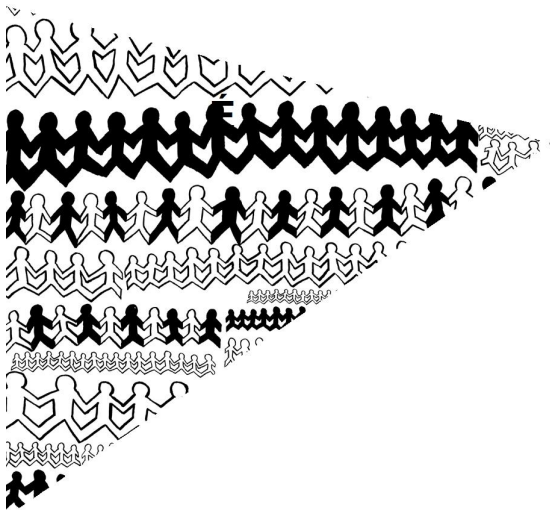


Direction générale de la mondialisation, du  
développement et des partenariats  
Ministère des Affaires étrangères

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

Tome 3 : Evaluation du dispositif en Europe du Sud-Est  
Octobre 2013



# Sommaire

1.	Préalable	6
1.1.	Contenu du tome 3 : évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est	6
1.2.	Objectifs et sources utilisées	6
2.	Pertinence du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est	8
2.1.	La mise en œuvre des principes d'intervention préconisés par le MAE en matière de lutte contre la TEH en Europe du Sud-Est	9
2.2.	La pertinence des actions déployées dans le cadre du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est	14
3.	Cohérence externe du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est	16
3.1.	La cohérence du dispositif français avec les approches nationales en Europe du Sud Est	17
3.2.	La cohérence avec les approches régionales des organisations régionales et internationales, et autres bailleurs bilatéraux ou multilatéraux	18
3.3.	La complémentarité avec les approches anti-traite des organisations internationales	21
4.	Cohérence interne du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est	24
4.1.	La cohérence des rôles et responsabilités des acteurs du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est	25
4.2.	L'impact de l'ETI sur la cohérence interne	29
5.	Efficacité et efficacité du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est	32
5.1.	Les actions directes, transversales et de mise en réseau de l'ETI	35
5.2.	La valeur ajoutée de l'action de l'ETI sur la mise en œuvre des actions en Europe du Sud-Est depuis 2007	39
5.3.	Les résultats du dispositif d'intervention sur la coopération de la France en matière de lutte contre la TEH dans la région	41
5.4.	L'efficacité du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne	45
6.	Impact du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est	47
6.1.	L'impact sur la visibilité	48
6.2.	L'impact sur la lutte contre la TEH	48
7.	Annexes	52
7.1.	Liste des entretiens réalisés pour l'évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est	52
7.2.	Référentiel de l'évaluation du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est	55
7.3.	Support de présentation des résultats de l'évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est (extrait)	60

## 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
GIZ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Coopération allemande au Développement)
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
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. Contenu du tome 3 : évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est

Ce document constitue le tome 3 de l'évaluation stratégique des actions de coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

Il présente l'évaluation du dispositif de coopération mis en place en Europe du Sud-Est.

Après un rappel du contexte et du référentiel d'évaluation retenu (cf. section ci-après), il présente les analyses et les conclusions de l'évaluation, qui sont articulées autour de quatre chapitres et cinq critères d'évaluation :

- La pertinence,
- La cohérence interne,
- La cohérence externe,
- L'efficacité et l'efficience
- Les impacts du dispositif.

## 1.2. Objectifs et sources utilisées

### Objectifs

L'évaluation du dispositif de coopération en Europe du Sud-est a visé à apprécier, **de manière rétrospective, l'organisation, le fonctionnement et les résultats du dispositif d'intervention spécifique mis en place en Europe du Sud-Est.**

L'évaluation du dispositif a permis de répondre aux questions évaluatives suivantes :

- ▶ 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'efficience du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne en 2010 ? **(efficience)**
- ▶ 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)**

*L'approche proposée pour répondre aux questions évaluatives est présentée en annexe.*

### **Sources utilisées**

Les données collectées ont résulté :

- ▶ D'entretiens individuels ou collectifs menés en France\* ;
- ▶ D'une mission de terrain à Vienne afin de rencontrer les parties-prenantes du dispositif d'intervention français en Europe du Sud-Est et pour recueillir les informations nécessaires à l'évaluation du dispositif régional\*\* ;
- ▶ De deux visites-pays en Bulgarie et en Roumanie\*\*. Conformément aux fiches évaluatives, près de 20 entretiens ont été menés auprès de plusieurs types d'acteurs :
  - les services de coopération français ;
  - les institutionnels nationaux, cellules de lutte anti-traite notamment ;
  - des acteurs de la société civile ;
  - les représentations locales d'organisations internationales agissant contre la TEH (OIM....) ;
  - d'autres bailleurs bilatéraux agissant contre la TEH dans les pays.
- ▶ D'une observation d'un projet en cours de mise en œuvre à Varna (observation d'un comité de pilotage organisé à Sofia) ;
- ▶ D'une analyse documentaire portant sur les différents documents recueillis en particulier dans le cadre du bilan (tome 2).

*\*La liste des personnes rencontrées et/ou interrogées en France est présentée en annexe du tome 1*

*\*\*La liste des personnes rencontrées et/ou interrogées à Vienne et au cours des deux missions pays est présentée en annexe du présent tome 3.*

## 2. Pertinence du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est

**Question évaluative : Le dispositif d'intervention mis en œuvre en Europe du Sud-Est suit-il les principes d'intervention prônés par le ministère des Affaires étrangères ?**

### **Préalable :**

*L'analyse de pertinence vise à apprécier dans quelle mesure le dispositif français d'intervention en Europe du Sud-Est répond bien, depuis sa création en 2005, aux problématiques de la TEH dans la région en s'inscrivant dans une approche à la fois régionale et multidisciplinaire, agissant sur l'ensemble des volets de la TEH et intégrant les enjeux de renforcement de capacité des acteurs concernés. Si la coopération en matière de lutte contre la TEH ne s'appuie pas, à ce jour, sur une stratégie dédiée au niveau central comme à l'échelle régionale, elle est néanmoins guidée par quatre principes d'action clairement formulés et rappelés dans une « Fiche-Repère » publiée par la « Mission de la gouvernance démocratique » du MAE. Par ses actions, la France doit ainsi promouvoir :*

- 1/ La nécessité d'agir sur l'ensemble du continuum que constitue la lutte contre la traite des êtres humains ;
- 2/ La mise en œuvre d'une approche multi-acteurs ;
- 3/ Le renforcement de l'État 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 ;
- 4/ Une approche régionale, étant considéré que 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.

*La réponse à la question posée propose une analyse critique de la mise en œuvre concrète de ces principes, en veillant à apprécier dans quelle mesure cette déclinaison répond aux enjeux de coopération en matière de lutte contre la TEH dans la région d'Europe du Sud-Est, tant en termes d'appui aux pays qu'en termes de retour pour la France, et en analysant les difficultés de mise en place (connaissance des besoins des pays et des routes de la TEH, hétérogénéité des contextes et enjeux nationaux, articulation avec l'approche préconisée par les partenaires dans les pays, complémentarité avec l'approche des autres bailleurs, etc.).*

### **Synthèse des conclusions**

- ▶ Des principes « portés » par les ETI successifs dans leurs lettres de mission et rapports d'activités, mais des lignes directrices et une application de ces principes qui ont varié entre 2007 et 2011 : **la recherche d'une dynamique régionale et d'une approche intégrée de la lutte contre la TEH ne s'est pas concrétisée par la mise en œuvre d'orientations stables.**



- ▶ **En pratique, une déclinaison opérationnelle difficile des principes prônés par le MAE** : des actions régionales consistant principalement dans l'organisation de séminaires et le prolongement de bonnes pratiques d'un pays à l'autre. Les projets régionaux soutenus et mis en place par l'ETI ont eu des effets bénéfiques en termes de mise en réseau, mais ils ne correspondent pas à une approche régionale clairement identifiée et déclinée de façon opérationnelle autour de projets structurants sur quelques pays prioritaires, sur une route de trafic spécifique ou encore sur une problématique particulière de la TEH.
- ▶ Depuis 2010, **des ambitions larges et insuffisamment ciblées au regard du périmètre géographique** couvert (16 pays), et de la diversité des situations et des enjeux en matière de TEH dans chacun des pays.
- ▶ **Une approche pragmatique, réaliste et ouverte à de nouveaux modes d'actions, appréciée par les acteurs rencontrés** dans les pays (la France évite le « copié-collé » et les idées préconçues et se montre volontaire dans le soutien de projets perçus comme innovants et différents par le pays partenaire, comme le montre l'exemple d'un projet en cours en matière de prévention au sein des communautés Roms de Varna, Bulgarie). Cependant, un manque de stratégie préalable et de critères de choix de projets semble inciter au « shopping » d'actions (travers partagé par de nombreux bailleurs), et conduit à un certain saupoudrage des moyens et un manque de constance dans l'orientation stratégique suivie (largement fondée sur la sensibilité propre à chaque acteur du dispositif français de coopération).
- ▶ Des pistes de réflexion stratégiques en ce qui concerne la nécessité de (i) définir une approche différenciée par type de pays (donner la priorité à quelques pays identifiés comme pays d'origine de la TEH pour la France), (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.

## **2.1. La mise en œuvre des principes d'intervention préconisés par le MAE en matière de lutte contre la TEH en Europe du Sud-Est**

### **2.1.1. Des principes d'intervention dont la mise en application a été constamment recherchée par l'ETI, en particulier depuis 2010**

La création du poste d'ETI en 2007 en Europe du Sud-Est (16 pays couverts après l'intégration de Chypre dans le périmètre en 2010) a été guidée par la volonté de favoriser une intervention cohérente et décloisonnée de la coopération française en matière de lutte contre la TEH dans la région. Il s'est agi d'aller au-delà des approches bilatérales des postes et de traiter des problématiques rencontrées à l'échelle des réseaux et des trafics transnationaux et Inter-Etats.

Tout au long de sa mission, l'ETI en place a constamment recherché la mise en application des principes d'intervention prônés par le MAE, comme en témoignent les bilans et comptes

rendus d'activités. En mai 2012, la présentation de ses modalités d'actions rappelées dans la réponse à l'enquête auprès des postes conduite par le MAE souligne la nécessité de décliner, sur son périmètre géographique constitué des 16 pays, une approche à la fois multidisciplinaire et régionale de la lutte contre la TEH par le développement d'une approche intégrée centrée sur les victimes d'une part, et par la mise en place d'une dynamique de partenariat autour de la TEH dans la région d'autre part.

A ce titre, alors qu'il reconnaît l'importance du rôle et de l'action des OI dans la mise en place de mécanismes de coordination nationale et de coopération internationale, l'ETI a choisi de **privilégier, pour sa part, une intervention originale et complémentaire pour la France** consistant :

- à « identifier les problèmes communs à plusieurs pays de la région et proposer une réponse adaptée en collaboration étroite avec les ambassades de France et les acteurs des pays concernés » ;
- à initier des projets régionaux permettant de compléter la « logique développée par les OI grâce à des actions plus limitées mais très ciblées, de moindre dimension financière mais répondant aux attentes des acteurs régionaux » ;
- à participer, lorsque cela se justifie, à des programmes lancés par des OI ;
- à renforcer la dynamique de la mise en place de réseaux opérationnels au niveau régional, essentiellement entre les ONG, pour améliorer l'assistance aux victimes.

