens : instruments du programme 209 essentiellement.
<p>Europe balkanique</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ En termes de priorités thématiques : développer une coopération centrée sur la défense des droits de l'Homme, la lutte contre les réseaux qui impactent la France et le maintien des conditions pour une coopération policière efficace ▶ En termes de partenariat : inciter et développer la coordination avec les OI et les ONG, valoriser le rôle fédérateur de la France

	<p>afin d'améliorer la coordination entre les différentes organisations actives dans la région, et renforcer le dialogue avec les autres bailleurs bilatéraux</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ En termes d'organisation : maintenir le poste d'ETI avec une compétence régionale et assurant la coordination des actions des différents acteurs français, et systématiser/ organiser la consultation de l'ETI par les acteurs français ▶ En termes d'actions : mettre l'accent sur le volet assistance aux victimes dans la mesure où il est peu pris en compte par les autres bailleurs, et développer les actions entre pays concernés par de mêmes réseaux de trafiquants ▶ Instruments/ moyens : crédits délégués aux SCAC, enveloppe budgétaire de l'ETI, co-financements nationaux, co-financements des autres bailleurs, Fonds européens (orientation, apport d'expertise...).
<p>Pays d'origine émergents : Brésil/ Amérique latine/ Chine</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ En termes de priorités thématiques : développer une coopération « symbolique » centrée sur la défense des droits de l'Homme ▶ En termes d'organisation : organiser un suivi et promotion de la thématique dans les pays concernés par le biais d'un réseau de points focaux TEH au sein des ambassades ▶ Instruments : approche indirecte justifiant un suivi "à distance" de la thématique, et s'appuyant en priorité sur les projets en cofinancement.

6. Annexe 1 : Précisions sur la mise en œuvre d'une approche « droits de l'Homme » de la lutte contre la traite des êtres humains²³

L'approche « droits de l'Homme » a des implications particulières dans l'aide à la coopération mise à disposition par la France, notamment en ce qui concerne les trois catégories de base des actions concernant la traite des êtres humains (les poursuites, la protection et la prévention), ainsi que la coordination des acteurs anti- trafic.

Enquêtes et poursuites (et soutien à la performance des systèmes de justice pénale en général)

- Un niveau élevé de priorité devrait être accordé à la protection des présumées victimes de la traite. Si les lois, les politiques ou les procédures en vigueur dans un pays ne sont pas compatibles avec une approche « droits de l'Homme », il serait approprié pour la coopération française de soutenir un processus visant à les modifier.
- Il faut mettre l'accent au cours de toutes les formations faites aux responsables de l'application de la loi, sur les mesures de protection des victimes présumées²⁴ de la traite afin de les protéger d'autres préjudices et donner également la priorité à la protection des enfants dans toutes les décisions les concernant (y compris la décision de les interroger ou de leur demander de fournir un témoignage qui permettrait d'éventuellement lancer une poursuite), en assurant que « l'intérêt supérieur de l'enfant » soit une considération primordiale. Cela implique que le soutien ne doit pas être fourni via des programmes de formation si les procédures pour la protection des adultes ou des enfants victimes en vigueur dans le pays sont nettement insuffisants (car la formation se traduirait par des fonctionnaires chargés de l'application de la loi mettant en œuvre des méthodes ou des procédures pouvant causer d'autres dommages aux victimes de la traite).

Protection et assistance

- Ici encore, il faut donner la priorité à la protection des victimes présumées de la traite et introduire une «période de réflexion» conformément à l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe (délai de rétablissement et de réflexion).

²³ Le GRETA a résumé ce qu'une approche "droits de l'Homme" dans les actions de lutte contre le traite des êtres humains implique pour un Etat dans le paragraphe 34 de son Second General Activity Report (GRETA(2012)4 octobre 2012).

²⁴ Le terme de victime «présumée» a été introduit par le BIDDH-OSCE en 2004, dans son Manuel des mécanismes nationaux d'orientation, en se référant à toute personne qui se présente comme une victime de la traite ou qui pourrait éventuellement être une victime. Sans utiliser le même terme, la Convention du Conseil de l'Europe (2005) mentionne dans son article 13 la nécessité d' «un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime. Ce délai doit être d'une durée suffisante pour que la personne concernée puisse se rétablir et échapper à l'influence des trafiquants et/ou purrene, en connaissance de cause, une décision quant à sa coopération avec les autorités compétentes

- Dans le cas où il s'agirait d'adultes ayant droit à la protection, on pourra se référer au projet de principes fondamentaux concernant le droit à un recours effectif pour les victimes de la traite, proposés par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, dans son rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies (document des Nations unies A/HRC/17/35 du 13 Avril 2011).
- Dans le cas où il s'agirait d'enfants victimes de la traite, il faut se reporter aux Lignes directrices de l'UNICEF sur la protection des enfants victimes de la traite (2006) (disponibles en français dans une publication conjointe préparée par le bureau Ouest Africain de l'UNICEF, *Principes directeurs pour la protection des droits des enfants victimes de la traite. Modèle d'accord bilatéral sur la coopération et l'entraide judiciaire pour la Protection des enfants de la traite transfrontalière*) et au Guide de référence de l'UNICEF sur la Protection des droits des enfants victimes de la traite en Europe (2006), consulté sur http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_Child_Trafficking_low.pdf mais non traduit en français.

Prévention

- Comme indiqué précédemment, l'approche « droits de l'Homme » consiste à identifier les individus ou groupes d'individus étant nettement plus susceptibles d'être victimes de la traite que d'autres et de prendre des mesures pour les protéger. En 2010, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Mme Joy Ngozi Ezeilo, a préconisé que « Sans porter atteinte aux droits des victimes de la traite, les États devraient examiner de près le profil des victimes de la traite au sein d'une communauté donnée, afin de remédier efficacement aux facteurs augmentant la vulnérabilité face à la traite » (extrait du paragraphe 66 de son rapport annuel à l'Assemblée générale des Nations Unies, document des Nations Unies A/65/288 du 9 Août 2010).
- Le Rapporteur spécial a également recommandé que « Les Etats devraient prendre conscience que le meilleur moyen de prévenir la traite est de favoriser l'accueil de travailleurs migrants en situation régulière pour répondre aux besoins effectifs de l'économie et de la société et non pas de limiter artificiellement les possibilités de migration légale » (paragraphe 71 du même document).
- Dans son dernier rapport au Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies (document des Nations unies A/HRC/23/48 du 18 Mars 2013), le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la traite des personnes a commenté les mesures préventives que les États sont tenus de prendre en vertu de l'article 9 du Protocole sur la traite de l'ONU « pour décourager la demande qui favorise toutes les formes d'exploitation des personnes, en particulier des femmes et des enfants, aboutissant à la traite ». Elle a noté que, « décourager cette demande exige des mesures axées sur la nature et l'ampleur de l'exploitation dont font l'objet les victimes de la traite (d'abord sur les lieux de leur exploitation), ainsi que des mesures visant les facteurs sociaux, culturels, politiques, économiques, juridiques et développementaux qui façonnent la demande et influencent ou permettent le processus de la traite. Cela peut se faire en pesant sur les décisions d'achat des personnes privées et des entreprises, qui contribuent, sciemment ou non, à rémunérer les trafiquants et leurs associés » (paragraphe 84). Elle a poursuivi avec huit recommandations basées sur les droits de l'Homme et expliquant

que l'application de mesures anti traite devrait passer par des actions visant à décourager la demande.

Coordination des acteurs de la lutte contre la traite

- Le haut-commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme a recommandé de suivre certaines lignes directrices sur la protection des Droits de l'Homme et de TEH insistant sur la nécessité d'une action conjointe par les Etats, les ONG, les organisations intergouvernementales et sur plusieurs sujets, la mise en place de partenariats, suggérant par exemple qu'il est approprié de « veiller à ce que les autorités et les fonctionnaires compétents **coopèrent avec les organisations non gouvernementales** en vue de faciliter l'identification des victimes de la traite et de leur venir en aide. **Afin d'optimiser cette coopération, il conviendrait d'en formaliser l'organisation et la mise en œuvre** » (paragraphe 3 de la Directive 2).
- Le manuel de l'OSCE-BIDDH (l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe-Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme) reprend ce point, en consacrant une grande partie de son contenu à la nécessité d'une coopération étroite dans chaque pays entre les différentes agences gouvernementales et les organisations non gouvernementales, recommandant la création d'un mécanisme national d'orientation (NRM) dans chaque État participant de l'OSCE (et en suggérant le processus à suivre pour le faire). La coopération internationale a évidemment été un important moyen de parvenir à ce résultat, dans certaines régions, comme l'Europe du Sud-Est, avec un soutien financier pour mener une série d'études par l'OSCE-BIDDH sur le fonctionnement de ces mécanismes nationaux d'orientation et les moyens de les améliorer.
- La France a apporté son soutien au BIDDH en examinant la gestion du mécanisme national d'orientation français, pour les années précédant cette évaluation. En 2006, le programme anti traite du BIDDH a signalé dans son rapport annuel inédit qu'une de ses activités incluait des « Activités de soutien au développement des structures de lutte contre la traite multi-agences à travers la promotion de mécanismes nationaux d'orientation » et que « les évaluations étaient en cours ou achevés » en 2006 en Biélorussie, France, Kazakhstan, Russie, Turquie et Royaume-Uni. Cependant, aucune des évaluations des mécanismes nationaux d'orientation faites dans les pays par le BIDDH n'ont été finalisées ou publiées²⁵. Le consultant qui a préparé l'évaluation de la gestion des ressources naturelles en France a rappelé (en 2013) que les fonctionnaires français chargés de fournir des fonds avaient ressenti un manque de responsabilisation par le BIDDH sur la façon dont les fonds alloués ont été utilisés et n'étaient donc pas prêts à fournir un soutien supplémentaire pour ce programme de lutte. Alors que le

²⁵ Un des évaluateurs a pris part à une évaluation du programme de lutte contre la traite du BIDDH, fin 2011, lorsqu'on lui a dit que les évaluations de l'application du mécanisme national d'orientation dans chaque pays, menées dans les premières années de l'ATP, n'avaient jamais été publiées. Cela dit, il a été informé, car un gouvernement avait reculé devant les critiques formulées (dans un rapport BIDDH), tandis qu'un autre avait été beaucoup plus réceptif, mais l'étude a été jugée obsolète au moment où les discussions sur l'amélioration du mécanisme national d'orientation étaient terminées dans ce pays (la Turquie). Le personnel du programme de lutte contre la traite du BIDDH a estimé que la mise en œuvre des mécanismes nationaux d'orientation à travers la région de l'OSCE n'était pas conforme aux principes et normes énoncés dans le Manuel de 2004 et a déclaré qu'il préférerait ne pas investir plus de ressources dans les évaluations supplémentaires des pays ou en essayant de publier celles déjà effectuées.

BIDDH n'a pas eu, au sein de l'OSCE, le monopole de penser ou de commenter une approche « droits de l'Homme » de la traite des êtres humains (le Bureau du Représentant spécial a joué un rôle important à cet égard), la réticence à soutenir le programme du BIDDH de lutte contre la TEH semble montrer que la France n'a pas été informée des actions significatives menées sur des questions concernant les droits et le trafic humain, tels que la préparation, en 2011-12, d'un projet de manuel du BIDDH sur l'intégration du respect des droits de l'Homme dans toutes les déclarations des personnes victimes de la traite à leur pays d'origine ou dans d'autres pays.

7. Annexe 2 : missions pays

7.1. Nigéria

7.1.1. La situation du Nigéria en matière de traite des êtres-humains

► Un phénomène persistant et courant

Le phénomène de la TEH au Nigéria est **organisé et de grande ampleur**. En effet, le niveau significatif de criminalisation de l'économie, voire l'implication de réseaux criminels internationaux dans le pays, ainsi que la formalisation de la relation de dépendance par des pratiques vaudous, rendent les flux particulièrement complexes et persistants. La NAPTIP (Agence nationale de prohibition de la traite des êtres humains), organisme officiel, qui suit les affaires de traite et qui travaille avec d'autres organisations comme l'UNICEF, a enregistré près de 5 000 victimes de la traite fin 2010.

On note aussi que la **traite interne est plus importante que la traite externe** selon les ONGs et l'Etat, celle-ci n'est d'ailleurs peu voire pas ciblée par les programmes de coopération au développement, sauf concernant la traite des enfants (UNICEF).

Les **principales victimes** se trouvent dans les **villages éloignés** des centres urbains. Si la traite interrégionale est aujourd'hui reconnue comme une « spécialité » de la **région de l'Edo**, d'autres régions du Nigéria sont orientées dans d'autres activités criminelles (bunkering sur la côte, terrorisme au Nord, drogue et prostitution dans certaines zones, enlèvements de façon transversale). Pour ce faire, ce sont principalement les voies terrestres qui sont utilisées même si peu de chiffres fiables sont disponibles sur le sujet.

► Un cadre légal de lutte contre la TEH présent mais peu mis en œuvre

Le Nigéria a ratifié la plupart des instruments internationaux sur la traite des êtres humains. Suite à la signature de la Convention contre la Criminalité Transnationale Organisée et son Protocole de Lutte contre la Traite des Etres Humains (Protocole de Palerme) en 2000, l'Agence Nationale pour l'Interdiction de la Traite des Etres Humains (NAPTIP) a été constituée en 2003 et un plan d'action national pour combattre la traite a ensuite été adopté en 2006.

La plupart des 36 Etats du Nigéria n'ont pas ratifié la loi du gouvernement fédéral sur le droit des enfants.