En ce qui concerne la nécessaire prise en compte de l'ensemble du continuum de la lutte contre la traite, l'attention de l'ETI au regard des trois thèmes internationalement reconnus (prévention, protection et poursuites) a été plus spécifiquement portée sur les volets **sensibilisation et protection des victimes**. Cette dominante a évolué entre les deux périodes 2007-09 et 2010-12, avec le changement d'ETI en 2009 : initialement centrée sur la question des mineurs victimes de la traite, compte tenu de l'ampleur jugée quantitativement et qualitativement importante du phénomène, mais aussi de la faiblesse des interventions sur ce sujet et de la qualité de l'expertise française sur la question, l'approche choisie par l'ETI à partir de 2010 s'est davantage axée vers le renforcement de l'assistance et de la protection des victimes de la traite en général et la nécessité de compléter le cadre de la lutte contre la TEH globalement.

### **2.1.2. La mise en place d'actions régionales centrées sur l'événementiel et la mise en réseau**

La désignation d'un ETI a résulté dès 2007 dans le déploiement d'actions d'envergure régionale, ainsi que dans la participation accrue à des événements régionaux d'autres bailleurs.

L'approche régionale initiée par le dispositif français s'est déclinée essentiellement :

- ▶ Dans l'organisation, le financement et la participation à des **séminaires régionaux « multi-pays »**, de périmètre géographique variable.
- ▶ **Dans l'appui à des projets régionaux de coopération qui ont pour la plupart transité par le canal multilatéral.** La mise en œuvre de l'approche régionale s'est ainsi également déclinée dans la participation (expertise, financement...) à des séminaires des programmes coordonnés avec des multilatéraux. En accord avec cette logique

régionale, l'ETI a notamment initié la participation de la France à un groupe de travail régional sur la traite des mineurs avec l'OSCE (la mission OSCE à Skopje – Macédoine), qui vise à élaborer avec des ONG des 7 pays, des recommandations à destination des coordinateurs nationaux sur la prise en charge des mineurs victimes de la traite. Ces recommandations ont été présentées à l'occasion d'un événement organisé par la Représentante spéciale sur la lutte contre la traite à l'OSCE. Il a aussi assuré une participation financière et technique au projet « Trans Referral Mechanism » avec ICMPD sur la mise en œuvre de la coopération régionale en Europe du Sud-est.

#### **Encadré 1 : Liste des conférences régionales soutenues par l'ETI sur la période 2007-2012**

**2008 (mars) : Budapest (Hongrie) :** conférence régionale « Femmes victimes de la traite des êtres humains » : rencontre régionales regroupant outre les experts Français des experts de 15 pays. Ces rencontres ont permis de présenter les dispositifs nationaux mis en place et d'identifier les questions communes émergentes.

**2008 (septembre) : Sofia (Bulgarie) :** 2<sup>ème</sup> rencontres régionales sur les « enfants et adolescents victimes de la traite » : le séminaire s'est tenu sous forme de trois tables rondes thématiques, facilitant l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

**2009 : Chisinau (Moldavie) :** 3<sup>ème</sup> rencontres régionales « enfants et adolescents victimes de la traite ». Conformément aux objectifs du programme de coopération avec l'OIM, ces troisièmes rencontres régionales ont abouti à l'adoption de recommandations sur les trois thématiques fixées : « mineurs victimes de traite et auteurs d'actes de délinquances », « mineurs non-accompagnés », « mineurs victimes par ricochet de la traite de leur(s) parents ».

**2011 (octobre) :** Séminaire régional sur l'identification des victimes à **Zagreb (Croatie)** organisé en coopération avec le Pôle de Zagreb. Participation d'experts de 15 pays de la zone, d'une délégation d'experts français et de représentants d'organisations internationales. Ouverture du séminaire par le ministre Jean Léonetti et l'ambassadeur Olivier Weber.

**2012 :** Organisation d'un séminaire régional à **Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)** sur le renforcement des capacités de lutte contre la traite des mineurs dans les Balkans.

**2011 et 2012 :** Séminaires régionaux à **Odessa (Ukraine)** regroupant des ONG et coordinateurs nationaux de pays de destination et d'origine de la TEH et des représentants de l'OIM pour améliorer la coopération internationale en matière d'identification des victimes et de leur prise en charge (Ukraine, Chypre, Moldavie, Turquie, Bulgarie, Roumanie)

**2012 : Bucarest (Roumanie) :** organisation d'un séminaire sur la lutte contre la traite des personnes en lien avec le phénomène migratoire et la protection des victimes en Europe du Sud-est.

Source : *Rapports d'activités ETI.*

### **2.1.3. L'absence d'actions globales, intégrées et multi-pays adossées à des « routes » de la TEH**

Au-delà de la mise en réseau des partenaires nationaux autour de la France et du partenariat avec les multilatéraux, les initiatives françaises dans la région sont restées dominées par le canal bilatéral. Les actions directes opérationnelles en matière d'appui à la lutte contre la traite ont été majoritairement déployées à une échelle nationale, voire locale. A cet égard, la France est restée dans une démarche pragmatique de réponse à une demande de coopération de la part de ses pays partenaires.

**L'approche régionale mise en œuvre par l'ETI a consisté à enrichir cette coopération bilatérale en apportant une vue d'ensemble et une connaissance des problématiques liées à la TEH** que rencontrent les pays de son périmètre. Ces atouts ont permis d'apporter des réponses plus « expertes », éventuellement éprouvées dans d'autres pays de la zone. Sa couverture régionale a effectivement permis le déploiement d'actions similaires dans plusieurs pays rencontrant des besoins communs : l'approche multi-pays et la mise en réseau a directement alimenté les efforts d'identification de bonnes pratiques et de répliation d'actions répondant à des besoins partagés par plusieurs pays.

**En revanche, la mise en œuvre de l'approche régionale a visé la création d'une dynamique régionale autour de la lutte contre la TEH, plutôt que la mise en œuvre de projets régionaux. En effet, elle s'est peu concrétisée dans le déploiement d'actions articulées autour d'une ou plusieurs routes clairement identifiées** à l'origine d'enjeux globaux partagés par plusieurs pays (et impactant éventuellement la France). Hormis le projet Mario associant la Bulgarie, la Roumanie et la Grèce, elle n'a pas intégré d'action régionale sur des routes et des réseaux particuliers (comme par exemple le phénomène de traite de bébés Roms, qui feraient actuellement l'objet de trafics entre la Bulgarie et la Grèce), qui auraient pu justifier une coopération spécifique entre pays d'origine et pays de destination, ainsi qu'un effort réparti sur l'ensemble du continuum de la lutte contre la TEH.

L'approche régionale a ainsi davantage consisté dans un appui des actions menées dans les pays grâce à l'identification de synergies possibles qu'en une intervention globale à l'échelle de trafics ciblés.

### **2.1.4. Un périmètre du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est qui ne renvoie pas à une réalité homogène du phénomène de la TEH et l'existence d'obstacles au déploiement d'une véritable « approche régionale »**

Depuis 2010, le périmètre géographique de l'action de l'ETI englobe 16 pays d'Europe du Sud-Est : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro, la Moldavie, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, la Turquie et l'Ukraine.

Figure 1 : Périmètre géographique du dispositif d'intervention en Europe du Sud-est



Ces pays ne constituent pas un ensemble homogène en matière de lutte contre la TEH, tant en termes de trafics, de victimes potentielles, de capacités de lutte contre le phénomène et de présence internationale. Les caractéristiques de la TEH dans la région incluent :

- ▶ **Des « routes » et des flux nombreux et « mouvants »**, permettant d'identifier la Moldavie, la Macédoine, l'Albanie et la Bulgarie comme principaux pays d'origine d'une part, et la Grèce, la Hongrie, la Slovaquie, le Monténégro, le Kosovo, la Serbie, la Turquie et Chypre comme principaux pays de destination d'autre part. La Roumanie, la Bosnie, la Croatie, la Serbie et l'Ukraine constituent des pays mixtes.
- ▶ **Une présence internationale inégale dans les 16 pays de la zone**, en particulier du fait de l'appartenance à l'Union européenne de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Slovaquie et de la Grèce, lorsque les 12 autres pays restent fortement soutenus par des fonds d'origine extracommunautaires (en premier lieu de l'USAID, mais également des principales organisations internationales telles que l'OIM). Dans ce contexte, le financement de la protection et de l'assistance aux victimes de la TEH a drastiquement baissé en Bulgarie et en Roumanie après qu'elles eussent rejoint l'Union européenne en 2007.
- ▶ **Un cadre de lutte contre la TEH globalement structuré**, avec la désignation d'unités spécialisées et d'un coordinateur national dans chaque pays, et des efforts impulsés par la perspective d'adhésion à l'Union européenne.
- ▶ **L'existence de traite interne dans les pays** : la perception, de la part des acteurs interrogés, de filières très localisées de traite interne conduit certains à considérer comme secondaires, voire inexistantes, les cas de filières de traite mixte et transnationales : en Bulgarie par exemple, la présence de systèmes très locaux ne justifie pas, actuellement, la mise en place d'actions régionales de lutte contre la TEH.
- ▶ **Dans certains pays (cas de la Bulgarie), la promotion croissante**, par les acteurs nationaux de lutte contre la TEH, d'approches de prévention fragmentées, spécifiques à chaque forme de TEH ; il s'agit de spécifier les actions par rapport aux problématiques

particulières rencontrées par les victimes concernées, et limiter les actions de prévention de grande envergure qui ne semblent pas toucher les cibles visées.

Au regard de ces constats, l'approche « hyper-régionale » retenue par la France sur un ensemble disparate de pays se semble pas, en théorie, en adéquation avec les routes de trafic dans la région. Du point de vue des acteurs locaux interrogés, l'approche régionale fait du sens sur un plan stratégique en privilégiant le transfert de savoir-faire et le partage de bonnes pratiques en matière de lutte contre la TEH. Une approche géographique large permet également de maintenir une certaine flexibilité stratégique de l'action de la France et de s'adapter au caractère fluctuant du phénomène de la traite, et aux évolutions des priorités des différents pays. Par ailleurs, il est important de noter que les objectifs et priorités des pays de la région sont déterminés dans une large mesure par les évolutions des priorités et exigences de l'Union européenne.

Elle ne semble en revanche pas répondre à une demande spécifique de coordination contre des trafics ciblés associant pays d'origine et pays de destination d'une même route.

## **2.2. La pertinence des actions déployées dans le cadre du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est**

### **2.2.1. Une continuité relative des orientations et priorités « stratégiques » dans la région**

Les différences d'approches entre les deux ETI en place entre 2007-09 puis 2010-12 démontrent le degré d'initiative important laissé aux experts qui, s'il permet une flexibilité d'action appréciée, ne permet pas d'assurer une continuité des actions :

- ▶ L'ETI auprès de l'OIM a ainsi fait le choix de cibler 5 pays et un profil de victime particulier afin de davantage concentrer son action et répondre à des besoins insuffisamment couverts par les autres bailleurs ; sur la base d'un état des lieux initial réalisé en 2007, le choix a ainsi été fait d'identifier les pays et les problématiques prioritaires (la traite des enfants) pour la mise en œuvre des actions de coopération selon un critère de cohérence et de valeur ajoutée par rapport aux interventions des autres bailleurs bi- ou multilatéraux.
- ▶ L'ETI de 2010 a pour sa part veillé à assurer une large couverture des 16 pays, tout en appuyant des actions ciblées dans certains d'entre eux. Sa logique d'action s'est révélée moins concentrée dans son ambition, bien qu'axée vers la protection des victimes et le soutien aux actions de sensibilisation dans les pays.

L'approche adoptée depuis 2007 montre que la coopération en Europe du Sud-Est a été pragmatique et opportuniste, mais qu'elle n'a pas été guidée par une stratégie continue et précise. Les orientations semblent avoir largement reposé sur les sensibilités propres à chacun des acteurs français présents dans la région (ETI en particulier). Dans la mesure où celles-ci ne s'inscrivent pas dans la durée, elles suscitent une inquiétude de certains partenaires.

La définition de priorités d'actions concrètes incluant la définition de priorités pays et de priorités thématiques n'a été réalisée qu'en 2012.

### **2.2.2. De fait : une approche « droit de l'homme » privilégiée par le dispositif de coopération coordonné par l'ETI face à une approche « sécuritaire » mise en œuvre par les ASI**

La majorité des actions de coopération bilatérale mises en œuvre dans les pays et appuyées par l'ETI sont centrées sur la sensibilisation et la prévention de la TEH. Hormis les actions de communication (séminaires régionaux notamment), elles portent rarement sur l'ensemble du continuum de la TEH.

Mise à part la participation ponctuelle à des formations, l'ETI n'a pas joué de rôle particulier sur le volet sécuritaire de la coopération technique cofinancée par le MAE : pilotée par les ASI, celle-ci a essentiellement concerné des actions de moindre envergure. Mise en œuvre chaque année sur la base d'un programme de coopération défini en fonction des priorités des services français, cette coopération technique policière a été déclinée en Roumanie et en Bulgarie sous la forme d'échanges d'expertise entre acteurs institutionnels afin de maintenir du lien direct, mais n'a pas fait l'objet de projets structurants au regard des besoins aujourd'hui plus limités en matière de formation et de mise à niveau des homologues des pays concernés.

Sur le terrain, la complémentarité entre les deux approches semble assurée grâce à la coordination effective entre ASI et SCAC (cf. exemple du projet à Vama dans la partie cohérence interne). Cette coordination ne s'inscrit pas dans un cadre structuré spécifique, mais elle s'opère sur la base :

- ▶ D'un partage de responsabilités dont la déclinaison, sur la thématique de la TEH, paraît clair et efficient du point de vue des acteurs français rencontrés dans les deux pays (Roumanie et Bulgarie). Cette répartition implique des interlocuteurs différents (l'ASI se concentrant sur les acteurs répressifs lorsque le SCAC est en relation avec les autres acteurs de la lutte contre la TEH), et évite toute confusion dans la mise en œuvre des actions ;
- ▶ D'un dialogue informel et continu entre les deux services.

Si l'articulation semble opérante dans les pays visités, et si elle permet de concilier les approches spécifiques propres à chaque service, elle reste néanmoins en partie informelle et pose la question de la définition d'une stratégie commune partagée et de ses modalités de mise en œuvre tenant compte de l'ensemble du continuum recherché.

### 3. Cohérence externe du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est

**Question évaluative :**

- ***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 ?***

**Préalable :** *L'analyse de cohérence externe porte un jugement sur :*

- *la cohérence de la coopération française avec les dispositifs nationaux de lutte contre la TEH dans les pays ;*
- *l'action et la valeur ajoutée du dispositif français dans l'animation de la coordination inter-bailleurs dans la région ;*
- *la cohérence et la complémentarité du dispositif français avec les approches anti-traite des organisations internationales de la région.*

**Synthèse des conclusions**

- ▶ **Un manque général de coordination entre bailleurs** multilatéraux, bilatéraux et les ONG en Europe du Sud-Est, sur lequel l'action de la France n'a pas eu d'effet bénéfique particulier.
- ▶ Si la France répond à des demandes de coopération en lien avec des besoins existants, **elle ne cible pas nécessairement les principales lacunes** dans la mise en œuvre des politiques et des dispositifs de lutte contre la TEH dans les pays (par exemple, l'assistance directe aux victimes qui n'est plus financée en Bulgarie)
- ▶ **Des actions qui ne tirent pas suffisamment les leçons des expériences 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 Bulgarie), et une complémentarité perfectible en ce qui concerne l'organisation de séminaires régionaux qui se multiplient parmi les bailleurs présents dans la région.
- ▶ Un besoin de renforcement de la pertinence des projets par une meilleure définition de la logique d'intervention et des réalisations, résultats et impacts attendus.



### **3.1. La cohérence du dispositif français avec les approches nationales en Europe du Sud Est**

#### **3.1.1. Un besoin d'appui en matière d'assistance aux victimes insuffisamment pris en compte par les différents bailleurs**

La plupart des pays en Europe du Sud Est disposent de services de police spécialisés contre la TEH, d'agences ou de commissions nationales de lutte contre la TEH et de dispositifs nationaux de réinsertion (mettant l'emphase sur les droits des victimes). Le degré de mise en œuvre des politiques de lutte contre la TEH varie cependant fortement. En particulier, les gouvernements ne consacrent que peu de ressources à **l'assistance aux victimes**, compromettant la complémentarité des actions de protection des victimes, d'investigations criminelles et de poursuites pénales qui sont supposées étayer une approche de lutte contre la TEH basée sur la défense des droits de l'homme.

#### **3.1.2. Une bonne articulation entre services de coopération policière, mais des difficultés spécifiques liées à la situation des Roms et au partage de données**

En Bulgarie comme en Roumanie, les ASI rencontrés ont **souligné la qualité de la coopération policière (technique et opérationnelle) existante avec les pays d'Europe du Sud-Est**. Ils ont participé à des rencontres avec leurs homologues d'autres ambassades de pays d'Europe ayant permis de partager l'information sur les tendances de la criminalité organisée.

La nécessité d'assurer une cohérence des approches en matière de lutte contre la TEH est particulièrement prégnante dans le cas des trafics originaires des pays d'Europe du Sud-Est et à destination de la France. Celle-ci a cependant été confrontée à certains obstacles spécifiques, notamment dans le contexte de la recrudescence du nombre d'enfants Roms amenés en France et soumis à des actes de vol ou mendicité par leurs parents ou par d'autres adultes. Alors qu'il était particulièrement important d'assurer une cohérence des approches entre services de police et entre services de protection de l'enfance dans les deux pays, cela n'a pas été le cas, notamment après le refus de ratification, par la France d'un accord bilatéral en 2007 sur le retour des enfants roumains non-accompagnés et le déploiement par le gouvernement français d'une action unilatérale contre les communautés Rom originaire de Roumanie sur son territoire qui a conduit à la suspension des réunions du groupe de liaison opérationnel bilatéral jusqu'en 2011. En dépit de nombreux rapports sur la présence d'enfants de communautés Rom victimes de TEH en France et ailleurs en Europe de l'Ouest, les informations recueillies montrent que les opérations d'application de la loi contre les trafiquants restent limitées dans les pays d'origine.

Enfin, le partage de données est susceptible de constituer un autre obstacle à la cohérence des approches de coopération bilatérale, comme en témoigne la réticence constatée de la part des coordinateurs nationaux dans la transmission d'informations liées aux enfants et aux adultes Roms victimes de TEH. Si les coordinateurs l'expliquent par l'impossibilité de conserver des données sur l'identité sociale ou ethnique des victimes, cette réticence peut aussi s'expliquer par la réaction des partenaires roumains face au traitement fait par la France de la question des Roms. Au vu de ces difficultés, il serait pertinent pour la France de collaborer plus étroitement avec les autres pays d'Europe occidentale, qui sont également des pays de destination pour un nombre important de Roms de Roumanie (comme la Finlande,

l'Italie et l'Espagne), afin d'inciter le pays à une application plus efficace de la loi, ainsi qu'à des initiatives de prévention renforcées (en matière de TEH, mais aussi par des efforts d'intégration des Roms plus largement).

### **3.2. La cohérence avec les approches régionales des organisations régionales et internationales, et autres bailleurs bilatéraux ou multilatéraux**

#### **3.2.1. La présence de nombreux bailleurs et organisations, mais un manque de coordination générale entre ces acteurs**

Depuis 2003, les activités de lutte contre la TEH en Europe du Sud-Est bénéficient en théorie d'une certaine forme de coordination assurée par les organisations régionales présentes dans la zone, telles que l'OSCE, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe<sup>1</sup>. En pratique cependant, ces derniers n'ont accordé que peu d'attention à la coordination des activités anti-traite dans la région, tant en Europe du Sud Est que sur le pourtour de la mer Noire (et Etats frontaliers). Si l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire (CEMN)<sup>2</sup> a adopté un Plan d'action régional pour le renforcement de la réponse de la justice pénale à la traite des personnes dans la région, la coordination s'est limitée en pratique à l'adoption d'un *Modèle de guide sur le renforcement de la réponse nationale de justice pénale à la traite des personnes dans la région de la mer Noire*, préparé par l'ONU DC, avec l'aide de la Suisse, l'Allemagne, la Suède et la Norvège<sup>3</sup>. L'absence de coordination régionale dans cette zone contraste, par exemple, avec l'approche régionale du Conseil des Etats de la Mer Baltique, qui met en œuvre un programme spécifique contre la TEH ainsi qu'un programme contre la traite des enfants, incluant la participation d'autres Etats tels que la Moldavie et l'Ukraine.

Des initiatives ont été engagées vers une plus grande coordination entre les acteurs de la lutte contre la TEH dans les Balkans de l'Ouest (Etats non membres de l'UE) sous l'impulsion de l'agence GIZ<sup>4</sup> (agence de coopération allemande) qui met en œuvre un programme régional de prévention de la TEH, ainsi que par la Fondation belge « Roi Baudouin », qui pilote depuis plus de dix ans un programme de réintégration des victimes se concentrant sur la qualité des services fournis par les ONG aux victimes de la traite (projet « *Trafficking Victims Re/integration Programme - TVRP* »). Ces actions se concentrent néanmoins sur les Balkans de l'Ouest, excluant la Bulgarie et la Roumanie (pour des raisons d'appartenance à l'UE, et

---

<sup>1</sup> Avant 2003, une initiative régionale de coordination a été brièvement mise en place dans le Sud-Est de l'Europe à travers le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui est une Task Force sur la traite des êtres humains (SPTF) visant à soutenir la collecte de données sur les victimes de la traite en Europe du Sud-Est. Créée en 2000, la Task Force a coordonné cinq réunions régionales avant d'arriver à son terme en mai 2003 (voir <http://www.stabilitypact.org/trafficking/info.asp> pour plus d'informations).

<sup>2</sup> Organisation intergouvernementale créée en 1993, dont les Etats membres sont les suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie et Ukraine.

<sup>3</sup> Le texte et plan d'actions sont disponibles sur [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model\\_Guide.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Guide.pdf).

<sup>4</sup> Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agence allemande de coopération internationale) : nouvelle structure issue en janvier 2011 de la réforme de la coopération technique allemande qui regroupe la GTZ (ancienne agence de coopération technique), du Service allemand de développement (DED) et de InWEnt (agence de renforcement de capacité).

non pas, de l'aveu du responsable de programme, d'une absence de besoin de ces deux pays).

Les Pays-Bas déploient pour leur part un programme intitulé « Matra » destiné à assister les nouveaux Etats membres ou les pays candidats dans la mise en œuvre des changements sociaux nécessaires pour rejoindre l'UE. Il a permis à la Bulgarie et à la Roumanie de bénéficier de financements pour des activités de lutte contre la TEH jusqu'en 2012, tandis qu'il doit se poursuivre dans les pays au stade de la pré-accession dans les Balkans de l'Ouest.