Ainsi, plus que le cadre légal, c'est sa mise en œuvre et le suivi des poursuites judiciaires qui posent question, notamment au niveau international. En effet, la question de la TEH est en grande partie liée au **faible niveau de développement du pays**, qui entraîne une pression migratoire importante et surtout aux **insuffisances en matière de gouvernance**.

7.1.2. Les actions menées pour la lutte contre la TEH

Aux côtés de plusieurs autres États membres, la France a cofinancé un projet européen porté par l'ONUDC et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) visant à renforcer la coopération multi-acteurs (police, justice et société civile) en matière de lutte contre la traite des êtres humains dans les pays d'origine et de destination, principalement à des fins d'exploitation sexuelle, et en particulier avec le Nigeria.

Le Programme d'Action de l'OIT contre le Travail Forcé et la Traite en Afrique de l'Ouest (PATWA), mis en œuvre au Nigéria et au Ghana d'octobre 2003 à juin 2006, a créé les conditions préalables à l'adoption en 2005 de la loi sur la traite d'êtres humains au Ghana (Human Trafficking Act).

Certaines activités de sensibilisation ont eu lieu avec les prêtres vaudous dans l'Etat d'Edo mais il n'est pas sûr qu'ils aient cependant arrêté leurs pratiques, qui pourraient être encore plus secrètes à présent. NAPTIP a mentionné avoir arrêté plusieurs d'entre eux pour leur implication dans le phénomène de traite, bien qu'aucun chiffre exact n'ait été communiqué à ce stade. Cependant, une des difficultés majeures de NAPTIP est liée à l'obtention de preuves pour engager des poursuites contre ces individus.

De façon générale, certains bailleurs engagent des **budgets très significatifs** dans le pays. Pour DfID, l'agence britannique de coopération, la somme des projets représentait 150 millions de livres en 2011, 180 en 2012 et 230 en 2013. Ceci inclut notamment :

- un projet de 61 millions de livres²⁶ pour l'amélioration de l'efficacité et l'efficacités dans l'utilisation des ressources publiques par certaines administrations sélectionnées.
- un projet sur 6 ans de 41 millions de livres pour le renforcement des capacités des femmes et adolescentes²⁷

En lien avec la TEH, il y a notamment l'appui au renforcement des procédures d'émigration à l'aéroport, avec la présence d'agent de l'émigration britannique sur place.

7.1.3. Des enseignements pour la France

- ▶ Au niveau stratégique, il semble important pour la France de mettre en place et de valider un accord bilatéral avec le pays pour promouvoir l'entraide policière et judiciaire et la coopération juridique.
- ▶ Au niveau opérationnel et d'une manière générale, les actions suivantes seraient souhaitables dans le cas spécifique du Nigéria :
 - Poursuivre la **structuration de la coopération française** dans son ensemble vers les résultats escomptés (suivi, consolidation et capitalisation de l'ensemble des actions avec des indicateurs et un format de reporting commun).

[Focus France]

Le Nigéria est **le premier partenaire commercial** de la France en Afrique subsaharienne (5 Md€ d'échanges en 2012).

La coopération dans le pays se concentre sur **l'enseignement du français**, avec un réseau de 8 alliances françaises, l'aide au développement et l'appui à la société civile, notamment en lien avec la stratégie globale sur les FSD, renommés désormais Fonds d'Appui aux Sociétés Civiles du Sud.

Par ailleurs, **aucun programme d'ONG françaises sur la TEH** n'a été identifié dans le pays.

²⁶ <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=104189>

²⁷ <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=202370>

- **Clarifier la chaîne de communication et les interlocuteurs** par département avec les pays et entre agents français.
- Participer et soutenir la création d'un **guichet commun pour les demandes de visa** zone Schengen avec d'autres pays dans chaque pays source.
- Mener des recherches sur des thématiques particulières :
 - Exemple : les différentes routes de transit de la traite des êtres humains, modes opératoires et acteurs impliqués
 - le cas de l'Edo, vecteurs structurels et conjoncturels de la traite, réponses possibles
 - spécificités du phénomène de la traite dans les quartiers sources de Benin City, rôle des autorités administratives, traditionnelles et religieuses.
- Mettre en place un baromètre confidentiel des pays clés (pays sources les plus identifiés en France, pays de transit des victimes, pays stratégiques, et en augmentation), statistiques consolidées.

Comme mentionné par le SCAC dans le TD 2012²⁸, l'appui de la France pourrait se faire par le **renforcement de la collaboration entre Etats considérés comme prioritaires**. Ce rôle de **mise en réseau et partage d'expérience** pourrait être étendu aux différents acteurs clés, telles la société civile ou les autorités locales.

Compte tenu des moyens limités qui sont les siens, la France devra certainement concentrer ses actions en fonction de l'approche qu'elle souhaite privilégier :

- ▶ Dans le cas où la France souhaiterait privilégier une approche ayant **des effets à plus court terme**, elle pourrait mettre en place des actions qui viseraient à cibler certaines caractéristiques spécifiques des phénomènes, ou les points les plus cruciaux, dans une optique d'effet immédiat sur les flux affectant la France. Ceci concernerait alors potentiellement :
 - **une action ciblée sur les leaders d'opinion les plus significatifs**, au niveau national ou local. Face à la forte attraction à la migration et au cercle vicieux en place à Benin City, il semblerait nécessaire d'identifier de façon précise les leviers pour inverser cette tendance, notamment, au-delà de vastes programmes de développement qui seraient nécessaires, des acteurs les plus influents.
 - **la réinsertion des victimes provenant de France**, notamment avec une approche définie conjointement et des partenariats spécifiques²⁹.
 - **une coordination renforcée pour les poursuites pénales**, avec éventuellement un appui ciblé à NAPTIP pour assurer le suivi des questions concernant la France.

²⁸ "La France pourrait jouer un rôle clé dans la formation de la NAPTIP et le renforcement de sa collaboration avec les autres Etats de la sous-région francophones ainsi qu'avec les pays du Maghreb, notamment le Maroc."

²⁹ A noter que dans certains pays, Vietnam notamment, certaines victimes tendent à utiliser les systèmes de retour et réinsertion dans le but d'identifier de nouvelles victimes potentielles.

- ▶ Un appui avec des **objectifs de moyen-terme**, se concentrant sur l'organisation du dispositif anti-traite
 - le partage d'expérience entre la société civile en France et au Nigéria avec l'appui à des organisations ciblées de la société civile.
 - la mise en réseau et le renforcement de la coordination entre acteurs.
- ▶ Dans la mesure où l'on se **concentre sur les flux interrégionaux**, les problématiques rencontrées sur le sol français doivent être également prises en compte et concernent notamment :
 - une **consolidation des bases de données françaises sur les migrants**, pour identifier les éventuelles lacunes et changements d'identité.
 - le renforcement du partage d'informations entre les différents acteurs français sur la problématique à toutes les étapes du continuum.
 - la structuration et l'harmonisation de la prise en compte de la problématique dans le réseau des SCAC. Les points focaux « traite » ont des profils extrêmement variés entre les ambassades (Ambassadeur, COCAC ou VIE) et des lignes directrices communes pour la mise en place ou non de projets « traite » avec les FSD, la sélection et l'analyse des capacités des ONG, le suivi/évaluation et un cadre de résultat global qui permettrait une plus grande lisibilité de l'action de la France en matière de lutte contre la TEH.

7.1.4. Entretiens réalisés

ORGANISME	Contact	Fonction
Acteurs institutionnels français		
Ambassade de France	Jacques Champagne de Labriolle	Ambassadeur
SCAC	Patrick PEREZ	COCAC / Adjoint
SCAC - FSD	Julie Fouquat	Chargé des FSD
Service de Sécurité Intérieure	Didier Moreno	Attaché de Police
Acteurs institutionnels locaux		
NAPTIP	Tumba Terna Esq	Head, Intelligence and International Cooperation Unit
NAPTIP	Godwin E Morka	Assistan Director of Intelligence Research and Programme Development
NAPTIP	Aye Olatunde	Principal Legal Officer Department
NAPTIP Benin City	(with head of all departments)	Zonal Commander Benin City
Société civile		
NACTAL (reseau ONG sur la traite)	Emmanuel Adaramola	Executive Director
Idia Renaissance	Roland Nwoha	Project Coordinator
Girls power Initiative (http://www.gpinigeria.org/) (projet avec Bus des Femmes)	Grace Osakue	Coordinatrice
IRRAG	Olateru Olagbegi	Head of Edo Coalition
WOTCLEF	Nwafor Chinwe	Programme Manager
WOTCLEF	Veronica Umaru	Shelter manager
Care for Youth Future initiative	Roseline Aghabalu	Project Manager
Child & Youth Protection Foundation	Kolawole Olatosimi	Programme Officer
WOCON (Women's Consortium of Nigeria)	Bisi OLATERU-OLAGBEGI	Executive Director
Organisations internationales/ autres bailleurs		
CEDEAO	Olayemi Olatunde	Trafficking in Persons Adviser
UNODC	Aminat Tope Abdulrahman	Smuggling of Migrants and Training Officer
ILO	Sina Chuma-Mkandawire (Mrs)	Responsable des Programmes
OIM	Lily Sanya	Programme Officer, Migration Data and Policy
OIM	Eseosa Okuku	Programme Assistant
UNICEF	Noriko Izumi	Chief, Child Protection
US Embassy	Michelle Milardo	Political Officer
British High Commission	Tom Adams	1st secretary Political (migration)
IFRA	Gérard Chouin	Directeur
IFRA	Elodie Apart	Chercheur

7.2. Maroc

7.2.1. La situation du Maroc en matière de traite des êtres humains

► Un pays de transit important...

Le Maroc est considéré comme un pays de transit pour des victimes de traite interrégionale provenant d'Afrique sub-saharienne, principalement en provenance du Nigéria (pays d'origine pour 95% des femmes victimes identifiées par l'OIM). Toutefois, une étude publiée en juin 2013³⁰ montre que le Maroc assiste à un changement progressif d'une migration de transit à une immigration à plus long terme du fait entre autres du renforcement des lois de migrations en Europe.

La connaissance du phénomène reste cependant assez limitée et parfois confondue avec le trafic illicite de migrants. Aucun chiffre précis sur le volume des migrants qui tentent d'entrer en Europe chaque année n'est disponible. Des grandes tendances peuvent quand même se dégager : on retrouve au Maroc des femmes victimes de prostitution forcée, mais aussi des travailleurs domestiques ou de jeunes garçons en provenance du Cameroun à qui l'on aurait promis des carrières de footballeur au Maroc ou en Europe.

► ...caractérisé par un vide juridique concernant la TEH

Le Maroc a ratifié le protocole de Palerme en 2011, mais n'a pas de cadre juridique basé sur le Protocole pour lutter contre la traite des êtres humains ou protéger les victimes. Ainsi les victimes de la Traite au Maroc n'ont pas plus de droits que les migrants illégaux.

Pour le ministère des Affaires étrangères américain, mais aussi du point de vue de la Commission européenne, le Maroc sous-légifère sur la question de la traite des êtres humains, et souffre par conséquent d'un manque de corpus législatif unique englobant l'ensemble des textes traitant de la lutte contre la traite. Les Etats-Unis exercent une pression pour élaborer un cadre juridique. La Délégation interministérielle (du Maroc) pour les droits de l'Homme est l'instance responsable pour la coordination des différentes autorités pendant cette élaboration.

7.2.2. Les actions menées pour la lutte contre la traite des êtres humains

Le Maroc s'est engagé à introduire des amendements appropriés à la législation en vigueur, à mettre en place un plan national et un mécanisme de collecte de données dans le but de lutter contre la traite des êtres humains et de protéger les victimes. Le Maroc a récemment signé la « Déclaration commune sur un partenariat pour la mobilité³¹ ». Dans le cadre de cette déclaration la France a déjà prévu « d'organiser des stages d'immersion destinés aux enquêteurs des unités de police françaises et marocaines en charge de la lutte contre le trafic de migrants dans le but de favoriser l'échange d'informations à caractère opérationnel » (Activité 15) ainsi que de « renforcer les capacités de lutte contre la TEH sous l'angle de l'exploitation par le travail : former des fonctionnaires spécialisés et des policiers marocains à la lutte contre la délinquance économique et sociale en tant que conséquence du trafic international, de main d'œuvre » (Activité 17).

³⁰ *Le mythe du transit. La migration subsaharienne au Maroc*, Institute for Public Policy Research, Londres, juin 2013.

³¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_fr.pdf.

7.2.3. Des enseignements pour la France

Il semble nécessaire pour la France de soutenir en priorité des **mesures de renforcement des connaissances et des capacités des autorités marocaines** et des organisations (ONG notamment) afin qu'elles comprennent bien ce qu'est la TEH et quelles politiques pourraient être efficaces pour la réduire et protéger les victimes (plutôt que de se concentrer sur des mesures concernant spécifiquement les victimes de la traite sur le chemin de la France).

Sur le court terme, il est envisageable de mettre en place :

- (i) Un **appui à la recherche sur les formes et l'ampleur de la traite** humaine au Maroc, afin d'assurer que la nouvelle loi en tienne compte,
- (ii) Des **informations claires pour les législateurs marocains** quant à l'impact probable des différentes options qu'elles sont en train d'étudier pour des régimes anti-traite,
- (iii) Un **soutien à une normalisation à la frontière Maroc-Algérie**, afin d'encourager les autorités marocaines à mettre un terme à la pratique actuelle des forces de sécurité marocaines (migrants en situation irrégulière), et fournir une base légale pour des expulsions respectant la dignité humaine des personnes concernées.

Enfin, il faudrait soutenir le **développement d'une coopération entre les autorités** de lutte contre la traite des différents États membres de l'UE comme l'Espagne, la France, le Danemark et le Royaume-Uni.