Lorsque l'ETI a pris son poste en 2010, **il n'existait pas de réseau ni de cadre distinct reliant les acteurs de la TEH en Europe du Sud-Est**, excepté dans le cas d'ONG fournissant de l'assistance aux victimes adultes et enfants. Alors que les acteurs de la région ont clairement bénéficié de partage d'expérience dans le cadre de nouvelles méthodes innovantes (par exemple, dans le projet « *Trafficking Victims Re/integration Programme* (TVRP) de la Fondation Roi Baudouin mentionné ci-dessus), la nature des routes de la TEH signifie que les spécialistes d'application de la loi contre la TEH dans la région n'ont pas de raison de travailler étroitement ensemble, alors que cela requiert en revanche une coopération étroite avec les pays destinataires.

### **3.2.2. Une action de la France qui ne s'appuie pas assez sur l'expérience acquise des autres bailleurs**

Des tentatives de coordination entre donateurs semblent avoir été mises en place concernant l'ouverture de **salles d'auditions** pour enfants victimes ou témoins d'actes criminels, dont certaines dédiées aux enfants susceptibles d'avoir été victimes d'exploitation sexuelle à des fins commerciales ou d'autres formes de trafics. Dans ce cadre, la France aurait financé la création de salles d'audition en particulier à Strumica et Tetovo en Macédoine, et à Tirana en Albanie. **La concertation avec les autres bailleurs de fonds impliqués aurait cependant pu être améliorée.** Il existe en effet un risque important de mauvaise utilisation de ces salles d'audition, qui a conduit certains donateurs à mandater des évaluations indépendantes. C'est le cas par exemple de la Fondation Oak, qui a financé trois salles en Bulgarie et soutient actuellement la construction de quatre autres dans le pays, et dont l'évaluation réalisée (voir <http://www.sapibg.org/>) a souligné des abus dans le cas d'infrastructures utilisées par la police pour l'identification systématique des suspects par les victimes et les témoins, mais pas spécifiquement les enfants (à noter qu'au contraire, l'évaluation a conclu que les salles situées dans les bureaux de travailleurs sociaux ont été utilisées de manière plus efficace et appropriée). Ce type d'enseignement montre l'importance de se coordonner avec d'autres bailleurs de fonds lors de l'examen des demandes de financements, et de prendre en considération les recommandations existantes pour analyser les demandes de coopération reçues de la part des pays. Certaines autorités nationales continuent de faire des demandes extravagantes inappropriées aux donateurs (la Moldavie aurait par exemple récemment demandé la construction de plus de 40 salles d'audition spécialisées pour les enfants, soit probablement beaucoup plus que nécessaire).

De la même façon, **le projet en cours à Varna (Bulgarie)**, financé conjointement par l'ETI basé à Vienne, par le budget régional consacré aux droits de l'enfant et par le SCAC de Bulgarie<sup>5</sup>, n'a pas non plus véritablement tiré les expériences issues d'autres projets axés sur

---

<sup>5</sup> Le projet s'appelle "Prévention de la TEH qui appartiennent à un groupe ethnique avec un focus sur la minorité Rom en Bulgarie (projet pilote)", avec un budget initial de €67650, prévu à l'origine pour être clôturé au début de

les enfants appartenant aux communautés Roms ou à des groupes liés aux Roms (connus sous les noms Tsinti, Roma, égyptien et Ashkali). Les objectifs et les méthodes proposées par la Commission Nationale Anti-traite de Bulgarie consistent dans le déploiement de médiateurs de santé eux-mêmes issus des communautés Roms bulgares et déjà formés sur les questions de santé, au sein des quartiers Roms de la ville afin d'influencer certaines pratiques sociales particulières (telles que les mariages et grossesses précoces, le manque de planification familiale et l'abandon de jeunes enfants...), et contribuer, à long terme, à lutter contre la traite et l'exploitation sexuelle des femmes et des filles Roms. Alors qu'une coordination étroite est certainement nécessaire entre les projets visant à promouvoir l'inclusion sociale des Roms et ceux plus spécifiquement destinés à prévenir la TEH, une large expérience est disponible en Europe du Sud-Est sur le sujet. A ce titre, les études existantes montrent que les seuls efforts d'information dans les communautés Roms par des travailleurs sociaux Roms ou par des travailleurs de la santé peuvent avoir un impact dans ces communautés, mais ne sont pas en eux-mêmes véritablement suffisants pour diminuer les cas de traite. Pour prévenir l'exploitation des jeunes de moins de 18 ans, on prône notamment une approche davantage axée vers le renforcement du système de protection de l'enfance ; la lutte contre la traite des jeunes adultes repose pour sa part sur une stratégie visant à informer les personnes vulnérables sur les conditions de l'exploitation dans les pays de destination, combinée à la nécessaire création d'alternatives économiques dans les pays d'origine<sup>6</sup>.

A noter qu'il aurait également été utile que les documents de conception du projet résument la logique d'intervention et indiquent clairement les réalisations et les résultats attendus des activités mises en œuvre. Si les documents de projet décrivent les activités, ils ne montrent pas suffisamment comment celles-ci contribueront à la réalisation des objectifs.

Alors que ce n'est qu'un projet spécifique, il pose une série de défis qui sont également pertinents pour d'autres projets dans la sous-région, en particulier ceux destinés à prévenir la traite des êtres humains parmi les groupes minoritaires. Il y a choix entre:

- ▶ investir dans des projets d'inclusion sociale et donner la priorité à l'accès aux soins de santé et d'éducation de base, qui devraient produire des changements mesurables et contribuer à long terme à une réduction des niveaux de criminalité et à une gamme de pratiques néfastes associés à traite des êtres humains, et
- ▶ les projets qui sont plus spécifiquement liés à des objectifs tels que la réduction de la traite des êtres humains, ce qui réduit l'incidence de la prostitution ou la réduction de l'émigration temporaire ou permanente vers des pays comme la France.

Bien que d'un point de vue d'application de la loi, il semblerait préférable d'investir dans la seconde, l'expérience dans une grande partie de l'Europe du Sud-Est semble montrer que le second ne peut être atteint sans un investissement adéquat dans le premier.

---

2014, maintenant prolongé jusqu'en juillet 2014. Sur un budget total de 53 500 euros sur 3 ans, près de la moitié (47%) provient du budget régional de l'ETI, 30% du budget du SCAC de Bulgarie et 22% du budget régional de l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfant basé à Bucarest.

<sup>6</sup> Voir, par exemple : O. Peyroux, *Project presentation: Trafficking and Exploitation of Children in the Balkan Region* (OSCE Alliance against Trafficking in Persons, "An Agenda for Prevention: Non-Discrimination and Empowerment", 11-12 October 2012) (<http://www.osce.org/cthb/97465>); et Sonila DANAJ, *Situational Analysis Report on Child Trafficking in Albania*, BKTF (Ensemble contre la traite des enfants), Tirana, 2009.

### **3.2.3. Une mise en réseau et des actions régionales dont la complémentarité avec les initiatives des autres bailleurs pourrait être renforcée**

L'ETI a organisé ce qu'il a considéré comme un réseau régional d'agences gouvernementales engagées dans les efforts contre la TEH en Europe du Sud Est et la région de la Mer Noire, impliquant les 16 pays de son périmètre. Ce nombre de pays semble cependant particulièrement important pour coordonner les acteurs comme pour identifier les besoins d'initiatives communes. Il n'était probablement pas réaliste pour un spécialiste de s'engager de manière étroite auprès de 16 pays (conformément aux objectifs définis dans la lettre de mission de l'ETI), auquel cas il aurait été logique pour un spécialiste français de donner la priorité à quelques pays ayant des liens de TEH avec la France.

L'ETI ne semble pas avoir été informé de l'existence d'initiatives régionales telle que le projet *Trafficking Victims Re/Integration Programme* (TVRP) de la Fondation Roi Baudoin et n'a pas eu de contact avec le responsable de ce programme, basé à Bruxelles. Si les participants aux deux réseaux (le réseau construit autour du projet TVRP d'une part, et le réseau français d'autre part) et si leurs besoins en formation ou information sont différents (gouvernemental et non-gouvernemental), des synergies auraient probablement pu être trouvées. Le manque de coordination a été plus flagrant lors de l'organisation de la réunion régionale à Sarajevo sur la traite des enfants en mars 2012, seulement quelques mois avant l'initiative combinée de la Fondation Roi Baudoin TVRP et de GIZ (agence allemande de coopération internationale) qui organisèrent leur propre réunion sur la traite des enfants au Montenegro. L'absence de communication et le manque d'information entre les gestionnaires des réseaux limitent l'efficacité des actions, alors que les deux parties traitent de problèmes communs et sont toutes deux investies dans la recherche de réponses adaptées aux schémas d'exploitation des enfants Roms originaires de différentes parties d'Europe du Sud-Est.

### **3.3. La complémentarité avec les approches anti-traite des organisations internationales**

#### **3.3.1. Un manque de coordination entre organisations internationales qui limite, de fait, la cohérence et la complémentarité de leurs actions**

**La faiblesse de coopération et de coordination entre les organisations internationales impliquées dans la lutte contre la traite des êtres humains dans la région** a été soulignée par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation et pointée dans de nombreux documents et rapports relatifs à cette thématique<sup>7</sup>, malgré l'existence des structures officielles de coordination. La France, en tant que pays contributeur pourrait utilement exercer davantage de pression, au niveau politique notamment, pour une meilleure coordination.

En effet, en 2006, un groupe de coordination inter-institutions sur la TEH (*Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons* (ICAT)) a été établi en réponse à une

---

<sup>7</sup> Voir par exemple : Barbara Limanowska, *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe*, UN Children's Fund (UNICEF) March 2005 (<http://www.refworld.org/docid/49997af71a.html>).

résolution du Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC)<sup>8</sup> requérant les agences intergouvernementales (notamment l'ONUDC, le BIT, l'OIM and l'UNICEF) de coordonner leurs activités de coopération et d'assistance technique dans les pays partenaires.

Une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies en mars 2007 a réitéré l'importance de coordination internationale en la matière afin d'éliminer les chevauchements existants dans les actions de lutte contre la traite. Par ailleurs, la mise en place d'un mécanisme de coordination inter-agences a été prévu afin de développer une approche intégrée de lutte contre la TEH.<sup>9</sup>

Néanmoins, dès 2006, le rôle de coordination de l'ICAT a été remis en cause par la création d'une initiative distincte, la **United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking** (UN.GIFT), dans le cadre d'une contribution financière des Émirats Arabes Unis pour appuyer les initiatives des agences des Nations unies en matière de lutte contre la traite. Entre 2007 et 2011, de nombreuses réunions de coordination ont été organisées avec des représentants des agences des Nations Unies et de l'OSCE (Bureau de la Représentante spéciale et coordinatrice de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains) et il a été décidé de mettre en place un certain nombre de projets impliquant officiellement plusieurs agences, suggérant une amélioration dans la coordination. En 2012, des représentants des agences faisant partie de l'ICAT ont annoncé la poursuite de la coopération et l'élaboration d'une série de six documents stratégiques (fin 2012, un seul document a été rendu public). Selon certains observateurs, ICAT constitue certes une plateforme d'échanges d'information, mais le groupe n'a pas contribué à une meilleure coopération et coordination entre les agences concernées.

### 3.3.2. Une complémentarité perfectible pour les actions françaises

En ce qui concerne **la cohérence entre le dispositif d'intervention mis en place par la France en Europe du Sud-est et les interventions de différentes organisations internationales présentes dans la région**, l'ETI a réussi à établir des contacts avec la majorité des organisations internationales actives sur la problématique dans la région et à mettre de place des projets communs. Ces efforts de coopération et de recherche de cohérence stratégique et opérationnelle devraient être poursuivis.

Concernant l'UNICEF, qui joue un rôle majeur en matière de protection de l'enfance, il est à noter que la France n'a pas utilisé ses directives (« guidelines ») pour la protection des droits des enfants victimes de traite<sup>10</sup> en tant que document de référence pour l'organisation du séminaire régional à Sarajevo en 2012 sur la lutte contre la traite des enfants.

Sur la période évaluée, la France n'a pas engagé de coopération avec le BIT, malgré le travail important mené par cette organisation en Europe du Sud-est en matière de lutte contre le travail forcé (collecte des données et élaboration des bonnes pratiques), notamment à travers

---

<sup>8</sup> Résolution du Conseil économique et social (ECOSOC) 2006/27 du 27 juillet 2006, Renforcement de la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre la traite des personnes et d'en protéger les victimes.

<sup>9</sup> Résolution 61/180 du 8 mars 2007, adoptée par l'Assemblée générale (de l'ONU), Amélioration de la coordination des efforts déployés pour lutter contre la traite des personnes.

<sup>10</sup> UNICEF. Guidelines for the protection of the rights of child victims of trafficking. 2003.

les programmes PROTECT CEE<sup>11</sup> qui impliquent l'Albanie, la Bulgarie, la Moldavie et la Roumanie), financés par ailleurs sur la période 2004-2009 par les gouvernements allemand et américain.

Malgré la prise de contact et l'intérêt pour le travail de l'ICMPD (*International Centre for Migration Policy Development*) exprimé par l'ETI, la France ne fait pas partie de ses membres. Cependant elle a pu participer à un projet régional impliquant 13 pays (les représentants de cinq pays - Bosnie-Herzégovine, Albanie, Kosovo, Macédoine, Serbie – ont pu dans ce cadre effectuer les visites en France) de renforcement de la coopération transnationale en matière de lutte contre la traite qui a débouché sur l'organisation de visites d'experts de la lutte contre la TEH à Paris et de rencontres avec des représentants de la DGM, des offices centraux spécialisés TEH, de la préfecture et du parquet de Paris, des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) et des ONG. Les États-Unis, quant à eux, ont financé sur la période 2006-12 deux projets pour développer la coopération sur les mécanismes transnationaux de prise en charge des victimes.

En ce qui concerne l'OIM, qui développe en Europe du Sud-est un programme de prise en charge et de réintégration des victimes dans leur pays d'origine, la France, contrairement à la majorité des pays de l'Europe occidentale, préfère organiser les retours volontaires en s'appuyant sur une structure nationale, à savoir l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration). La représentation de l'OFII en Roumanie a pu ainsi prendre en charge les retours en Roumanie d'environ 10 victimes de la traite identifiées en France et environ 66 mineurs non-accompagnés d'origine Rom. Les bureaux de l'OIM en Roumanie et Bulgarie ont été en charge de l'organisation des retours volontaires pour le compte de nombreux bailleurs internationaux, mais les financements ont baissé de manière significative depuis l'entrée de la Roumanie et la Bulgarie au sein de l'UE.

---

<sup>11</sup> PROject of Technical assistance against the Labour and Sexual Exploitation of Children, including Trafficking, in countries of Central and Eastern Europe.

## 4. Cohérence interne du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est

### Question évaluative :

- **Le dispositif d'intervention de la France en Europe du Sud-Est est-il cohérent avec les actions des autres acteurs participant à la lutte contre la TEH présents dans la zone ?**

**Préalable :** Ce chapitre analyse la cohérence du dispositif français de coopération en Europe du Sud-Est en termes de complémentarité (rôles, compétences) des acteurs régionaux, ainsi qu'en termes de valeur ajoutée apportée par l'ETI TEH sur la cohérence interne et la mobilisation de synergies dans la mise en œuvre des actions financées par les postes, notamment au travers d'une mise en réseau.

### **Synthèse des conclusions**

- ▶ **Des compétences relativement complémentaires** des acteurs français régionaux, en lien avec la problématique de la traite, chaque acteur couvrant soit un volet différent de la traite ou une catégorie de victime particulière, l'ETI ayant la compétence la plus générale et complète sur ce thème. Sur la période évaluée, le travail commun a été bien engagé avec **l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfant à Bucarest et le magistrat de liaison en Serbie.**
- ▶ **De manière générale, une action de l'ETI qui semble cohérente avec les actions menées par les postes.** L'ETI a réussi à se faire connaître, à faire connaître les objectifs de sa mission et à sensibiliser les postes à la thématique de la TEH et ses objectifs.
- ▶ **Une mise en réseau efficace entre l'ETI et les acteurs de la coopération français dans les pays.** En revanche, les acteurs français de la zone ne se considèrent pas, pour leur part, comme faisant partie du réseau régional TEH. Si la coopération interne entre acteurs français fonctionne bien au niveau de chaque pays, les contacts et les échanges entre acteurs français de différents pays de la région restent cloisonnés entre le même type d'acteur, limités aux réseaux horizontaux d'acteurs existants (réseau des ASI, réseau des SCAC, etc.)
- ▶ Un double apport de l'ETI en termes de :
  - **Mise en cohérence des actions** sur la base du travail d'analyse et de visibilité régionale engagée. Si la visibilité dans les pays est portée par les ambassades l'ETI apporte une mise en perspective au niveau régional.
  - **Recul particulier sur les projets permettant de répliquer ou de prolonger des actions jugées efficaces** d'un pays à l'autre, comme par exemple sur la question de la prise en charge des victimes (appui aux ambassades de Macédoine et de Serbie sur des projets d'audition de mineurs).



- ▶ En absence d'un lien hiérarchique entre l'ETI et les autres acteurs français de la lutte contre la TEH, une coordination de l'action bilatérale de la France qui ne peut s'effectuer, formellement, que selon une démarche ascendante (sur la base de sollicitations de la part des postes).

## 4.1. La cohérence des rôles et responsabilités des acteurs du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est

### 4.1.1. La multiplicité des acteurs français impliqués dans la lutte contre la TEH dans la région

La France a déployé en Europe du Sud-est de nombreux acteurs de coopération dont les interventions peuvent porter plus ou moins directement sur la lutte contre la TEH.

Dans chaque pays, la coopération technique avec les pays d'origine ou de transit s'effectue principalement par le biais **des Services de sécurité intérieure (SSI)** et **des Services de coopération et d'action culturelle (SCAC)** au sein des postes diplomatiques français dans le monde :

- ▶ La coopération technique avec les pays partenaires s'effectue principalement par le biais **des attachés de sécurité intérieure (ASI)**, officiers de police ou de gendarmerie, chargés de conseiller l'ambassadeur de la mission diplomatique à laquelle ils sont rattachés en matière de sécurité intérieure mais constituent également un interlocuteur privilégié des forces de l'ordre locales en tant que représentants de la police et de la gendarmerie françaises, sur l'ensemble des thématiques relatives à la criminalité internationale (immigration irrégulière, criminalité organisée, terrorisme, trafic de drogue, d'armes et des êtres humains). En ce qui concerne la lutte contre la traite des personnes, les ASI participent à l'organisation de formations au bénéfice des services de police et des services juridiques locaux, des séminaires thématiques, des visites d'études et d'échange d'information (les visites des autorités des pays partenaires en France ou des visites des représentants français dans les pays concernés) qui permettent de partager l'expérience française en la matière.

Les ASI connaissent parfaitement le cadre juridique français en matière de lutte contre la TEH et le proxénétisme, mais ils semblent en revanche moins familiers avec les normes juridiques internationales et régionales (fixées par les instruments adoptés par les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et par l'Union européenne) que la France s'est engagée à respecter. Ils sont sensibles au fait que d'autres pays de l'UE ont des définitions différentes de la traite et suivent des stratégies de lutttes distinctes de l'approche française. Ces divergences, mais aussi une probable méconnaissance des atouts ou faiblesses des différentes approches, conduisent les ASI à se positionner comme « concurrents » d'autres pays, à l'instar des Pays-Bas, également présents en Europe du Sud-Est. Il apparaît donc nécessaire d'éliminer cette friction en identifiant par exemple les domaines importants où une entente et accord sur les stratégies à mettre en place pour lutter contre la traite peuvent être trouvés.

- ▶ **Services de coopération et d'action culturelle** : sous l'autorité de l'Ambassadeur, les Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) sont chargés de la conception, de la mise en œuvre et de l'animation des actions de coopération de la France dans les domaines de la culture et du développement. A la suite des différents transferts de compétences sectorielles vers l'AFD, les SCAC gèrent des crédits relatifs à la coopération culturelle et un montant de crédits d'aide directe, principalement dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de **la gouvernance démocratique. Les actions éventuelles en lien avec la lutte contre la traite des êtres humains s'inscrivent dans ce dernier secteur d'intervention des SCAC**

Outre les SCAC et les ASI, l'intervention de la France en matière de lutte contre la TEH s'effectue à travers la mise à disposition d'une assistance technique (assistants techniques bilatéraux et assistants techniques régionaux). En Europe du Sud-est, outre l'ETI TEH, la France a financé sur la période évaluée deux postes d'assistants techniques bilatéraux :

- ▶ **l'expert technique international (ETI) justice à Belgrade (Serbie)** : ce poste de coopération est issu de la transformation du précédent poste d'assistant technique chef de projet de Fonds de solidarité prioritaire (FSP), occupé par un magistrat de 2003 à 2006 puis par une volontaire internationale jusqu'en début 2007. Les objectifs de ce poste comportent trois volets : conseiller la Ministre de la Justice de la République de Serbie sur les réformes judiciaires destinées à préparer les négociations d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne, apporter de l'expertise à la Ministre, au Haut conseil des tribunaux et au Conseil supérieur du Ministère public pour améliorer les modalités d'exercice de l'entraide judiciaire internationale et soutenir le processus de modernisation des procédures de recrutement, formation et évaluation des magistrats et à la création éventuelle d'un corps d'inspection. En plus de ces missions principales, ce poste a également joué **un rôle catalyseur dans le développement de la lutte nationale contre la TEH à travers la priorisation politique et la mise en relation d'acteurs gouvernementaux et de la société civile.**
- ▶ **le Magistrat de liaison en Roumanie** : ce poste, créé en 2008, avait pour mission l'accompagnement de la réforme de la justice, le renforcement de la lutte contre la criminalité organisée et la grande corruption, la coopération judiciaire en matière pénale et le renforcement de programmes de formation continue et de perfectionnement des magistrats roumains.