7.2.4. Personnes rencontrées

- *Raphael TRAPP (Chancellerie) ;*
- *Jean-Charles METRAS (ASI adjoint) ;*
- *Sami ASALI (SCAC, Attaché de coopération gouvernance) ;*
- *Marcel ROYEZ, ministères (français) sociaux ;*
- *Anna Hardy, siège de l'OIM à Rabat Agnès Bertholie et Laura Stefaneli, Délégation de l'UE, (membres de l'équipe qui s'occupe de la migration et la TEH) ;*
- *Camille Denis, Groupe Antiraciste de Défense des Etrangers et Migrants (GADEM) ;*
- *Professeur Nadir El Moumni, Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) ;*
- *Mehjoub El Haiba (Délégué) et M. Rouane (Secrétaire général) à la Délégation inter-gouvernementale des droits de l'Homme ;*
- *Ann Merceda, Political/Labor Officer, Consulat des Etats-Unis à Casablanca (par téléphone).*

7.3. Sénégal

7.3.1. La situation du Sénégal en matière de traite des êtres humains

Plusieurs phénomènes de TEH sont connus et identifiés au Sénégal qui est un pays d'origine, de transit et de destination d'enfants et de femmes soumis au travail forcé, à la mendicité forcée et à la traite sexuelle. Les principales formes de TEH reconnues et observées concernent :

- La mendicité forcée des enfants, recensés par les ONG comme étant au nombre de 50.000, et qui comprennent une majorité de « talibés » (enfants fréquentant les « daaras » (écoles coraniques) tenues par des marabouts chargés de leur fournir un enseignement religieux). Cette forme de TEH est la plus visible et la plus souvent combattue par les acteurs présents dans le pays, que ce soit au niveau national dans le cadre du plan d'action de la Cellule anti-traite nouvellement créée que par la société civile et les OI. Elle fait aussi l'objet d'une attention ponctuelle des médias à l'occasion de scandales comme ce fut le cas récemment à la suite d'un incendie dans une daaras causant la mort de plusieurs enfants.
- La servitude domestique, en particulier des jeunes filles (« petites bonnes »), qui sont pour certaines transportées dans des pays voisins, au Moyen-Orient et même en Europe.
- D'autres formes de travail forcé impliquant des garçons dans les mines d'or, mais aussi des cas d'exploitation sexuelle de jeunes filles : si certaines peuvent être originaires de la sous-région (Ghana, Nigéria, Liberia...), les observateurs des ONG et les acteurs rencontrés estiment néanmoins que la quasi-totalité reste au Sénégal. Le Sénégal ne serait donc pas directement concerné à l'heure actuelle par la « route » empruntée par les réseaux de prostitution de femmes Nigérianes.

Les acteurs rencontrés dans le cadre de la mission soulignent l'importance du problème de la TEH au Sénégal, et en particulier celui des enfants talibés. Bien qu'il n'impacte pas directement la France à l'heure actuelle et qu'il ne s'inscrit dans des flux interrégionaux impliquant des réseaux de trafiquants aussi structurés que ceux qui sont à l'origine de la TEH en provenance du Nigéria, il constitue un problème à prendre au sérieux dès lors que l'on souhaite accompagner le développement du Sénégal.

7.3.2. Les actions menées pour la lutte pour la traite des êtres humains

Le Sénégal a ratifié le Protocole de Palerme en 2003, et a mis en place un cadre pour lutter contre la TEH et protéger les victimes en 2005. La loi n'est cependant pas appliquée et reste peu connue des services répressifs et judiciaires du pays. Les efforts réalisés au niveau du Gouvernement pour se conformer aux normes minimales pour l'élimination de la traite sont timides. La dernière évaluation annuelle réalisée par le Secrétaire d'Etat américain en 2013 a constaté quelques progrès dans la protection d'enfants victimes de TEH et l'aide au rapatriement de victimes originaires de Guinée-Bissau (110 victimes en 2012). Néanmoins, aucune poursuite et aucune condamnation n'a été enregistrée depuis l'adoption de la loi de 2005, et aucune protection n'a été fournie à des victimes adultes.

Une Cellule de Lutte contre la traite des êtres humains a été créée par décret en 2010, et a débuté ses activités à partir de 2012. Elle a élaboré un plan d'action national de trois ans qui s'articule autour de 4 axes : (i) promouvoir la culture de prévention de la traite des personnes,

(ii) améliorer le dispositif de protection et de prise en charge des personnes victimes de traite, (iii) renforcer les capacités d'intervention des acteurs, et (iv) promouvoir la recherche et la capitalisation sur la traite. La mise en œuvre de ce plan, qui vient d'être engagée par un premier projet de cartographie des daaras et la préparation d'un plan de communication et de sensibilisation, devrait être soutenue par l'ONUUDC, l'OIM, le BIT, l'UNICEF et l'Ambassade des Etats-Unis.

De manière générale, la quasi-totalité des acteurs et des observateurs rencontrés (OI, société civile) regrette un manque de volonté politique qui limite de facto l'efficacité de toute action de lutte contre la TEH, et l'absence de moyens consacrés par le pays à la thématique. Plusieurs personnes mettent en avant l'existence de facteurs culturels qui expliquent une certaine acceptation du problème au sein de la population, mais regrettent que la lenteur des progrès réalisés pour éradiquer le phénomène se réduise à ce type d'explication qu'un projet de société porté par les pouvoirs publics pourrait contrecarrer.

Plusieurs acteurs interviennent sur la lutte contre la TEH dans le pays, incluant des OI travaillant spécifiquement sur la thématique du travail des enfants (UNICEF, mais aussi le BIT), l'assistance aux victimes (OIM) et de nombreuses ONG travaillant autour de la question des enfants des rues, qui incluent les enfants talibés (accueil de jour, hébergement, etc.). Certaines, comme le CEGID, proposent des formations à destination des professionnels de justice, mais aussi des forces de l'ordre afin de les former à l'audition de l'enfant mineur victimes (accueil, rédaction du procès-verbal d'audition, orientation vers des structures de prise en charge, etc.). L'ONUUDC et son bureau régional à Dakar (qui couvre l'Afrique de l'ouest, hors Nigéria) n'a jusqu'ici que peu travaillé sur la thématique de la TEH au Sénégal, du fait d'une priorité plus forte accordée aux autres formes de trafics. Outre le Sénégal, ses interventions dans la région se sont limitées au Mali et à la Côte d'Ivoire, sans s'inscrire dans une approche régionale et ont principalement ciblé la question des enfants mendiants. L'ONUUDC souhaite cependant renforcer sa mobilisation en matière de lutte contre la TEH et développe actuellement une stratégie régionale « TEH et migrants », qui couvrira tout le continuum de la TEH et contribuera à mettre en place une coordination entre bailleurs, inexistante à ce jour.

La coopération française intervient de manière limitée sur la thématique spécifiquement. Elle participe et pilote néanmoins des projets (FSP notamment) sur des thématiques connexes (terrorisme, sécurité aéroportuaire, fraude documentaire), susceptibles d'avoir un impact très indirect sur la lutte contre la TEH. Au cours des dernières années, elle a appuyé en particulier, par le biais de son ASI, un projet d'ONG (CEGID) ainsi que le montage (en cours et en attente de financement) d'une unité de protection des personnes vulnérables au niveau du Commissariat central de Dakar.

7.3.3. Des enseignements pour la France

La zone Afrique de l'ouest au cœur de laquelle se place le Sénégal est l'objet de phénomènes de traite qui présentent de nombreuses similitudes, et qui justifient la mise en œuvre d'une approche régionale (sous-régionale), les trafics étant en grande partie transfrontaliers dans une zone CEDEAO qui autorise la libre circulation des personnes.

Au Sénégal, un travail commun peut être engagé avec les OI pour mettre en œuvre une stratégie régionale coordonnée de lutte contre la TEH dans une logique de solidarité et d'appui à la lutte contre les phénomènes de TEH intrarrégionale (et non spécifiquement interrégionale). A ce titre, une approche régionale de lutte contre la TEH pourrait être déployée en vue de prendre en compte les enjeux communs de la zone Afrique de l'ouest que la plupart des bailleurs traitent séparément par rapport au cas particulier du Nigéria

Pour encourager l'affirmation d'un engagement politique plus clair du gouvernement sénégalais, il conviendrait, du point de vue de certains acteurs, de s'associer aux autres pays partenaires du Sénégal pour exercer une pression politique plus forte (certains parlant même de conditionnalités de l'aide).

Le pays s'étant doté d'un plan d'actions pluriannuel de lutte contre la TEH, qui inclut la volonté de signer des accords bilatéraux avec plusieurs pays frontaliers, la France pourrait apporter un soutien à sa mise en œuvre. Il convient cependant d'être sélectif dans le choix des actions et d'éviter toute duplication ou reconduites d'actions considérées par certains comme à faible valeur ajoutée (séminaires, conférences... cartographies de daaras...)

7.3.4. Personnes rencontrées

- *Eric BODIN (ASI adjoint) ;*
- *Jacques BATUT (Adjoint au Chef du SCAC) et Paul-Antoine DECRAENE (Attaché de coopération gouvernance) ;*
- *Bernard MARTINEZ (ETI auprès de la DPAF) ;*
- *Dominique VOGLIMACCI-STEPHANOPOLI (magistrat de liaison français pour le Sénégal, la Guinée Conakry, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Nigeria) ;*
- *Alain TEXIER (Commandant de police, Conseiller régional adjoint ETI, Cellule régionale d'assistance à la sûreté de l'aviation civile en Afrique) ;*
- *El Hadji Malick SOW (Magistrat/ Rapporteur du Groupe de Travail des NU sur la Détention Arbitraire, Cellule nationale de lutte contre la traite des êtres humains) ;*
- *Professeur Serigne Mor MBAYE, (CEGID (Centre de Guidance Infantile et familiale de Dakar)) ;*
- *Isabelle DE GUILLEBON (SAMU Social International) ;*
- *Barbara SCHULER, (Bureau régional de l'OIM à Dakar) ;*
- *Pierre LAPAQUE (ONUDC, Représentant régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre), Lamine DAFFE, et Issa SAKA (ONUDC)*

8. Annexe 3 : comptes rendus des ateliers de réflexion

8.1. Compte rendu de l'atelier de réflexion n°1 - 17 juillet 2013

8.1.1. Liste des personnes présentes

Equipe de consultants :

- Christina Castella, consultante EY
- Ewelina Oblacewicz, consultante EY
- Mike Dottridge, expert indépendant
- Cécile Collin, experte indépendante

Participants :

NOM	ORGANISME	FONCTION	Email
Patrick HAUUVY	ALC Nice (Réseau Ac-Sé)	Directeur	p.hauvy@association-alc.org
Vanessa SIMONI	Amis du Bus des Femmes	Chef de projet	Vanessa.SIMONI@caramail.com / web.abdf@hotmail.fr
Geneviève COLAS	CARITAS France/ Secours Catholique	Responsable Pôle Europe	genevieve.colas@secours-catholique.org
Marie LALUQUE	Solidarité Laïque	Coordinatrice Europe de l'est et Procopil	mlaluque@solidarite-laique.asso.fr
Eric PANLOUP	Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)	Coordinateur national	Eric.PANLOUP@miprof.gouv.fr
Arafat BEN BOUBAKER	Ministère de la Justice / Bureau de l'aide aux victimes et des politiques associatives (BAVPA) du Service de l'accès ou droit et à la Justice et de l'aide aux victimes (SADJAV service du Secrétariat général)	En charge de la traite des êtres humains	Arafat.Ben-Boubaker@justice.gouv.fr
Audrey NESPOUX	Ministère de la Justice / Bureau de la coopération Service des Affaires européennes et internationales Secrétariat général du Ministère de la justice		audrey.nespoux@justice.gouv.fr
Catherine BLOT	MAE / Mission de la gouvernance démocratique	Rédactrice	catherine.blot@diplomatie.gouv.fr
Xavier LE BIHAN	MAE / Sous-direction des menaces transversales		xavier.le-bihan@diplomatie.gouv.fr
Anne-Claire HOYAUX	MAE / Mission des relations avec la société civile	Rédactrice	anne-claire.hoyaux@diplomatie.gouv.fr
Laurent BESSE	Ministère de l'intérieur / Direction de la coopération internationale - sous-direction de la coopération de sécurité	Commissaire de police Chef de la division "études, analyses, instruments de coopération"	laurent.besse@interieur.gouv.fr
Marie REVEL	MAE / Pôle d'évaluation	Rédacteur	marie.revel@diplomatie.gouv.fr
Pauline CHABBERT	MAE/ SD santé, sécurité alimentaire et développement humain	Genre et développement	pauline.chabbert@diplomatie.gouv.fr

8.1.2. Information générale

Un plan d'action national élaboré en 2010 (qui n'avait alors jamais été adopté) est actuellement en cours de révision sous la responsabilité de la MIPROF. Sa version antérieure proposait déjà certaines mesures ayant trait à la coopération internationale qui sont en cours de mise en œuvre et qu'il s'agira donc de poursuivre.