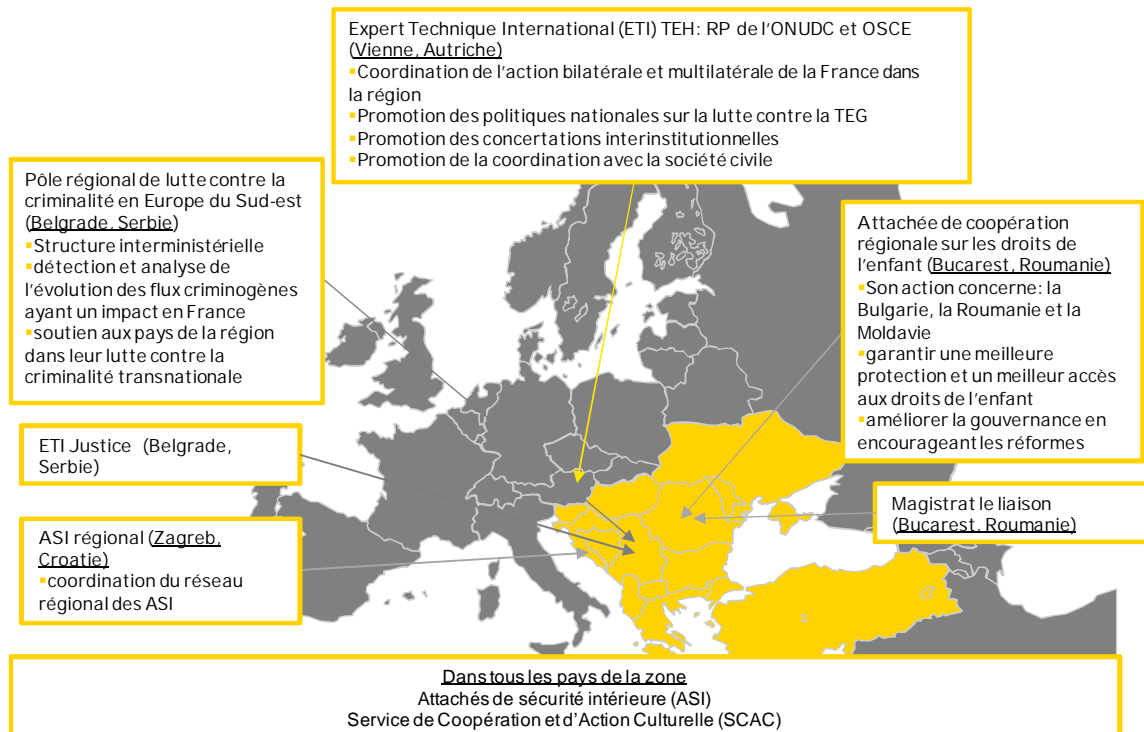
Par ailleurs, des structures dotées des lignes budgétaires propres et d'une compétence régionale ont pu financer ou cofinancer les actions en lien avec la lutte contre la TEH :

- ▶ **l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfant à Bucarest** (compétant pour Roumanie, Bulgarie et Moldavie) : la coopération régionale pour les droits de l'enfant dans ces trois pays a commencé en septembre 2008, à la suite d'une assistance technique auprès du gouvernement roumain et en complémentarité avec le « programme concerté pluri-acteurs » dit PROCOPIL relatif à la protection de l'enfance soutenu par le MAE. Les orientations stratégiques s'articulent autour de trois thématiques : i) améliorer l'accès aux droits fondamentaux et promouvoir la mise en œuvre des droits de l'enfant, ii) améliorer la gouvernance en matière de droits de l'enfant, iii) améliorer la qualité des services sociaux. La lutte contre la TEH s'inscrit dans le premier volet de la protection de l'enfance.
- ▶ **le pôle de lutte contre la criminalité organisée en Europe du Sud-est à Belgrade (Serbie)** : Créé en 2004, le Pôle est une structure interministérielle à compétence

régionale. Situé depuis le 1er septembre 2012 à Belgrade au sein de l'ambassade de France, le pôle couvre treize pays, dans une zone comprenant, d'est en ouest, la Slovénie et la Turquie et du nord au sud, la Moldavie et Chypre. Composé de trois cadres (diplomate coordonnateur, magistrat et attaché douanier régional) et de deux assistantes, son objectif principal est **l'observation des phénomènes criminels régionaux** (y compris la traite des êtres humains) susceptibles d'avoir un impact en France, comme base à un travail d'études de terrain et des actions de sensibilisation et de coopération.

- **le réseau des ASI déployés autour de l'ASI régional de Zagreb (Croatie)** : A la suite de la Présidence française de l'Union européenne en 2008, la France a décidé de créer en Croatie, à Zagreb, en septembre 2009, un poste d'Attaché de Sécurité intérieure régional pour les Balkans occidentaux pour donner à la zone une vision régionale des flux de criminalité qui s'y développent, afin à la fois d'établir un meilleur diagnostic de l'état des menaces et d'organiser des actions coordonnées entre attachés de police de la zone. L'ASI vise à la fois à coordonner la coopération française dans la zone, mais aussi à coopérer avec les autres acteurs : les attachés de sécurité intérieure étrangers et divers organismes, internationaux ou européens.

**Figure 2 : Dispositif d'intervention en Europe du Sud-est (rappel du tome 1)**



Source : Ernst & Young 2013.

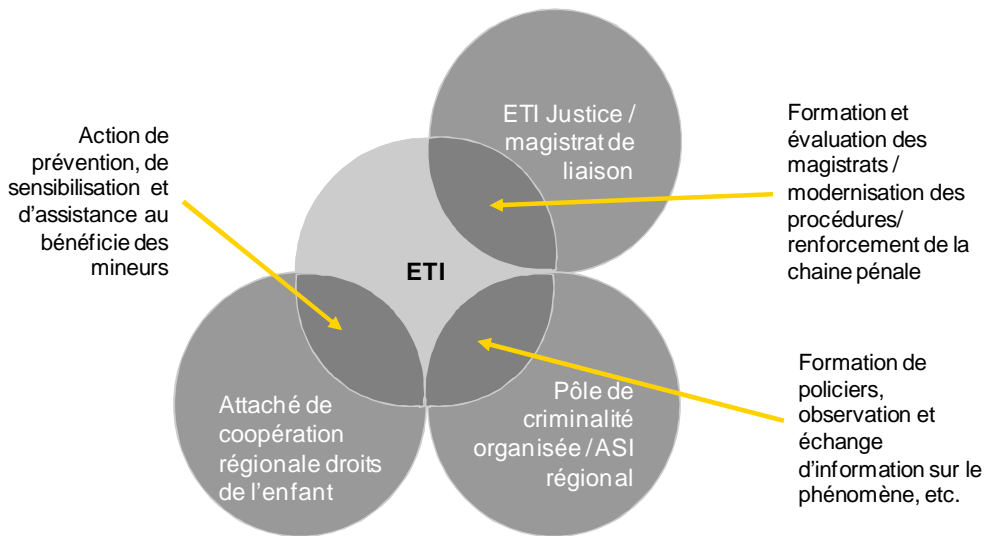
- **Bureau OFII en Roumanie** : La mission prioritaire de la représentation de l'OFII en Roumanie consiste à mettre en place des **programmes d'aide à la réinsertion de**

**migrants ayant séjourné en France et ayant décidé de rentrer volontairement en Roumanie.** L'OFII intervient régionalement depuis la Roumanie sur un dispositif du même type d'aide à la réinsertion en Arménie, Bosnie, Géorgie, Moldavie et en Ukraine.

#### 4.1.2. La cohérence entre l'ETI et les acteurs régionaux

Les compétences des acteurs français régionaux en lien avec la problématique de la traite sont relativement complémentaires, dans la mesure où les acteurs couvrent soit les différents volets de la traite soit le type de victime particulier, l'ETI ayant la compétence la plus générale et complète sur ce thème.

**Figure 3 : Champs d'intervention des acteurs régionaux en lien avec la problématique de la traite**



Source : Ernst & Young

Les champs géographiques sont en revanche hétérogènes, car ils correspondent aux objectifs et logiques propres à chaque poste dont la lutte contre la TEH n'est qu'une priorité parmi d'autres : le pôle de lutte contre la criminalité organisée en Europe du Sud-est à Belgrade couvre treize pays, la zone de compétences de l'ASI régional à Zagreb couvre les Balkans occidentaux, l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfant est compétente pour trois pays.

Sur la période évaluée, le travail commun a été bien engagé avec **l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfant à Bucarest et le magistrat ETI en Serbie.**

**Ainsi, deux projets ont été cofinancés par l'ETI et l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfant en Moldavie** (projet à Balti de théâtre social joué par les jeunes pour sensibiliser sur la traite des êtres humains, organisation *Youth for the Right to live*/Conseil national de lutte contre la traite des personnes) et en Bulgarie (projet à Varna de prévention de la traite des personnes, Commission nationale de lutte contre la traite des êtres humains).

Une coordination s'est également mise en place fin 2011 avec le **magistrat ETI Serbie** afin de développer en Serbie des actions cofinancées dans le domaine de la lutte contre la traite des

êtres humains, notamment compte tenu des demandes formulées par l'UE en matière de protection effective des victimes, de poursuites et de condamnations pénales.

Dans ce cadre, une action a été mise en place pour le financement d'une ONG ASTRA afin de soutenir son action d'assistance juridique aux victimes durant les procès. Cette action est un bon exemple de coordination interne. L'ETI TEH et l'ASI ont mis en contact le magistrat ETI Serbie avec l'ONG concernée, qui a reçu une contribution financière du SCAC. Cette action a ensuite permis de faciliter le dialogue entre les représentants de la société civile et les autorités judiciaires.

## 4.2. L'impact de l'ETI sur la cohérence interne

### 4.2.1. La coordination entre l'ETI et les postes en matière de lutte contre la traite jugée comme satisfaisante

**Au niveau de chaque pays, la coordination entre acteurs français au sein des postes diplomatiques** (SCAC, ASI, mais aussi des assistants bilatéraux et régionaux), y compris sur les projets relatifs à la TEH, s'effectue sous l'autorité de l'Ambassadeur en tant que représentant de l'ensemble du gouvernement français dans les pays partenaires. La présence des ASI dans chaque pays facilite la prise en compte des problématiques sécuritaires du territoire national français dans la conception et la mise en place des actions de coopération. Ainsi si l'ASI se concentre sur les acteurs répressifs, le dialogue interne au sein des postes est utile et nécessaire, et permet d'orienter les choix sur la base de l'avis de l'ensemble des acteurs concernés par la TEH. (Par exemple en Bulgarie : le dialogue interne a permis d'orienter le contenu du projet en cours en matière de prévention de la TEH au sein des communautés Roms afin d'assurer un meilleur retour potentiel pour la France : initialement envisagé à Burgas, c'est sur l'avis de l'ASI que l'action a été relocalisée sur Varna afin de mieux l'articuler avec les besoins français, compte tenu de la forte présence de populations Roms originaires de cette ville sur le territoire français).

C'est à ce niveau que la mutualisation des moyens entre les différents acteurs institutionnels français est la plus aisée.

En ce qui concerne les ONG présentes sur le terrain et financées par le MAE et l'AFD, lors de la présentation des projets au « comité spécialisé pour l'appui aux initiatives des organisations non gouvernementales » à Paris, un avis d'opportunité est demandé aux ambassadeurs concernés, soit par l'intermédiaire des agences locales de l'AFD, soit directement, s'agissant des projets multi-pays et des pays où l'AFD n'est pas représentée. Il est ensuite de l'initiative des ONG de prendre contact avec les postes diplomatiques, une fois le projet mis en place.

En ce qui concerne la coopération décentralisée (les collectivités territoriales), des exemples de manque de coordination et de cohérence dans les actions menées ont été cités, notamment en Roumanie (exemple des actions de coopération décentralisées qui bénéficient aux clans locaux connus par les services français de sécurité pour leur implication dans les affaires de traite...).

Dans ce sens, **le travail de facilitation engagé par l'ETI pour mettre en contact les collectivités territoriales françaises et celles des pays partenaires** doit être salué. Par exemple, en 2012, une visite d'études de la coordinatrice bulgare sur la traite, Directrice de cabinet du Ministre de l'Intérieur, accompagnée de policiers et de magistrats bulgares a été organisée pour créer des échanges bilatéraux entre Nice et Sofia (mise au point d'un

partenariat) afin de développer les mécanismes d'assistance et de protection des victimes, et de permettre de meilleurs échanges d'informations entre les deux pays.

**Si la coopération verticale entre les différents acteurs français fonctionne bien au niveau de chaque pays**, les contacts et les échanges entre les acteurs français de différents pays de la région restent horizontaux (cloisonnés au sein de mêmes « familles » d'acteurs). C'est notamment le cas des ASI de différents pays de la région qui semblent en particulier bien connectés.