8.1.3. Identification des principes directeurs d'une stratégie globale pour la France

Des besoins/ des objectifs

- En ce qui concerne le **ciblage géographique** de la coopération de la France en matière de lutte contre la TEH, la nécessité de **privilégier les pays d'origine des victimes de la TEH présentes en France** a été soulignée par plusieurs participants :
 - a. Ce choix permet d'éviter l'éparpillement de l'action de la France, notamment compte tenu des moyens financiers alloués à la coopération en la matière.
 - b. Ce ciblage pourrait permettre d'obtenir des impacts concrets et visibles sur le territoire national, et donc de mieux répondre aux objectifs de redevabilité vis-à-vis des contribuables français.
 - c. Au vu de la situation actuelle de la TEH en France, une coopération avec le Nigéria semble indispensable, et ceci en dépit des difficultés de coopération rencontrées avec ce pays (inefficacité des commissions rogatoires internationales, dialogue compliqué avec les autorités nationales, faible priorité accordée à cette problématique, compétence régionale de l'agence nationale de lutte contre la TEH (« *National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons* » (NAPTIP)) alors que la traite provient surtout de Benin City, etc.). Outre le Nigéria, d'autres pays tels que la Roumanie, la Bulgarie ou encore la Chine ont été cités comme partenaires à privilégier en matière de coopération sur la TEH. Sur ce point, la MIPROF a initié la mise en place d'un réseau de points de contacts dans les pays de provenance des flux de TEH impactant directement la France.
- Ce ciblage sur les pays d'origine des victimes de TEH en France a fait l'objet de quelques limites et nuances :
 - a. Une limite à la définition d'une approche géographique ciblée tient au fait que les statistiques sur les victimes en France sont à l'heure actuelle très centrées sur un type de TEH, à savoir la traite à des fins d'exploitation sexuelle. Peu de données sont en revanche disponibles sur les victimes de l'esclavage domestique et le travail forcé.
 - b. Par ailleurs, la coopération avec les pays sources des victimes identifiées en France ne doit pas empêcher la France d'avoir une approche dynamique consistant à analyser l'ensemble des routes actuelles et potentielles de la TEH (et non pas seulement les situations dans les pays d'origine actuels) afin d'adapter/d'anticiper dans la mesure du possible la coopération technique aux évolutions des routes ou aux modifications des stratégies des trafiquants, particulièrement fréquentes dans le cas de la TEH.
 - c. Il a été souligné enfin que la coopération au développement du ministère des Affaires étrangères doit aussi répondre à une logique de solidarité envers les pays partenaires de la politique d'aide au développement, indépendamment des besoins du territoire français. La lutte contre la TEH, notamment sur son volet prévention, passe également par des actions de développement et de réduction de pauvreté plus globales. Ainsi, la France agit sur de nombreux champs susceptibles de contribuer à la lutte contre la TEH. La contribution éventuelle de ces programmes (ex. programme 209) aux objectifs de lutte contre la TEH pourrait être rendue plus explicite.
- En ce qui concerne le **ciblage thématique** de la coopération française, l'intérêt de **centrer l'action sur les besoins des victimes** a été soulevé par de nombreux participants :
 - a. Cette priorité permet d'inscrire l'action de la France dans une approche intégrée de l'ensemble du continuum de la traite (notamment en ligne avec la Convention de

- Varsovie) et de dépasser la dichotomie entre le volet répressif et le volet préventif de la lutte contre la TEH. Les deux derniers volets participent de même à la protection des droits de la victime.
- b. Dans ce sens, il serait utile d'étudier la possibilité d'une plus grande implication des acteurs institutionnels investis sur les champs de la protection sociale ou l'éducation (à ce jour encore peu impliqués, contrairement à la justice ou l'intérieur).
 - c. La responsabilité de protection et de réinsertion des victimes étant également du ressort des pays d'origine, la France pourrait utilement systématiser les interventions de nature politique (en coalition avec d'autres pays de destination) afin d'inciter les pays sources à une meilleure prise en compte des besoins des victimes.
 - d. La protection et la réinsertion des victimes sont considérées comme un volet de coopération complexe, moins institutionnalisé que la coopération judiciaire ou opérationnelle et où la France ne dispose pas d'une grande expérience, ni d'un grand savoir-faire (ex. la question des enfants délaissés). Les difficultés persistent toujours dans les procédures d'identification des victimes, souvent très hétérogènes, au sein même de l'Union européenne.
 - e. La protection des familles de victimes de la TEH dans les pays d'origine constitue un des besoins qui n'est à ce jour que peu traité par les bailleurs. Les seules activités entreprises dans ce domaine relèvent des associations. La visibilité et les informations quant aux risques de représailles ou sur les procédures pénales en cours à ce sujet sont très faibles. Selon certains participants, des efforts pourraient être entrepris en faveur du regroupement familial des victimes (ex. facilitation des procédures des visas, etc.).
- Afin d'assurer la durabilité de l'action de la France, **le renforcement des capacités des acteurs nationaux** doit être placé au cœur des activités de coopération.
 - a. La France peut avoir un rôle de mise en réseaux des acteurs et de création des dynamiques de coopération au niveau national.
 - b. Le travail avec les acteurs déconcentrés / décentralisés (services de protection sociale) est souvent sous-dimensionné au regard de leur importance dans la prévention de la TEH et la réinsertion.
 - c. A l'inverse, **la valorisation de l'expertise développée au fil du temps par certains pays d'origine** (au profit de la France comme à celui d'autres pays d'origine) a été identifiée comme une piste intéressante : des expériences de coopération croisée ont par exemple été réalisées en Bosnie Herzégovine (formation en identification des victimes par des intervenants roumains).
 - Compte tenu des **disparités de contexte entre les différents pays et régions**, la nécessité de réaliser un travail d'analyse et de prise en compte des **besoins spécifiques de coopération et de déclinaison** des objectifs de la France par pays/ régions a été exprimée. Des suggestions concrètes ont été formulées, parmi lesquelles :
 - a. Identification des pays d'origine des victimes de la TEH en France (nombre de victimes, nature et forme que revêt la TEH, analyse des réseaux existants, ex. en Europe de l'Est, la traite est limitée à quelques groupes très actifs et visibles) ;
 - b. Réalisation d'un état des lieux des réponses apportées, au cours des dernières années, tant par les acteurs français (acteurs institutionnels, ONG...) que par les autres bailleurs de fonds, en vue d'identifier les bonnes pratiques et d'éviter la réplication de projets jugés inefficaces dans le contexte donné ;

- c. Analyse des facteurs de vulnérabilité et de la dimension locale au sein du même pays (certaines régions ou villes sont plus concernées que d'autres) afin de mieux cibler les projets ;
- d. Formalisation de modalités de coopération les plus adaptées dans une logique multidisciplinaire qui associe l'ensemble des acteurs nationaux pertinents ;
- e. Mise en place d'un suivi des actions qui permettrait notamment de générer l'information sur le nombre des victimes protégées.

Des contraintes et des points d'attention

- La coopération de la France en matière de lutte contre la TEH doit nécessairement prendre en compte ce que font **les autres pays** et développer une coopération partenariale :
 - a. **La coopération entre les pays de destination** concernés par les mêmes routes de trafic a été indiquée comme cruciale, notamment pour les pays de l'Union européenne (y compris à travers le travail réalisé au sein d'Europol ou d'Eurojust). Ainsi les pays comme le Royaume-Uni ou l'Espagne sont concernés par les mêmes réseaux qui « font tourner » les victimes entre les différents pays européens.
 - b. Dans le cas de certains pays, comme le Nigéria, la coopération au niveau régional ou sous-régional (y compris au travers des organisations régionales) peut constituer une première étape nécessaire pour inciter le pays à une coopération bilatérale plus soutenue.
- Une **meilleure coordination avec la société civile** a été indiquée également comme cruciale, compte tenu de l'implication des ONG sur cette thématique (dans les Balkans, les ONG mettraient des moyens financiers plus significatifs que l'Etat ou les bailleurs de fonds, ex. Caritas). La nécessité de mieux capitaliser sur les expériences acquises par les ONG françaises (notamment dans le cadre de leurs activités réalisées sur fonds propres) a ainsi été soulignée. Il a par ailleurs été souligné par les participants que :
 - a. L'une des difficultés réside dans l'identification des associations sur lesquelles la coopération peut s'appuyer.
 - b. Les financements disponibles pour les ONG françaises via l'AFD concernent uniquement les pays de la ZSP (ce qui exclut par exemple la possibilité de développer des activités dans les pays comme la Roumanie ou la Bulgarie).
- Une **coopération avec des chercheurs** a été également identifiée comme une piste intéressante (ex. au Nigéria, où de nombreux universitaires travaillent sur ce sujet).

8.2. Compte rendu de l'atelier de réflexion n°2 – 26 septembre 2013

8.2.1. Liste des personnes présentes

Equipe de consultants :

- Christina Castella, consultante EY
- Mike Dottridge, expert indépendant
- Cécile Collin, experte indépendante
- Marion Zoroddu, cabinet EY, prise de notes

Participants :

ORGANISME	Contact	Fonction	Email
MAE / Sous-direction de la gouvernance démocratique	Marc TROUYET	Sous-directeur	_____
Ambassadeur chargé de la traite des êtres humains et de la criminalité organisée	Michèle RAMIS		_____
MAE / Mission de la gouvernance démocratique	Catherine BLOT	Rédactrice	_____
MIPROF	Eric PANLOUP	Coordinateur national	_____
ALC Nice (Réseau Ac-Sé)	Patrick HAUVUY	Directeur	_____
Amis du Bus des Femmes	Vanessa SIMONI	Chef de projet	_____
Secours Catholique	Geneviève COLAS	Responsable Pôle Europe	_____
ECPAT/Acting for Life	Philippe GALLAND Magali FABRE	Responsables de programmes	_____
Office Central de Répression de la Traite des Êtres Humains (OCRTEH)	Corinne BERTOUX	Chef de l'OCRTEH	_____
Ministère de la Justice, bureau de l'aide aux victimes et des politiques associatives (BAVPA) du Service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes (SADJAV service du Secrétariat général)	Arafat BOUBAKER BEN	En charge de la traite des êtres humains	_____
MAE / Sous-direction des menaces transversales	Chloé DAVEZAC	Rédactrice	_____

ORGANISME	Contact	Fonction	Email
MAE / Sous-direction de l'Europe balkanique	Eric CHAUX	Rédacteur Bosnie-Herzégovine et coopération régionale
MAE / Pôle Société Civile Ministère des Affaires Etrangères Délégation pour les Relations avec la Société Civile (DGM-CIV)	Emmanuel MOURIEZ	Responsable du Pôle
MAE / Pôle d'évaluation	Marie REVEL	Rédacteur
CIMADE	Céline ROCHE	Responsable de l'action Femmes, Région Ile-de-France Champagne
CCEM (Comité Contre l'Esclavage Moderne)	Sylvie O'Dy	Co-présidente

8.2.2. Réactions des participants au bilan de l'atelier n°1 et au retour des missions de terrain

Approche stratégique : orientations, priorités, et points de blocage

- La double approche (i) ciblage sur les pays d'origine des victimes de TEH en France et (ii) ciblage sur les pays partenaires de la coopération au développement de la France doit être privilégiée, sans qu'une option ne soit clairement favorisée plutôt qu'une autre parmi les participants de l'atelier.
- Le ciblage sur les pays d'origine des victimes de TEH en France pose la question de l'identification des pays d'intervention :
 - Une idée serait d'analyser la provenance des victimes de la traite, puis de se focaliser sur des pays où ont lieu différentes formes de traite. Toutefois, le simple terme de « pays d'origine » peut constituer un obstacle à la coopération puisqu'il revêt une définition différente selon les points de vue : aux yeux de certains acteurs nigériens, par exemple, c'est la France qui est considérée comme le pays d' « origine » des problèmes de TEH du pays (puisque'il est un pays de destination où se situe la « demande » de traite ; la « demande » fait ici référence aux clients des prostituées victimes de TEH). Il n'y a donc pas la même lecture du problème selon les pays, ce qui limite potentiellement le dialogue.

- De plus, d'après la dernière évaluation du GRETA, il est difficile de connaître la provenance des principaux flux. Il existe des tendances mais pas d'indicateurs précis.
- **Le besoin d'avoir des approches différenciées** : la nécessité de décliner et spécifier les objectifs et les modalités de la coopération en fonction des contextes et des besoins des différents pays ou groupes de pays a été confirmée. La stratégie doit être adaptée en fonction des frontières, en fonction des politiques de traite, en fonction des situations, des contextes, en apportant également aussi une attention particulière aux contextes culturels (approche sociologique de groupes ciblés). Cette approche différenciée pourrait être construite à partir des échanges et des retours de Postes.
- **La nécessité de travailler suivant une approche infrarégionale**, et non pas une approche pays par pays.
- **Un obstacle concerne les divergences de définition, de connaissance et d'interprétation de ce qui relève de la TEH** : Si la convention des Nations Unies donne une définition officielle de la TEH et doit constituer la référence en la matière, la compréhension du phénomène diverge selon les acteurs.
 - **En France**, on considère trop souvent, à tort, que la TEH se résume à la prostitution forcée alors que d'autres formes de traite, comme le travail domestique, sont moins souvent pris en compte. A ce titre, une campagne de sensibilisation sur la TEH permettrait aux victimes, toutes formes de traite confondues, de connaître leurs droits et de se manifester. Une meilleure identification des réseaux à l'origine des cas d'esclavage moderne permettrait de mieux connaître les pays d'origine de ces victimes, et d'orienter ainsi la coopération vers les zones géographiques concernées (et pas uniquement vers les pays d'origine des victimes de prostitution forcée).
 - **Sur le terrain**, dans les pays de la coopération : la compréhension de ce qui relève de la TEH n'est pas uniforme, alors même que la sémantique joue un rôle non négligeable dans la définition du problème et la lutte contre le phénomène. Plus qu'un problème de définition, il s'agit d'un problème d'acceptabilité (exemple des Talibés dans les écoles coraniques et du « confiage » au Niger ou au Sénégal, où la dimension religieuse est à prendre en compte)
 - Enfin, le problème de définition de la TEH, telle que retranscrite dans les cadres juridiques nationaux, se retrouve dans la capacité à mettre en œuvre une coopération policière efficace entre pays européens. Les différences de conception entre ce qui relève, ou non, de la contrainte ne permettent pas des poursuites coordonnées entre pays européens (cas de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, dont les victimes sont, en France, considérées comme telles sans qu'une plainte ne doive nécessairement être déposée. La contrainte ne constitue pas un élément déclencheur d'une enquête, ce qui n'est pas vrai dans d'autres pays européens tels que l'Allemagne).

Identification de besoins spécifiques à prendre en compte

- **La prise en compte des nouvelles technologies** comme des moyens nouveaux impactant différents aspects de la TEH (routes, formes...). La législation n'a pas suivi le rythme des développements technologiques, et certaines pratiques criminelles échappent donc à la législation actuelle. Il serait donc nécessaire de développer une analyse des méthodes de recrutement de victimes via internet...
- **L'assistance aux victimes : l'émancipation des victimes est** freinée par le **manque de protection accordé à leur famille** et par la peur de représailles dans les pays d'origine. Il serait nécessaire de développer un appui technique aux ONG locales (via les Ambassades) pour qu'elles puissent mieux prendre en compte les familles des victimes prises en charge par les ONG en France (par exemple via une mise à l'abri dans d'autres pays, une aide au déménagement).
- **L'identification des victimes** : la reconnaissance des victimes constitue un problème majeur dans de nombreux pays. Outre qu'elle permet une meilleure connaissance du phénomène, l'identification constitue un point de départ et un élément clef dans la lutte contre la TEH car elle génère toute une série de droits pour la victime. A noter que l'accès au droit est par ailleurs confronté, dans certains pays (en particulier en Afrique de l'ouest), à un défaut d'enregistrement des naissances.
 - *Dans cet esprit, la Commission européenne a publié (Juin 2013) un référentiel commun visant à **harmoniser les pratiques d'identification** dans 6 Etats membres. Une prochaine étape serait que l'ensemble des Etats membres s'approprient ce référentiel commun de base, et que des formations communes soient mises en place, ce qui permettrait par ailleurs de faciliter la coordination entre pays de l'Union européenne. Ce type d'outil pourrait aussi être utilisé dans la coopération avec les pays tiers.*

Approche opérationnelle et modes d'intervention

Quelques principes de mise en œuvre opérationnelle ont émergé :

- **Développer le travail commun avec les autres pays de l'UE** : confirmée par les missions de terrain, cette nécessité a été soulignée de manière récurrente par les participants à l'atelier.
 - *Si elle n'est pas encore pleinement déployée, la Commission a toutefois élaboré depuis 3 ans une « stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 » visant à proposer des mesures coordonnées pour renforcer la protection des victimes et les moyens de poursuite des responsables. Elle comporte des « mesures visant le **renforcement de la coordination et de la coopération** au sein de l'UE, avec les organisations internationales et avec les autres pays, création de réseaux européens d'ONG et d'autres groupes œuvrant à la protection des victimes dans l'UE et à l'étranger »*
Il existe aussi déjà en Europe des réunions périodiques de coordination nationale. Aussi, l'environnement adéquat pour créer ces coopérations existe. L'enjeu est de l'utiliser et d'impulser une dynamique.

- **Davantage travailler avec les organisations internationales et s'adosser aux actions qui entrent dans leur mandat** (ONUDC : mandat de définition d'un cadre juridique par exemple).
- **Renforcer la coordination des acteurs de terrain dans les pays** luttant contre la TEH (associations locales, acteurs de la société civile, etc.) en organisant des temps d'échanges interinstitutionnels permettant une mise en commun des informations et des bonnes pratiques.
- **Clarifier, parmi les acteurs français, la répartition des rôles** des différents acteurs ayant vocation à s'occuper de la TEH au sein même d'un poste diplomatique, en particulier entre l'attaché de sécurité intérieure et les conseillers de coopération au sein des SCAC. Cette clarification est importante pour permettre une coordination interdisciplinaire indispensable dans le cadre d'une approche intégrée dans la lutte contre la TEH
- **Renforcer les réseaux de coopérations en central** : Il faut arriver à coordonner les acteurs français ainsi que les organismes de terrain pour mieux lutter contre la TEH, ce qui peut être mis en œuvre en central (au niveau du MAE, de la MIPROF ...).

Quelques recommandations ayant trait aux types d'actions à mettre en place ont été soulignées. La déclinaison concrète d'une stratégie en matière de TEH devrait tenir compte des aspects suivants :

- **Surmonter, voire contourner les blocages liés à la mauvaise gouvernance des Etats (cas du Nigéria notamment).** Il s'agirait d'identifier les bonnes volontés sur le terrain et de mettre en place des actions locales par le biais d'acteurs locaux (collectivités, société civile...), sans attendre un renforcement de la gouvernance du pays pour mettre en place des actions de lutte contre la TEH. Il s'agit aussi, par ce biais, de trouver un juste milieu entre des actions en faveur d'une bonne gouvernance, dont les résultats ne peuvent être obtenus qu'à plus long terme, et des actions spécifiques contre la traite, à efficacité plus ciblée mais aussi plus immédiate.
- **Maintenir des actions spécifiques** : si la pertinence d'une approche globale de la lutte contre la TEH (continuum, toutes formes de TEH) est confirmée, elle doit aussi être déclinée selon les contextes et donner lieu à des actions différentes adaptées aux types de trafics, aux filières... en fonction des types de trafics : d'une filière à l'autre, les actions à mener peuvent être différentes.
- **Continuer à soutenir des projets de petite taille (« micro-projets »)**, à condition qu'ils soient clairement formulés et orientés vers l'atteinte de résultats concrets. Outre qu'il peut être difficile de faire plus en regard des enveloppes budgétaires et des contraintes propres à chaque pays, les « micro-projets » (ex : formation de policiers à l'identification des victimes) présentent plusieurs avantages : ils répondent à des besoins très précis et ponctuels, qui peuvent avoir un **effet d'entraînement tout en créant de synergies**. Un micro-projet peut être pensé comme un **projet pilote** faisant partie d'un tout et être valorisé auprès de bailleurs comme précurseur d'actions et de projets à conduire à plus large échelle.
- Poursuivre le travail sur **l'assistance aux victimes** dans leurs retours dans leur pays d'origine. L'OIM accueille les personnes pendant 2 ou 3 jours, mais cela paraît insuffisant. En Roumanie par exemple, il est très compliqué d'avoir un suivi du devenir de ces victimes.

8.2.3. Conclusion et prochaine étape

La lutte contre la TEH se place au carrefour de 3 problématiques centrales, et d'une problématique plus secondaire mais néanmoins importante :

- La lutte contre le crime organisé par la prévention et la répression ;
- La dimension humaine : la traite et la violation des droits de l'homme ;
- La gouvernance et l'Etat de droit.
- S'y ajoute la question du genre, les femmes représentant près de 80% des victimes de la traite (ce qui n'exclut pas leur participation active dans les réseaux de criminels).

Désormais, l'enjeu serait de construire une meilleure cohérence entre ces problématiques par la définition d'une stratégie dédiée à la TEH. Les apports d'une stratégie spécifique ont été soulignés par les animateurs (et confirmée au fil des discussions par les participants) afin de :

- ⇒ *Articuler l'ensemble des thématiques autour de la TEH*
- ⇒ *Fédérer / mobiliser les acteurs français autour de cette thématique*
- ⇒ *Fournir des lignes directrices claires et lisibles aux acteurs de terrain*
- ⇒ *Faciliter la coordination inter-acteurs et inter-bailleurs*

En vue d'élaborer une telle stratégie, la difficulté n'est pas d'énoncer un certain nombre de principes ou d'identifier des enjeux, mais bien de définir précisément où l'on concentre les actions à mettre en place, selon quels critères, et selon quels modes de mise en œuvre. Si la discussion menée lors de l'atelier 2 n'a pas permis d'y apporter des réponses détaillées au vu de la complexité du sujet, elle a contribué à identifier des critères d'arbitrage susceptibles d'orienter la décision.

A partir des enseignements tirés du bilan et de l'évaluation, et sur la base de principes d'interventions qui font consensus, la prochaine étape pour le cabinet sera de clarifier ce que l'on veut faire en matière de coopération pour lutter contre la TEH par des propositions concrètes utiles à la décision.

A cet effet, il proposera **la matrice d'une stratégie opérationnelle différenciée** présentant des modes d'intervention possibles en fonction des pays/régions dans lesquels la France pourrait intervenir.

Ces éléments de stratégie pourraient être pris en compte dans le volet international du Plan d'action national contre la traite des êtres humains défini par la MIPROF qui sera très bientôt adopté.

9. Annexe 4 : Entretiens réalisés en France

NB : les entretiens réalisés en Europe du Sud-Est sont annexés au tome 3.

Prénom et nom	Direction	Fonction	Date de l'entretien
Ministère des Affaires étrangères			
Olivier WEBER		Ancien ambassadeur chargé de la traite des êtres humains et de la criminalité organisée - Président du comité de pilotage	22 mars 2013
François ZIMERAY		Ambassadeur des droits de l'Homme	1 ^{er} juillet 2013
Michèle RAMIS		Ambassadeur chargé de la traite des êtres humains et de la criminalité organisée	26 juin 2013
DGM			
Frédéric CHOLE Catherine BLOT Avenilda DOKO	Direction des biens publics mondiaux / Sous-direction de la gouvernance démocratique - Pôle post-conflit et État de droit (DBM/GOUV)	Chef de pôle État de droit Rédactrice au sein du pôle Etat de droit en charge du dossier TEH Chargée de mission	28 mars 2013
Laëtitia HATON	Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats DGM/CIV	Rédactrice	19 avril 2013
Marie REVEL Maxime POISSONNIER	Pôle de l'évaluation (DGM/SPR/PRG)	Rédacteurs	2 avril 2013
DGAPS			
Éric ABRAHAM Pascal AUGRAIN	Direction de la coopération de sécurité et de Défense /Sous-direction des questions multilatérales et sectorielles (DCSD/QM)	Rédacteurs	3 avril 2013
Thibaut SAMSON	Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la francophonie		2 mai 2013

Prénom et nom	Direction	Fonction	Date de l'entretien
Chloé DAVEZAC	Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, Menaces transversales	Rédactrice	20 mai 2013
Éric AMBLARD	Direction de l'Union européenne	Adjoint au sous-directeur	2 mai 2013
Éric CHAUX	Sous-direction de l'Europe balkanique	Rédacteur Bosnie-Herzégovine et coopération régionale	2 mai 2013
Laurent VIGUIE	Direction d'Afrique et de l'Océan Indien	Chargé de mission auprès du directeur	N'a pas souhaité nous rencontrer
Jean-Paul GHONEIM	Direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient	Chargé de mission auprès du directeur	30 avril
Autres			
Eric PANLOUP	Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Vienne et de l'OSCE.	Ex- Expert technique international (ETI) en poste à Vienne Coordinateur national de lutte contre la traite des êtres humains	3 avril 2013
Marie-Anne BAULON		Ex- Expert technique international (ETI) en poste à l'OIM	11 juillet 2013
Agence française de développement			
Isabelle BROSSAS	Division partenariat avec les ONG		25 avril 2013
France Expertise Internationale			
Cyrille PIERRE	Directeur général		17 juillet 2013
Ministère de la justice			
Eric MAITREPIERRE Audrey NESPOUX	Service des Affaires Européennes et Internationales		Echanges électroniques
Parlementaires			
Ségolène NEUVILLE	Assemblée nationale	Députée des Pyrénées Orientales	Non rencontré
Philippe BAUMEL	Assemblée nationale	Député, socialiste. Saône-et-Loire	18 juillet 2013

Prénom et nom	Direction	Fonction	Date de l'entretien
(3ème circonscription)			
Aymeric MONTESQUIOU	de Sénat	Sénateur du Gers, groupe Union des démocrates et indépendants (UC)	Non rencontré
Ministère de l'intérieur			
Laurent BESSE	Direction de la coopération Internationale (DCI)		24 mai 2013
Catherine DEBORDE	Direction de la coopération Internationale (DCI)		30 avril 2013
Corinne BERTOUX Patrick COTELLE	Office Central de Répression de la Traite des Êtres Humains		28 août 2013
ONG / Société civile³²			
Patrick HAUVUY	ALC Nice		2 mai 2013
Médecins du Monde			30-août (par téléphone)
CIMADE			25-sept (par téléphone)
Jean-Philippe LEGAUT / Olivier PEYROUX ³³	Hors la Rue		16 juillet 2013
Theo NOTEN / Philippe GALLAND	ECPAT		27 septembre 2013 (par téléphone)

³² Plusieurs ONG ont été rencontrées lors des ateliers organisés dans le cadre de l'évaluation : Amis du Bus des Femmes (Vanessa Simoni), Secours Catholique (Geneviève Colas), CCEM (Sylvie O'Dy), CIMADE...

³³ NB : Olivier Peyroux avait déjà quitté Hors la Rue pour établir une autre ONG, mais continue à suivre la situation des enfants de Roumanie en France

10. Annexe 5 : Cahier des charges de l'évaluation



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

CONFIDENTIEL

Evaluation stratégique des actions de coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains (2007/2011)

Cahier des clauses techniques particulières

CCTP N°41 / 2012

NOTE LIMINAIRE

La présente évaluation entre dans le cadre des évaluations stratégiques menées par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM).