Mise à part les séminaires régionaux, initiés par l'ETI, financés au niveau central et dont l'organisation est prise en charge par les services français dans le pays organisateur (SCAC), **les approches et les actions des postes restent très nationales.**

Des obstacles de nature administrative (lourdeur de la procédure de signature des conventions entre les deux ambassades par exemple) expliquent en partie le nombre limité de projets régionaux initiés par les postes.

De manière générale, l'action de l'ETI semble cohérente avec les actions menées par les postes. L'ETI a réussi à se faire connaître, à faire connaître les objectifs de sa mission et à sensibiliser les postes à la thématique de la TEH et à construire son propre réseau autour de la thématique. En revanche, selon les interlocuteurs rencontrés dans le cadre des missions de terrain, les acteurs français de la zone ne se considèrent pas, pour leur part, comme faisant partie d'un réseau régional en matière de TEH : si l'ETI a structuré un réseau d'acteurs autour de lui (SCAC, ASI, ETI justice, ONG, etc.), il n'en reste pas moins le point focal et les échanges entre acteurs de réseau ne se sont pas véritablement renforcés.

En l'absence de lien hiérarchique entre l'ETI et les autres acteurs français intervenant en matière de lutte contre la TEH, ou de mécanisme formel d'avis de l'ETI sur les projets relatifs à la TEH, l'éventuelle coordination de l'action bilatérale de la France dans la région ne peut évidemment s'effectuer que selon une démarche ascendante (elle dépend, par exemple, de la bonne volonté des postes à solliciter l'avis de l'ETI sur l'opportunité des projets à financer).

Dans ce sens, le dialogue établi par l'ETI avec l'ensemble des différents acteurs institutionnels français de la région a permis de trouver les modes de coopération plus ou moins étroits avec les différents acteurs en fonction des besoins :

- ▶ **partage des compétences** : dans certain cas, le choix a été fait de simplement délimiter les champs des compétences de chaque acteur. C'était par exemple le cas de coopération entre l'ETI et l'ASI compétent pour l'Autriche et la Slovaquie. Ainsi, il a été décidé que l'ETI prendrait en charge l'ensemble des actions de sécurité en lien avec la TEH dans ces deux pays (ASI assurant toutes les autres thématiques sécuritaires) ce qui permet a minima d'éviter les redondances et limite les coûts de coordination.
- ▶ **sollicitation d'un soutien ponctuel aux actions mises en place de manière séparée** : ce type de coopération a été développé avec la majorité des ASI. Par exemple, l'ETI a pu mobiliser les ASI de différents pays dans la recherche des experts locaux pour des conférences régionales, tandis que les ASI ont régulièrement invité l'ETI à participer aux formations organisées au bénéfice des services de police afin de les sensibiliser à la problématique de la TEH.
- ▶ **mise en place des actions communes** (conception ou cofinancements) : Certains postes ont ainsi fait appel à l'ETI sur des actions précises à mettre en place. Ceci a permis la mise en place de quelques cofinancements, notamment avec les SCAC en Macédoine, en Bosnie, en Ukraine, en Albanie et au Kosovo, même si la thématique de

la TEH reste peu prioritaire pour la majorité des SCAC, compte tenu des moyens financiers limités. En ce qui concerne les ASI, les cofinancements ont été mis en place pour les projets de conception des salles d'audition, le financement des ASI intervenant sur le volet de formation des policiers.

## 5. Efficacité et efficience du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est

### Questions évaluatives :

- *Quelles sont les conséquences de l'évolution du poste de l'ETI depuis 2007 sur la mise en œuvre des actions ?*
- *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 ?*
- *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 ?*
- *Quelle appréciation peut-on porter sur l'efficience du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne en 2010 ?*

### Préalable :

Ce chapitre relatif à l'efficacité et l'efficience du dispositif d'intervention mis en place en Europe du Sud-est apprécie dans quelle mesure :

- ▶ *les actions directes de l'ETI lui ont permis d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés ;*
- ▶ *ces actions et l'évolution du dispositif depuis 2010 (et notamment le repositionnement de l'ETI à Vienne) ont eu, plus globalement, une influence sur les actions mises en place par la France dans la région, en particulier en termes :*
  - *De résultats sur la mise en place des actions bilatérales, régionales et multilatérales ;*
  - *De résultats en matière de coopération avec les ONG ;*
  - *De résultats en termes de promotion de l'expertise française.*
- ▶ *L'efficience du dispositif d'intervention a été améliorée depuis sa relocalisation à Vienne.*
- ▶ *Les effets sur la coordination des acteurs français sont analysés dans la partie cohérence.*

### Rappel : objectifs et évolution du dispositif d'intervention autour de l'ETI

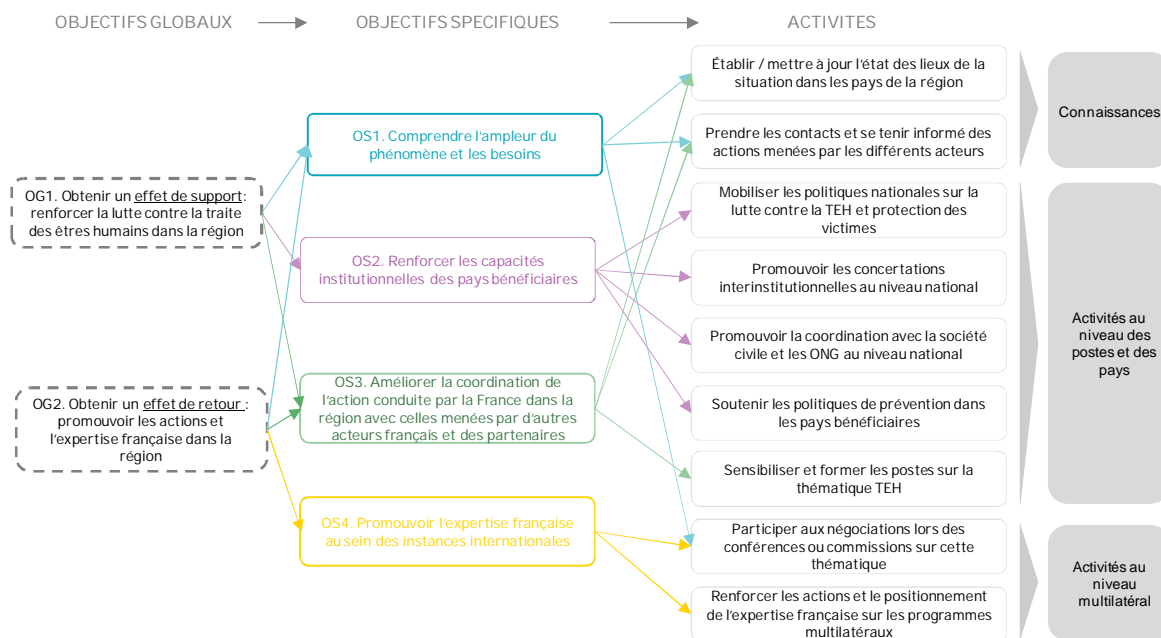
Pour rappel le poste d'assistant technique « Lutte contre la traite des êtres humains en Europe du Sud-est » (Expert Technique International) a été créé en 2007 et a connu une évolution en deux temps :



- ▶ De 2007 à 2009, initialement positionné auprès des bureaux de l'OIM à Budapest (Hongrie), puis à Sofia (Bulgarie), le poste d'ETI a été occupé par Marie-Anne Baulon, magistrate.
- ▶ A partir de 2009, le MAE a engagé un processus de repositionnement du poste au sein de la Représentation Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales à Vienne, sous l'autorité conjointe des Ambassadeurs représentants permanents auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales, et auprès de l'OSCE. Trois arguments ont été mis en avant pour justifier le repositionnement : (i) les difficultés liées à son rattachement à l'OIM, notamment en raison de coûts d'hébergement jugés élevés au regard d'une plus-value limitée, (ii) la nécessité de valoriser davantage l'expertise française au sein des différentes organisations internationales intervenant sur cette thématique (ONUDC, OSCE) et basées à Vienne, et (iii) la proximité géographique avec la zone de compétences du Conseiller technique. Le poste a depuis été occupé par Eric Panloup, lieutenant-colonel de la gendarmerie nationale (Ministère de l'intérieur, Délégation aux Victimes), entre septembre 2010 et tout début 2013.

Les objectifs de l'ETI, fixés par des lettres de mission, ont été mis à jour et détaillés au moment du repositionnement du poste à Vienne, sans redéfinition majeure des orientations fixées en 2007. Ainsi, quatre types d'objectifs spécifiques ont été définis : i) établir / mettre à jour l'état des lieux de la situation dans les pays de la région, ii) soutenir le renforcement des capacités institutionnelles, notamment pour mobiliser des politiques nationales sur la lutte contre la traite, iii) coordonner l'action bilatérale et multilatérale de la France dans la région en s'appuyant sur les structures existantes, iv) promouvoir l'expertise française au sein des instances internationales. Ces objectifs spécifiques peuvent être regroupés en deux catégories d'objectifs globaux (en pointillé sur le schéma ci-dessous), définis par l'évaluateur : d'une part l'objectif de renforcement de la lutte contre la traite des êtres humains dans la région (effet de support), d'autre part, l'objectif de la meilleure promotion des actions et de l'expertise française dans la région (effet de retour).

**Figure 4 : Objectifs et missions de l'ETI TEH (constant depuis 2007)**



Source : Ernst & Young sur la base des lettres de mission

C'est en référence à ces objectifs que l'évaluation a tenté d'apprécier l'efficacité du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est.

### Synthèse des conclusions

- ▶ De manière générale, **les objectifs assignés au poste de l'ETI semblent atteints** : les actions de l'ETI ont permis 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.
- ▶ Au niveau régional, les actions mises en place ont permis aux parties concernées par la lutte contre la TEH de **mieux se connaître, d'échanger leurs pratiques et de redéfinir une partie de leurs actions communes pour les placer en amont du problème**, en développant notamment la sensibilisation et la prévention surtout auprès des populations vulnérables.
- ▶ Une présence d'un expert régional qui 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.)
- ▶ Une présence d'un expert régional qui a permis de nouer des relations étroites avec les acteurs nationaux de lutte contre la TEH (coordinateurs nationaux notamment), dont le caractère interpersonnel doit être désormais dépassé pour les pérenniser.

- ▶ Une coopération du dispositif français avec les ONG locales particulièrement utile dans le contexte des difficultés importantes auxquelles doit faire face la société civile de ces pays, mais ses résultats sont limités et dépendent de la situation de la société civile dans chaque pays (ONG puissantes ou non, disponibilités de financement...).
- ▶ **Les actions bilatérales, régionales et multilatérales développées par l'ETI ont favorisé 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.
- ▶ **La relocalisation du poste à Vienne semble avoir apporté des avantages immédiats** : une neutralité géographique par rapport aux 16 pays, une proximité avec les OI basées, pour la plupart, à Vienne, et des économies financières réalisées en relogant l'ETI dans des bureaux déjà occupés par le personnel de la Représentation Permanente de la France auprès des Nations Unies et des Organisations Internationales.
- ▶ Le dispositif d'intervention construit autour de l'ETI a permis, compte tenu des moyens financiers limités, de **favoriser la mutualisation des crédits français disponibles**, 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 systématiquement recherché avec les multilatéraux s'est concrétisé par la participation à plusieurs programmes communs.