Cet exercice, basé sur une analyse rétrospective et prospective, est confié, à un prestataire extérieur sélectionné après une mise en concurrence. Il est réalisé sous la conduite d'une instance d'évaluation qui, après en avoir approuvé les termes de références, est habilitée à apporter un éclairage sur le processus et l'objet de l'évaluation.

L'évaluation suit un certain nombre de principes repris dans ce document et auxquels il est possible de se référer dans « Le guide de l'évaluation », publié par le ministère des Affaires étrangères et européennes¹.



¹ Le guide de l'évaluation, dans sa version mise à jour en 2007, est disponible en ligne sur le site du Ministère des Affaires étrangères à l'adresse : http://www.diplomatie.gouv.fr/ministere/publications/serie_evaluation.

Pôle de l'évaluation/ Pôle de la gouvernance démocratique

Marie Revel – marie.revel@diplomatie.gouv.fr

27, rue de la Convention CS 91533 Paris Cedex 15

SOMMAIRE

I - JUSTIFICATION DE L'EVALUATION	p. 3
II- CONTEXTE DES INTERVENTIONS	p. 4
III- OBJECTIFS DE L'EVALUATION	p. 7
IV- CHAMP DE L'EVALUATION	p. 8
V- CONTENU DE L'EVALUATION	p. 8
VI- SUIVI DE L'EVALUATION	p. 11
VII- ORGANISATION ET METHODOLOGIE	p. 12
VIII- CALENDRIER	p. 13
IX- BUDGET POUR MEMOIRE	p. 14
X- PRESENTATION DES OFFRES	p. 14
XI- CRITERES D'ATTRIBUTION	p. 16
XII - NATURE DE LA PROCEDURE ET SOUMISSION DES OFFRES	p. 17
SIGLES ET ACCRONYMES	

Documents annexes (cf. document séparé)

- Annexe 1** - Les principaux acteurs français et multilatéraux participant à la lutte contre la TEH
- Annexe 2** - Modèle de devis prévisionnel à utiliser
- Annexe 3** - Cheminement logique de l'évaluation
- Annexe 4** - Principaux entretiens à prévoir
- Annexe 5** - Liste de la documentation disponible
- Annexe 6** - TD : Enquête portant sur la lutte contre la TEH Adressée aux ambassades

I - JUSTIFICATION DE L'EVALUATION

Lors de sa réunion du 20 novembre 2010 le comité des évaluations de la Direction générale de la mondialisation et des partenariats du ministère des Affaires étrangères a inscrit l'évaluation des actions de coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains (TEH) de 2007 à 2011. Concrètement, les commanditaires de cette évaluation sont le pôle de l'évaluation (DGM/SPR/PRG/EVA) et celui de la gouvernance démocratique (DGM/ECODEV/MGD).

Cette demande est fondée sur les raisons suivantes :

Une exigence de redevabilité : la lutte contre la traite des êtres humains s'inscrit dans la défense et la promotion des droits de l'homme et dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée qui sont des aspects majeurs de l'action internationale de la France. Il est maintenant nécessaire de disposer d'une appréciation globale des activités opérationnelles de notre dispositif de coopération dans ce domaine ainsi que d'une analyse du degré d'adéquation de sa mise en œuvre au regard des objectifs, des moyens accordés et des résultats attendus des programmes du ministère des Affaires étrangères.

Un souci de nourrir une réflexion tant opérationnelle que stratégique : les analyses et les recommandations qui seront produites dans le cadre de la présente évaluation permettront de :

- tirer des enseignements dans la perspective d'une réorientation opérationnelle des activités tant sur le plan sectoriel que géographique ;
- élaborer en lien avec l'ensemble des administrations concernées (Affaires étrangères, Justice et Intérieur notamment) une stratégie globale en matière de lutte contre la TEH. Ce document de positionnement stratégique visera à faire valoir une position claire auprès de nos partenaires (en bilatéral et en multilatéral). Il permettra notamment de préparer le prochain passage de la France à l'Examen Périodique Universel (EPU²) (rapport France 2008 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/droits-de-l-homme/la-france-et-les-mecanismes/article/examen-periodique-universel>) au Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies à Genève.

Parallèlement, sur le plan national, les résultats et les recommandations de l'évaluation pourront également nourrir les réflexions du réseau national de points focaux « lutte contre la traite des êtres humains »³ en y apportant l'éclairage sur le volet de la coopération internationale.

² EPU : Ce mécanisme consiste à passer en revue, tous les quatre ans, les réalisations de l'ensemble des 192 Etats membres de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Il s'agit d'un processus mené par les Etats, sous les auspices du Conseil des droits de l'homme. Il fournit à chaque Etat l'opportunité de présenter les mesures qu'il a pris pour améliorer la situation des droits de l'homme sur son territoire et remplir ses obligations en la matière.

³ Un groupe de travail pluridisciplinaire relatif à la protection et la prise en charge des victimes s'est réuni de décembre 2008 à juillet 2010. Piloté par le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice et composé de représentants des principaux ministères concernés (dont le MAE), d'organisations internationales et associations spécialisées, il a travaillé à la rédaction d'un projet de plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains. En mars 2012, une réunion interministérielle présidée par les services du Premier Ministre a acté la constitution d'un réseau de points focaux « lutte contre la traite des êtres humains » au sein de chaque ministère. Ce réseau de points focaux sera animé par le ministère de l'Intérieur qui organisera des réunions régulières. M. Olivier Weber, Ambassadeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée a été désigné comme point focal du MAEE sur cette question.

II - CONTEXTE DES INTERVENTIONS

Chaque année, des milliers de victimes, principalement des femmes et des enfants, sont recrutées et exploitées. D'après l'Organisation des Nations Unies (ONU) et le Conseil de l'Europe, la traite des êtres humains est la troisième forme de trafic la plus répandue dans le monde après ceux des produits stupéfiants et des armes. Ce trafic ne rapporterait pas moins de 32 milliards de dollars par an. Il n'est pas sans conséquences sociales, économiques voire politiques dans notre pays où l'exploitation sexuelle, le travail forcé et la traite des enfants se développent.

A- La législation internationale définissant la traite des êtres humains :

Le Protocole additionnel à la *Convention des Nations-unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* (dit « protocole de Palerme »)⁴ considère la traite des êtres humains (TEH) comme une violation grave des droits de l'Homme, et la définit comme « *le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes* ».

Par ailleurs, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et les institutions européennes ont adopté différents textes afin de lutter contre la traite des êtres humains et de la prévenir.⁵ Le Conseil de l'Europe a adopté le 16 mai 2005 la *Convention n°197 sur la lutte contre la traite des êtres humains* (dite « Convention de Varsovie »).

Bien qu'elle ne soit pas prise en compte par les textes internationaux définissant la TEH, la question des enfants dans les conflits armés (enfants soldats, exploitation sexuelle des jeunes filles enrôlées dans des groupes armés) devra être prise en compte dans le cadre de cette évaluation.

B - Les actions de coopération du ministère des Affaires étrangères :

1) Les principes qui sous-tendent ces actions :

Le ministère des Affaires étrangères assure au niveau international la coordination des actions de coopération de la France dans le domaine de la lutte contre la TEH. Pour les mener à bien, il mobilise l'expertise des ministères de la Justice et de l'Intérieur mais également la société civile française (cf. Annexe 1). L'ensemble des actions que mène ce département ministériel soit directement (action de l'administration centrale) soit à travers les

⁴ Adopté le 15 novembre 2000. Ce texte a été signé et ratifié par la France.

⁵ Conventions de l'OIT sur le travail forcé (signées et ratifiées par la France) : Convention N°29 sur le travail forcé (1930), Convention N°105 sur l'abolition du travail forcé (1957) et Convention N°182 sur les pires formes de travail des enfants (1999), Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes.

ambassades (service de coopération et d'action culturelle, service de sécurité intérieure), est régi par les principes⁶ suivants :

a) La nécessité d'agir sur l'ensemble du continuum que constitue la lutte contre la traite des êtres humains : prévention / sensibilisation ; poursuite / répression / renforcement de la chaîne pénale ; protection / assistance et réinsertion des victimes ;

b) Une approche multi-acteurs (police/justice/acteurs sociaux/ONG-société civile, collectivités locales ...) dans la mise en œuvre des projets de coopération technique visant à promouvoir et faciliter la coopération opérationnelle par le renforcement de la coordination de l'ensemble des acteurs qui luttent contre la TEH. Ces derniers sont interdépendants, tant pour parvenir à réprimer les trafiquants qu'à protéger efficacement les victimes. La TEH doit donc être appréhendée de manière globale ; en effet la protection des victimes et la mise en confiance de celles-ci en vue de leur coopération avec les services de police constituent un élément central de la lutte contre les réseaux de traite.

c) Le renforcement de l'Etat de droit (institutions étatiques, société civile...) au service de la protection des civils les plus vulnérables, et potentiellement victimes de TEH, en particulier dans les situations de fragilité ou de post-conflit.

d) Une approche régionale car l'interpénétration des réseaux et des trafics, la diversification des filières ou des « routes » dans des espaces aux frontières souvent poreuses et mouvantes, constituent un enjeu global. Celui-ci nécessite une stratégie adaptée afin d'essayer de proposer des réponses globales mais spécifiques aux différentes régions et aux types d'exploitation.

2) Au niveau central, la coopération sur la thématique de la TEH relève de trois directions différentes :

La transformation de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères (DGCID), devenue Direction générale de la mondialisation en 2009 (DGM), s'est traduite dans le secteur ayant à connaître de la coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains par deux mesures :

- la différenciation des budgets entre les deux programmes dont la mise en œuvre relève du ministère des Affaires étrangères (programme 105 et programme 209)
- la création de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) dont l'action, financée sur le programme 105, s'articule avec celle de la Mission de la gouvernance démocratique (MGD) qui relève du programme 209.

Ces mesures ont eu pour conséquences de rendre bicéphale le pilotage des programmes portant sur la TEH au sein de l'administration centrale. Elles ont entraîné au niveau des postes une mise en œuvre partagée des actions entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les attachés de sécurité intérieure (ASI) relevant de la DCSD et de la Direction de la coopération internationale du ministère de l'Intérieur. La réforme de 2009 a doté les ASI d'un budget propre qui n'est plus rattaché à celui du SCAC mais qui apparaît toujours dans l'enveloppe de coopération du poste. Cela a souvent eu pour conséquence de rendre plus délicate la coordination entre les actions de ces deux services.

a) Direction de l'économie globale et des stratégies du développement / Mission de la gouvernance démocratique (ECODEV/MGD) : chaque année, une partie de l'enveloppe des crédits centraux de la MGD (programme 209) est fléchée sur des actions de « lutte contre la TEH ». Ces crédits peuvent être décaissés de différentes manières :

⁶ cf. cadre de référence : Fiche repères du MAE : « La France et la lutte contre la traite des êtres humains ».

a) Par des délégations de crédits aux postes pour diverses actions (soutien à l'expert régional en Europe du Sud-est, séminaires régionaux d'échange d'expertise, visites d'étude, missions d'expertise et de conseil, subventions, etc.). Compte-tenu des moyens budgétaires contraints, la MGD favorise la mise en place, sur ses crédits centraux, d'actions à vocation régionale, laissant le soin aux postes de développer des actions bilatérales avec leurs crédits propres.

b) Par des contributions aux organisations multilatérales (ONUDC et OSCE⁷) et des cofinancements de projets financés par l'UE.

b) Direction de la coopération de sécurité et de défense / Sous-direction des questions multilatérales et sectorielles (DCSD/QM) : la DCSD dispose également de crédits centraux (programme 105) qui sont affectés à la mise en œuvre, par les Attachés de Sécurité Intérieure d'actions de coopération menées par les postes.

c) Direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI) : elle cofinance des projets de coopération et d'assistance technique mis en œuvre par l'ONUDC⁸.

3) Les postes diplomatiques bénéficient d'une grande autonomie dans la mise en œuvre des actions de coopération sur cette thématique :

La DGM a saisi les postes en leur demandant de bien vouloir lui faire remonter les informations concernant les actions de coopération qu'elles ont mises en œuvre de 2007 à 2011 et sur l'existence et le rôle dans leurs pays d'autres acteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la TEH (cf. annexe 6). Il leur a été demandé de faire également le point sur les stratégies nationales mises en place pour lutter contre ce fléau. La DGM a reçu **82 réponses** accompagnées de nombreux documents (fiches-projet, rapports, études, législations...) qui seront communiquées aux consultants. Il ressort de cette enquête qu'il n'existe pas de coordination stratégique, les ambassades menant des actions de coopération dans le domaine de la lutte contre la TEH sans nécessairement en référer au Département.

Si peu d'actions ont été mises en œuvre dans les régions **Afrique du Nord / Moyen Orient** (ANMO) et dans la zone **Amériques**, en revanche, un nombre important de projets de coopération a été mené en **Afrique subsaharienne**⁹ et en **Asie** entre 2007 et 2011. Toutefois, faute de stratégie régionale, ils sont dispersés entre les différents pays et peu, voire pas coordonnés (sauf dans certains pays où l'administration centrale a apporté des financements complétant ceux inscrits aux budgets des postes, comme au Nigeria ou au Sénégal par exemple).

4) L'expérience en Europe du Sud-est :

La création en 2005 d'un poste d'Expert Technique International (ETI) "TEH", à compétence régionale, a permis de structurer un **dispositif d'intervention en Europe du Sud-est**. Ce poste a successivement été occupé par une magistrate (de 2005 à 2009, à Budapest au sein du SCAC puis à Sofia au siège de l'OIM Bulgarie) puis par un colonel de Gendarmerie, actuellement basé à Vienne auprès des Représentations Permanentes françaises auprès des Nations Unies et de l'OSCE. **Il a une compétence sur les seize**

⁷ La Mission de la Gouvernance Démocratique (MGD) participe au financement de projets de l'OSCE par des contributions extra-budgétaires. Depuis la création du « fonds gouvernance » fin 2003, le montant total des contributions s'élève à 1 500 000 € (crédits centraux MGD). Ce fonds est administré par le Secrétariat de l'OSCE. Ces crédits, correspondant à une partie de la contribution du MAE au titre de l'Aide Publique au Développement, servent à mettre en place des projets de coopération et d'assistance technique, complémentaires avec les actions mises en place par nos postes afin de garantir une cohérence générale de notre action. Une attention particulière est portée aux projets en matière de renforcement de l'état de droit, de soutien à la justice, de protection des droits de l'Homme, de lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

⁸ Une partie de ces contributions peut également émaner des crédits centraux de la MGD.

⁹ Où se trouvent la plupart des pays de la ZSP (Zone de Solidarité Prioritaire).

pays du Sud-est de l'Europe (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Grèce, Hongrie, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Roumanie, Serbie, Slovénie, Turquie et Ukraine). Ce repositionnement à Vienne se justifie par la présence d'organes de coopérations comme l'ONUDC¹⁰, mais aussi l'OSCE, qui mène sur le terrain des projets de coopération sur cette thématique mais également par sa proximité géographique avec sa zone de compétence. Cet ETI est chargé d'épauler l'action menée par l'ensemble des acteurs participant à la lutte contre la TEH dans les pays d'Europe du Sud-est, notamment en termes de renforcement des capacités institutionnelles.

L'action de l'ETI se concentre plus particulièrement sur :

- la promotion et la mobilisation des politiques nationales sur la lutte contre la traite, la prévention et la protection des victimes, d'une part
- la promotion des concertations inter-institutionnelles, et la promotion de la coordination avec la société civile d'autre part.

Il assure également un rôle de coordination de l'action bilatérale et multilatérale de la France dans la région. Outre les autres institutions pertinentes (Conseil de l'Europe, Union Européenne), il travaille en étroite collaboration avec les acteurs français œuvrant dans la zone (réseau des ASI déployés autour de l'ASI régional de Zagreb dans les Balkans, ETI justice en Serbie, magistrat de liaison en Roumanie, SCAC des pays concernés, attachée de coopération régionale sur les droits de l'enfant à Bucarest- Roumanie, Bulgarie et Moldavie-, pôle de lutte contre la criminalité organisée positionné à Belgrade¹¹, RP OSCE, RP Nations Unies à Vienne).

La MGD lui délègue des crédits pour soutenir ses actions (frais de fonctionnement /missions/projets). Il parvient à démultiplier les crédits dont il dispose grâce à l'apport d'autres financements : crédits des ambassades et effet de levier sur des financements multilatéraux, notamment de l'UE.

III – OBJECTIFS DE L'EVALUATION :

Cette évaluation, à finalité essentiellement prospective doit permettre :

- **D'obtenir une analyse objective de la mise en œuvre des actions et de l'organisation de la coopération française en matière de lutte contre la TEH. Celle-ci s'appuiera notamment sur la réalisation d'un bilan technique et financier (2007-2011) et sur une revue synthétique des modalités d'intervention des principaux partenaires techniques et financiers (PTF) ;**
- **De mieux appréhender, par le biais d'une évaluation traditionnelle, l'organisation, le fonctionnement et les résultats de la coopération française en Europe du Sud-est en interrogeant plus particulièrement le dispositif d'intervention mis en œuvre dans cette zone (cf. infra questions 1 à 9) ;**

¹⁰ Il incombe à l'ONUDC de veiller au respect et à la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Palerme sur la criminalité organisée dont l'un des protocoles concerne la lutte contre la traite des êtres humains.

¹¹ Le pôle de Zagreb, localisé jusqu'en 2012 à Zagreb et installé depuis à Belgrade, est un dispositif de lutte contre la criminalité organisée originaire de l'Europe du Sud-est. Il s'agit d'une structure interministérielle, positionnée au sein de l'Ambassade de France en Croatie, dont la mission essentielle est l'alerte politico-stratégique et l'animation opérationnelle du dispositif national dans l'Europe du Sud-Est, dans le domaine de la lutte contre le crime organisé.

- Redéfinir avec le ministère des Affaires étrangères, les principes d'action qui nourriront la définition d'une stratégie globale dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains (cf. *infra* : questions 10-11-12) ;
- En tirant les leçons de l'expérience acquise, et notamment en Europe du Sud-est, définir très concrètement de nouvelles stratégies opérationnelles de coopération en Afrique (Ouest et Centre) et dans la zone ANMO (cf. *infra* : question 13).

IV- CHAMP DE L'EVALUATION

L'exercice porte sur l'ensemble des actions de coopération financées et mises en œuvre par le MAE en matière de lutte contre la TEH, que ce soit dans un cadre bilatéral, multilatéral ou à travers les ONG. Elle retiendra la définition de la TEH telle qu'arrêtée par les organisations internationales précitées. La question des enfants dans les conflits armés sera néanmoins prise en compte. Le champ géographique varie selon la nature de la prestation (bilan, évaluation en Europe du Sud-est et recommandations).

La période couverte par l'évaluation s'étend de 2007 à 2011 inclus.

V- CONTENU DE L'EVALUATION :

Il est demandé au prestataire les travaux indiqués ci-dessous, décomposés en trois parties qu'il est souhaitable d'utiliser comme trame du rapport final d'évaluation.

A- Effectuer un état des lieux de la coopération française dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

Ce bilan sera réalisé essentiellement à partir des résultats de l'enquête qui a été adressée aux postes, complétés par les données des services centraux.

Devront en particulier y figurer les éléments suivants :

- ⇒ une description des différents acteurs français impliqués (missions, objectifs, activités) dans la mise en œuvre de la coopération française dans le domaine de la lutte contre la TEH (différents ministères et services au sein des postes et du Département) ;
- ⇒ une brève présentation des principaux bailleurs bilatéraux et multilatéraux participant à la lutte contre la TEH (stratégies, modalités d'intervention, ressources, zones d'intervention prioritaires) et la coordination entre l'ensemble de ces partenaires (au niveau international et au niveau régional dans la zone ANMO et en Afrique) ;
- ⇒ une analyse du traitement par les autres bailleurs de la thématique : « enfants dans les conflits armés ».
- ⇒ les financements de la coopération française : montant total accordé depuis 2007 et année/année, répartition par zones géographiques (selon la « nomenclature » utilisée par le MAE) et par sources au sein du MAE (MGD, NUOI, DCSD, MAAIONG postes.) ;
- ⇒ les modalités/outils d'intervention (assistance technique, projets FSP, crédits des postes, canal bilatéral ou multilatéral, financements ONG, etc.) analysées par zones géographiques et par coût. Au sein des postes, une distinction sera opérée entre les actions qui relèvent des SSI et des SCAC ;

- ⇒ les principaux types d'actions en matière de lutte contre la TEH par zones géographiques (formations, séminaires, visites d'étude, etc.) ; ainsi que les actions des ONG subventionnées par le MAE (appui/renforcement structures locales...)
- ⇒ la manière dont les postes appréhendent la question des enfants dans les conflits armés : pays concernés, modalités d'intervention, types d'action et financements accordés.
- ⇒ Les articulations avec les autres thématiques traitées par les postes.

B- Réaliser un bilan et répondre au questionnaire évaluatif concernant le dispositif d'intervention en Europe du Sud-est ¹² :

(N.B.) : on entend par « dispositif d'intervention » les missions assignées à l'ETI régional TEH et l'ensemble des moyens dont il dispose pour les mener à bien.

1- Bilan de la coopération française dans le domaine de la TEH en Europe du Sud-est :

Ce bilan préalable devra en particulier comporter les points suivants :

- ⇒ un bref rappel des principales problématiques de la TEH des pays de la zone ;
- ⇒ une présentation du dispositif de la coopération française et de son évolution en précisant ses objectifs, ses moyens humains et financiers et les actions réalisées et leur coût depuis 2007 ;
- ⇒ une description succincte des dispositifs des autres coopérations, bilatérales ou multilatérales intervenant dans le domaine de la TEH, description qui sera axée sur leurs stratégies et les principales actions qu'elles mettent en place et leurs articulations avec le dispositif français.
- ⇒ Le bilan décrira le mode de fonctionnement du dispositif d'intervention (mise en œuvre des actions, responsabilités, coordination). Seront ainsi examinées les modalités de travail entre l'ETI et :
 - les différents services du Département concernés par la lutte contre la TEH (ECODEV, DCSD) ;
 - les principaux acteurs français jouant un rôle dans le domaine de la lutte contre la TEH dans sa zone d'intervention (réseau des ASI déployés autour de l'ASI régional de Zagreb pour les Balkans, ETI justice en Serbie, magistrat de liaison en Roumanie, SCAC des pays concernés, attachée de coopération régionale « droits de l'enfant » à Bucarest, pôle de lutte contre la criminalité organisée de Belgrade, RP OSCE, RP Nations unies à Vienne....) ;
 - les principaux PTF impliqués (OI, UE, autres bailleurs).

2- Questionnaire évaluatif

Pertinence

1/ Le dispositif d'intervention mis en œuvre en Europe du Sud-est suit-il les principes d'intervention prônés par le MAE ?

Cohérence externe :

2/ Le dispositif d'intervention de la France est-il cohérent avec les politiques nationales et internationales et les stratégies des autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux ? En

¹² La zone géographique couverte par « l'Europe du Sud-est » correspond aux 18 pays de la zone de compétence du conseiller technique régional basé à Vienne, clé de voute du dispositif d'intervention de la coopération française dans cette région.

particulier, quelle est la complémentarité du dispositif d'intervention avec celui des organisations internationales ?

Cohérence interne :

3/ Quel(s) jugement(s) peut-on porter sur l'articulation du dispositif d'intervention de la France avec les actions des autres acteurs français participant à la lutte contre la TEH présents dans la zone : pôle de lutte contre la criminalité organisée de Belgrade, réseau des ASI déployés autour de l'ASI régional de Zagreb pour les Balkans, ETI justice en Serbie, magistrat de liaison en Roumanie, SCAC des pays concernés et attachée de coopération régionale droits de l'enfant, RP OSCE, RP Nations unies à Vienne?

Efficience

4/ Quelle appréciation peut-on porter sur l'efficience du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne en 2010 ?

5/ Quelles sont les conséquences de l'évolution du poste de l'ETI depuis 2007 sur la mise en œuvre des actions ?

6/ Le dispositif de pilotage mis en place a-t-il contribué à l'atteinte des objectifs assignés à l'opération ? En particulier, le dispositif d'intervention a-t-il permis de renforcer le réseau de coopération au niveau régional et notamment la coopération avec les ONG ?

Efficacité

7/ La mise en place du dispositif d'intervention en Europe du Sud-est a-t-elle permis d'atteindre les résultats escomptés ? L'évolution du dispositif depuis 2010 a-t-elle eu une influence particulière sur les résultats obtenus ?

Impact

8/ Le dispositif de coopération mis en place en Europe du Sud-est a-t-il eu un impact sur la visibilité de la France vis-à-vis des partenaires locaux, des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ?

9/ Est-il possible d'identifier de premiers effets du dispositif d'intervention de la coopération française sur l'organisation de la lutte contre la TEH notamment en termes de synergies entre les différents acteurs/bailleurs en Europe du Sud-est et ailleurs plus globalement ?

C- Présenter les principales constatations et formuler des recommandations visant à :

1- Redéfinir, avec le ministère des Affaires étrangères, les principes d'action qui nourriront la définition d'une stratégie globale dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

Les appréciations des experts seront argumentées notamment au regard des réponses apportées aux questions suivantes :

10/ Existe-t-il des synergies et quelle plus-value y aurait-il à intégrer dans une même stratégie globale de coopération de lutte contre la TEH et de protection des victimes, la question de la protection des enfants dans les conflits armés (enfants soldats, exploitation sexuelle des jeunes filles enrôlées dans les groupes armés) ?

12/ Quelles devraient être les grandes lignes (principes directeurs, problématiques et zones géographiques prioritaires, outils d'intervention à privilégier et organisation), d'une stratégie française de coopération en matière de lutte contre la TEH ?

2- Définir très concrètement de nouvelles stratégies opérationnelles de coopération en Afrique (Ouest et Centre) et dans la zone ANMO en tirant les leçons de l'expérience en Europe du Sud-est.

Les experts s'attacheront à répondre à la question suivante :

13/ Quelles devraient être les modalités de la coopération française en Afrique et dans la zone ANMO au regard des principes d'intervention et de l'expérience de la coopération française en Europe du Sud-est : sur quelles problématiques spécifiques devrait-on mettre l'accent ? Quels types d'actions, d'instruments (ETI, FSP, action multilatérale ?) et de partenariats faudrait-il privilégier (OI, société civile, autres bailleurs, etc.) ?

Ces réflexions intégreront en particulier les résultats des états des lieux effectués, de la législation internationale, de la stratégie des autres acteurs, des préconisations du Document cadre de coopération au développement de la France, ainsi que de celui de l'organisation française dans le domaine de la lutte contre la TEH, de l'expérience française en Europe du Sud-est et des moyens humains et financiers du MAE.

VI- SUIVI DE L'EVALUATION

Instance d'évaluation

Une instance d'évaluation est instituée à Paris. Elle se réunit aux « moments clés » de l'évaluation. Elle examine les différents rapports et formule des observations. Elle est le garant de la bonne qualité de l'évaluation. Elle veille à ce que les évaluateurs émettent leurs appréciations, sans nécessairement en partager le contenu. L'instance d'évaluation exerce un rôle de conseil auprès du commanditaire qui reste le décideur.

Le pôle de l'évaluation assure l'organisation des réunions de cette instance, la diffusion des livrables aux membres et, avec ECODEV, le lien avec les ambassades de France des pays dans lesquels les consultants effectueront des missions.

Le pôle de l'évaluation est l'interlocuteur privilégié du consultant qu'il rencontre dès la notification du marché pour lui remettre la documentation utile et les coordonnées des personnes à rencontrer.

Composition de l'instance d'évaluation :

Président : M. Olivier Weber, ambassadeur chargé de la lutte contre la traite des êtres humains et la criminalité organisée.

MAE :

- Mission des programmes – Pôle de l'évaluation (DGM/SPR/PRG/EVA)
- Mission de la gouvernance démocratique (DGM/ECODEV/MGD)
- Sous-direction des questions multilatérales et sectorielles (DGP/DCSD/QM)
- Mission des relations avec la société civile (DGM/CIV)
- Directions politiques concernées par la thématique

AUTRES MINISTERES :

- Ministère de l'Intérieur (DCI)
- Ministère de la Justice (SAEI)

SOCIÉTÉ CIVILE :

- ONG

VII – ORGANISATION ET METHODOLOGIE

Les consultants proposeront la méthode et l'organisation qui leur paraîtront les plus adaptées pour mener à bien cette évaluation (approche, livrables, modalités d'échanges avec le commanditaire et le prestataire).

Un tableau récapitulatif sera dressé (cf. annexe 3) reprenant pour chaque étape les principaux éléments d'analyse, les questions en suspens et la réponse du prestataire (les conclusions et recommandations liées).

Ils devront obligatoirement se conformer aux exigences suivantes :

1/ Une mise en débat des conclusions et des recommandations : dans la mesure où cette évaluation devrait déboucher sur des recommandations d'ordre stratégique et opérationnel qui risqueraient de n'être ni adaptées ni réappropriées par les parties prenantes sans une discussion préalable avec ces dernières, **il est demandé aux experts de la conduire tout au long de l'exercice sur un mode participatif** (l'organisation d'ateliers de réflexion ou tout autres exercices participatifs seront appréciés) ;

2/ Missions : l'offre technique devra prévoir **plusieurs missions à l'étranger** (dans un maximum de cinq). A ce stade sont envisagées : deux missions en Europe du Sud-est (dont Vienne) ; deux missions en Afrique (centrale et occidentale) et une mission dans la zone ANMO. A l'issue d'un inventaire des interventions françaises, les consultants présenteront, pour discussion, à l'instance d'évaluation, une première liste de missions.

3/ Suivi des travaux : le bureau d'étude s'attachera à présenter clairement **les modalités de restitution et le calendrier** (la date de démarrage de l'évaluation commencera à la notification du contrat) **de l'état d'avancement des travaux auprès de l'instance d'évaluation**.

4/ Livrables : seront explicitement spécifiés dans l'offre **la nature et le contenu des livrables** ainsi que **les moments et les modalités de restitution** de ces derniers auprès de l'instance d'évaluation. Ils doivent au minimum se composer :

- ⇒ **d'une « note de cadrage »** (5 à 10 pages maximum) réalisée à la suite d'une « phase de cadrage » permettant de préciser les attentes du commanditaire, de vérifier la bonne compréhension des termes de référence, d'approuver le questionnaire évaluatif, et d'affiner la méthodologie employée aux différentes phases et à partir des informations obtenues et analysées grâce à la documentation et quelques entretiens. Cette note sera présentée par les experts à l'instance d'évaluation, le commanditaire validant formellement le document.

La note de cadrage

- rappelle le contexte, les objectifs et la problématique de l'évaluation ;
- précise les questions évaluatives et affecte pour chacune les principaux critères de jugement et les sources d'information pressenties ;
- la liste des personnes/structures à rencontrer aux différentes phases.
- rappelle la méthode d'investigation.

- ⇒ **D'un projet complet de rapport d'évaluation** (ou rapport provisoire) : Le **rapport** lui-même ne dépassera pas 100 pages, hors annexes. Il comprend un résumé de 3 à 8 pages au maximum, et une **synthèse** d'une vingtaine

de pages au maximum qui reprend l'essentiel du bilan, les appréciations et les recommandations de l'évaluateur. Cette synthèse qui a vocation à être publiée devra obéir aux indications de la charte éditoriale des rapports d'évaluation du ministère des Affaires étrangères qui sera remise au prestataire au démarrage des travaux.

Le sommaire est suivi d'une liste des sigles et acronymes utilisés.

Seront annexés :

- les présents termes de référence ;
- l'offre technique ;
- la liste complète des personnes rencontrées ;
- le programme de missions réalisées ;
- La liste de la documentation exploitée ;
- les CV de l'équipe d'évaluateurs ;
- Les annexes 2 et 3 du présent CCTP ;

Le projet de rapport est présenté à l'instance d'évaluation. Le commanditaire le valide et/ou fait part de ses observations.

⇒ **Rapport final d'évaluation :** Le rapport final prenant en compte les observations éventuelles de l'instance d'évaluation est remis dans un délai de 15 jours à compter de cette réunion, en formats doc et pdf.

Le rapport final est validé par voie électronique. Toutefois, selon la qualité du rapport et/ou des observations de l'instance d'évaluation, une nouvelle réunion de validation n'est pas exclue.

Le rapport d'évaluation est établi conformément à la charte éditoriale des rapports d'évaluation du MAEE remise à l'évaluateur au démarrage de ses travaux. Il doit comporter la mention suivante :
« Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires Etrangères. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel ».

Il est à noter que l'organisation du travail et le lien avec l'instance d'évaluation sera un **élément important** pour l'attribution du marché

VIII - CALENDRIER

La prestation débutera à la notification du contrat ; elle sera réalisée sur une durée de **six mois**.

La réunion de cadrage devra se tenir au maximum 12 jours (ouvrables) après une première rencontre avec le commanditaire.

Pour mémoire, le calendrier des livrables / réunions sera précisé par le prestataire dans son offre technique.

IX – BUDGET POUR MEMOIRE

(cf. règlement de consultation)

Le budget maximum disponible pour cette évaluation s'élève à cent vingt-quatre mille euros HT.

X- PRESENTATION DES OFFRES

Les candidats sont invités à justifier de leurs qualifications pour cette évaluation en fournissant :

- Les curriculum vitae des experts proposés et la référence des travaux réalisés sur un sujet comparable ;
- Les contacts précis (nom, coordonnées) auprès des commanditaires des évaluations réalisées au cours des deux dernières années ;
- Les principales références du bureau d'étude soumissionnaire.

⇒ **Expertise mobilisée :**

Les compétences requises pour cette évaluation sont les suivantes :

- Expérience confirmée dans l'évaluation de politiques publiques ;
- Expérience de l'aide publique au développement et des instruments de la coopération française ;
- Connaissance de la problématique de la lutte contre la TEH, idéalement dans les trois zones concernées par l'évaluation (Europe du Sud-est, ANMO, Afrique) ;
- Parfaite maîtrise du français et de l'anglais

Il est demandé aux candidats de :

a/ présenter sous forme de tableau la répartition de ces qualifications entre les experts proposés, en affectant une note comprise entre 0 et 4 à chacun des experts pour chacune des qualifications indiquées ci-dessus.

b/ classer les références des experts proposés pour mettre en valeur leurs principales qualifications au regard des critères ci-dessus.

c/ préciser pour chaque membre de l'équipe proposée les tâches qui lui seront confiées et le nombre total de jours/expert qui lui seront dévolus.

Les candidats sont invités à s'assurer que la condition de distanciation des évaluateurs est assurée. En particulier, tout prestataire - ou expert membre de l'équipe proposée - ayant participé de manière significative au pilotage ou à la mise en œuvre d'actions/projets dans le domaine de la lutte contre la TEH pour le compte du MAE, sera considéré en situation de conflit d'intérêts et la soumission déclarée inéligible. Sera également considéré en situation de conflit d'intérêts tout expert ayant été bénéficiaire des activités financées. **Par la signature de ce CCTP, le candidat certifie ne pas être dans cette situation de conflit d'intérêt.**

⇒ **L'offre technique**

Celle-ci ne dépassera pas 15 pages, hors CV et références.

Elle comprendra *a minima* les éléments suivants :

- Exposé de la problématique et compréhension du sujet ;
- Première analyse du questionnement évaluatif :
 - o observations d'ordre général,
 - o développement / reformulation des questions,
 - o détermination des premiers critères de jugement et sources d'information (à présenter sous forme de tableau) ;
- démarche méthodologique proposée (outils d'évaluation utilisés, méthodes d'analyse, etc.) ;
- organisation du travail (répartition des jours-experts par phase de l'étude et par expert, calendrier et modalités de réalisation, qualité et nombre de livrables, modalités d'échanges avec l'instance d'évaluation).

En outre, l'offre indiquera les disponibilités des experts sur la période couvrant les six mois suivant la remise de leur offre.

⇒ **L'offre financière (TTC)**

L'offre financière distinguera les coûts forfaitaires (expertise) des coûts sur justificatifs (transports, per diem, etc.)

Elle sera exprimée toutes taxes comprises.

La durée de validité des offres est de 90 jours à compter de la date limite de réception.

XI- CRITERES D'ATTRIBUTION

L'appréciation de l'offre la mieux-disante sera fondée sur les critères énoncés ci-dessous avec leur pondération :

Qualifications de l'équipe d'évaluation	45
- Expérience confirmée dans l'évaluation de politiques publiques	18
- Connaissance de la problématique de la lutte contre la TEH, idéalement dans les trois zones concernées (Europe du Sud-est, ANMO, Afrique)	15
- Expérience de l'aide publique au développement et des instruments de la coopération française	9
- Parfaite maîtrise du français et de l'anglais	3
Qualité de l'approche méthodologique	30
- Réflexion sur les questions évaluatives	12
- Intérêt des méthodes en lien avec les questions évaluatives	10
- Modalités de restitution de l'avancement des travaux	5
- Répartition de l'expertise aux différentes phases	3
Compréhension de l'objet à évaluer	10
- compréhension des demandes du commanditaire (objectifs)	7
- Analyse /effort de recherche sur l'objet à évaluer et son contexte	3
Qualité de la présentation formelle	5
clarté	2.5
Qualités de synthèse	2.5
Offre financière	10
Total	100

A noter : les offres dont la qualité ne serait pas jugée satisfaisante au regard de l'ensemble de ces critères pourront être rejetées.

XII - NATURE DE LA PROCEDURE ET SOUMISSION DES OFFRES

Il est prévu de conclure un **marché à procédure adaptée** (article 28 du code des marchés publics).

Pendant la durée de la consultation toutes les questions-réponses doivent être posées ou confirmées par écrit par courrier ou courriel portant conjointement les adresses ci-après :

Marie.revel@diplomatie.gouv.fr , tél 01.43.17.83.85 (sauf Mercredi)
et maxime.poissonnier@diplomatie.gouv.fr , tél 01.4.17.80.80

Les candidats destinataires sont invités à **présenter leur candidature et offre** de la manière suivante :

1 – Il est demandé, pour des raisons techniques, que le dossier du candidat ne soit pas adressé de façon « dématérialisé » (condition non-impérative). Par contre, une candidature « dématérialisée » doit être présentée exclusivement via la plateforme des marchés de l'Etat). Après ouverture des plis, l'Administration se réserve le droit de demander la transmission du dossier par voie électronique à ceux qui l'auront présenté, comme souhaité, dans sa version papier.

2 - Le dossier d'offre est constitué du CCAP 41/2012, valant Acte d'engagement complété, daté et signé par le Candidat, du CCTP 41/2012 daté et signé, des pièces justificatives des

qualités et capacités du candidat, de son argumentaire et de son offre technique et financière (et tout autre document qu'il jugera utile).

Ce dossier est placé dans une enveloppe unique, anonyme, cachetée et déposée sur place ou adressée par courrier Postal avec AR à :

Ministère des Affaires étrangères
DGM/SPR/PRG Pôle de l'évaluation à l'attention de Marie Revel
27 rue de la Convention
CS 91 533
75 732 Paris cedex 15

En cas de dépôt sur place, l'adresse est la suivante : 48, rue de Javel – 75015 - Paris

Cette enveloppe anonyme cachetée porte la mention : « NE PAS OUVRIR - Consultation 41-2012 lutte contre la traite des être humains »

3 - La date limite de réception des offres est fixée au 11 Février 2013 à 18:00, heure française.

4 – Après une première analyse des dossiers, l'Administration se réserve le droit d'ouvrir une négociation en 2 tours maximum avec les 4 dossiers les mieux notés.

Sigles et acronymes

ANMO : Afrique du Nord / Moyen-Orient
ASI : Attaché de Sécurité Intérieure
CIV : Mission des relations avec la société civile
DCSD : Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense
DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGM : Direction Générale de la Mondialisation
ECODEV/MGD : Direction de l'Economie globale et des Stratégies de développement / Mission de la gouvernance démocratique
EPU : Examen Périodique Universel
ETI : Expert Technique International
MAE : Ministère des Affaires Etrangères
NUOI : Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales
OI : Organisation Internationale
OIM : Organisation Internationale des Migrations
OIT : Organisation Internationale du Travail
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONUDC : Organisation des Nations-Unies contre la Drogue et le Crime
OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PTF : Partenaires Techniques et Financiers
RP : Représentation Permanente
SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle
SSI : Service de Sécurité Intérieure
TEH : Traite des Etres Humains
ZSP : Zone de Solidarité Prioritaire