## 5.1. Les actions directes, transversales et de mise en réseau de l'ETI

### 5.1.1. Des actions de renforcement de la connaissance et de compréhension du phénomène : l'état des lieux de la situation des pays de la région

Des missions d'étude ont été organisées par les ETI successifs dans les pays de la région afin de dresser un état des lieux du phénomène de la traite des êtres humains dans la région, et proposer des actions de coopération :

- ▶ **Sur la période 2007-2009, six missions ont été effectuées dans cinq pays** (Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine et Roumanie) alors que le périmètre de l'action englobait 15 pays. Le choix a été fait en effet d'organiser les missions uniquement dans les pays considérés comme prioritaires par rapport à la thématique spécifique des mineurs victimes de la traite. Malgré le mandat initial plus général (15 pays et tout type de la TEH), les activités de l'ETI sur la période 2007-2009 se sont rapidement concentrées sur cette thématique spécifique. Ce choix, effectué en accord avec l'OIM, a été justifié par l'importance quantitative et qualitative du phénomène dans la région d'une part et un faible traitement par d'autres coopérations bilatérales et multilatérales d'autre part. Par ailleurs, ce choix s'explique également sans doute par la

volonté de valoriser l'expertise et le profil de la personne qui occupait ce poste sur la période (magistrate spécialisée en droits de l'enfant).

- ▶ Sur la **période 2010-2011, une série de visites d'études a été effectuée dans l'ensemble des pays de la zone** : huit visites ont été programmées et réalisées en 2010 (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Grèce, Macédoine, Moldavie, Kosovo et Roumanie) et huit visites en 2011 (Albanie, Chypre, Hongrie, Monténégro, Serbie, Slovénie, Turquie et Ukraine).

Les travaux des ETI successifs ont permis de **dégager plusieurs grandes tendances sur le phénomène de la traite** et **d'établir un état des lieux** de la situation dans les pays de la région.

Cet état des lieux n'a néanmoins été matérialisé formellement qu'en 2008 sous la forme d'un **manuel**, composé de 15 fiches récapitulatives des cadres légaux, des cadres institutionnels, des statistiques et des points de contact pour les 15 pays de référence<sup>12</sup>. La première version du manuel a été distribuée aux participants aux rencontres régionales organisés par l'ETI en 2008 et 2009.

Selon les informations à disposition des évaluateurs, ce manuel, malgré l'intention initiale d'être actualisé tous les deux ans, n'a pas été mis à jour depuis.

#### **5.1.2. Une mise en réseau efficace avec les différents acteurs de la TEH dans les pays**

Les missions d'étude ont été l'occasion **de rencontrer, en collaboration avec les Ambassades de France, la majorité des professionnels en charge de la lutte contre la traite des êtres humains**. Ainsi, selon les informations disponibles dans les rapports d'activités, sur la période 2010-2012, l'ETI a pu rencontrer et établir les contacts avec des coordonnateurs nationaux (ou assimilés) de l'ensemble des pays de la région, des responsables de la lutte contre la traite des êtres humains et criminalité organisée au sein des forces de police, des procureurs spécialisés et chefs de bureau au sein du ministère du Travail et de la Cohésion sociale, plus de 50 ONG spécialisées dans l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains et 24 représentations d'organisations internationales.

Ces visites ont permis **d'évoquer des pistes de coopération et de formuler des propositions concrètes de collaboration technique**, en réponse aux besoins exprimés par les acteurs locaux. Ainsi, les actions bilatérales ont été engagées dans la majorité des pays de la zone (voir ci-dessous).

Les échanges ont aussi permis de constituer un **réseau de personnes ressources autour de l'ETI dans chacun des pays**. Les missions de terrain réalisées en Roumanie et en Bulgarie ont confirmé la proximité des liens créés par Eric Panloup avec chacun des coordinateurs nationaux de la lutte contre la TEH, qui complètent voire dépassent les liens existants avec les services de coopération sur la thématique. L'ETI est largement considéré comme le référent central de la coopération française en matière de TEH, et lui apporte une visibilité et une crédibilité fortes. On relève par ailleurs :

---

<sup>12</sup> *Enfants et Adolescents Victimes de Traite des Êtres Humains: Prises en Charge Policière, Judiciaire, Éducative, Sociale et Médicale*, OIM, 2008.

- La pérennité des liens créés qui semblent, à la date de l'évaluation, perdurer au-delà du poste occupé à Vienne jusque début 2013. En l'absence d'ETI en poste à la date de l'évaluation, certains coordinateurs formulent le souhait du maintien d'un contact privilégié avec Eric Panloup, ce qui leur semblerait réaliste compte tenu de son poste à la MIPROF (nouvellement créée) ;
- La nature interpersonnelle du partenariat bilatéral mis en place entre l'ETI avec les coordinateurs nationaux sur la TEH. Un passage de relais organisé entre l'ex-ETI et son successeur semble primordial pour clarifier les rôles de chacun aux yeux des partenaires, faire bénéficier le futur expert des contacts créés, et assurer une capitalisation efficace sur les actions déjà entreprises. A cet égard et bien que cela n'ait pas été soulevé au cours des échanges terrain, la succession des deux ETI, en poste sur des durées relativement courtes (respectivement 2007-09, puis 2010-12), ne semble pas avoir bénéficié d'un passage de témoin ni d'une capitalisation suffisante.

Globalement, ces constats reflètent, dans une certaine mesure, le souhait d'une plus forte institutionnalisation de la coopération qui permettrait d'en surmonter la part subjective et personnelle fondée sur la personnalité et l'investissement de l'ex-ETI. Par ailleurs si aucune confusion n'a été constatée sur le terrain, il se pose néanmoins la question des mécanismes et modalités du dialogue bilatéral à privilégier entre les pays partenaires d'une part et les attachés de coopération et l'ETI d'autre part.

Il serait également important pour le futur ETI basé à Vienne d'analyser le rôle joué dans chaque pays par les coordinateurs nationaux, dont la fonction a déjà pu évoluer (et passer du statut d'agence interministérielle à celui d'entité indépendante et sous-financées, qui recherche le financement de bailleurs de fonds (comme la France) pour justifier son existence, sans offrir la valeur ajoutée prévue lorsque l'OSCE et d'autres organisations ont appelé il y a une dizaine d'années à la mise en place d'une coordination nationale anti-traite structurée).

### **5.1.3. Une prise de contacts avec les principales organisations internationales intervenant sur la TEH dans la région**

Les activités déployées par l'ETI ont permis une prise de contact avec les principales organisations multilatérales concernées par cette thématique

- ▶ Sur la période 2007-2009, **les contacts ont été établis** notamment avec l'ONUDC, l'UNICEF, la Banque mondiale et les délégations de l'UE dans quelques pays de la région (Bosnie et Herzégovine, Macédoine et Croatie).
- ▶ Sur la période 2010-2012, le positionnement de l'ETI à Vienne a permis **d'intensifier ces échanges et d'en nouer des nouveaux** (notamment l'OSCE, l'OIM, l'ONUDC et l'ICMPD). Ainsi, des contacts fréquents ont eu lieu durant cette période avec les représentants du Bureau pour la lutte contre la traite des êtres humains à l'ONUDC et les responsables d'UN.GIFT placé fonctionnellement au sein de l'ONUDC, la Représentante spéciale pour la lutte contre la traite des êtres humains à l'OSCE, les missions de l'OSCE dans les pays de l'Europe du Sud-est, le bureau régional de l'OIM à Vienne et ICMPD.

Ces échanges ont permis de **proposer le financement ou le soutien technique à des projets portés par les organisations internationales**, notamment en ce qui concerne l'ONUDC, l'OSCE, l'UE et ICMPD. Aucun projet n'a été en revanche engagé avec l'OIM (voir plus loin).

A la suite des contacts établis, l'ETI a pu également participer à plusieurs séminaires et conférences régionales **sur l'invitation des acteurs multilatéraux** (ONUDC en Albanie et OSCE en Macédoine).

#### 5.1.4. Le développement du positionnement de l'expertise française sur les programmes multilatéraux

Conformément aux objectifs assignés au poste, l'ETI a joué **un rôle de proposition par rapport au soutien de la France à des projets portés par les organisations internationales.**

En effet, de nombreuses organisations internationales travaillent dans la région sur la thématique de la lutte contre la TEH, elles développent des actions d'assistance technique aux gouvernements dans le cadre des réformes de la justice ou des formations de police. Sur la période évaluée, les projets ont été surtout identifiés au sein de l'ONUDC et de l'OSCE.

- ▶ En lien avec le bureau de lutte contre la traite des êtres humains de **l'ONUDC**, le financement de plusieurs projets a été proposé par l'ETI sur les contributions volontaires françaises (en 2011, 200 K€ ont été affectés à de tels projets). Certains de ces projets ne concernent pas directement la région d'Europe du Sud-est (les projets en Asie ou encore en Amérique centrale).

#### Encadré 2 : Focus sur le financement des projets portés par l'ONUDC sur proposition de l'ETI

Le soutien à **UN-GIFT** dans un projet régional en Afrique de l'Ouest sur le renforcement de l'assistance aux victimes au Sénégal et au Mali. Un financement de 61.000 euros a été accordé par le Département pour 2011.

Le Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour l'appui aux victimes de la traite des personnes (United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking) dans le cadre du projet « Small grant facilities » pour soutenir financièrement le fonctionnement de centres d'hébergement de victimes. Un financement français d'un montant de 17.000 euros a été décidé pour 2011.

Un projet régional dans les **Balkans** sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des mineurs. Un financement de près de 24.000 euros a été accordé par le Département pour 2011.

Un projet visant à développer les mécanismes de coordination régionale en **Amérique centrale**. Près de 35.000 euros ont été attribués pour 2011.

Deux projets de formation des policiers à l'identification des victimes de la traite des êtres humains au **Cambodge et au Vietnam**. Un financement de 28.000 euros a été décidé pour 2011.

Un projet d'étude sur le trafic de migrants par mer, à hauteur de 35.000 euros.

Source : Rapports d'activités ETI

- ▶ Concernant l'OSCE, le projet sur la protection des mineurs victimes de la TEH dans les Balkans (création d'un groupe de travail), mentionné plus haut, a été financé à hauteur de 22,5 K€.

- ▶ Outre la proposition de financement des projets, la coopération avec les organisations internationales s'est concrétisée à travers **la participation de l'ETI aux débats et conférences organisées par ces organisations** (participation à la 5<sup>e</sup> Conférence des Parties ainsi qu'aux Réunions des groupes d'experts sur le trafic de personnes à l'ONU en 2011, participation à l'atelier régional sur le trafic de mineurs de l'OSCE, participation aux conférences de l'Alliance de l'OSCE contre la traite des êtres humains, etc.).
- ▶ L'intérêt a été exprimé quant aux activités développées par l'UNICEF et le HCR (qui ont un rôle majeur en matière de protection de l'enfance et d'assistance aux populations déplacées suite aux conflits régionaux) et l'OIM (qui développe un programme de prise en charge et de réintégration des victimes dans leur pays d'origine), mais la coopération n'a pas pu être développée à ce stade.

## 5.2. La valeur ajoutée de l'action de l'ETI sur la mise en œuvre des actions en Europe du Sud-Est depuis 2007

### 5.2.1. Un soutien affirmé aux actions de coopération technique bilatérale

Conformément aux objectifs assignés, l'ETI a participé aux côtés des autorités nationales à la mise en place des actions de coopération technique. Cette participation a été financière (financement ou cofinancement des actions sur le budget de l'ETI) ou technique (participation aux formations et conférences, appui technique à la conception des projets).

Sur la période 2007-2012, **une vingtaine d'actions bilatérales** a été engagée avec le soutien de l'ETI dans 11 pays de la région pour le **montant total d'environ 30 K€ sur la période 2010-2011** (les détails de financements ne sont pas disponibles pour les années 2007-2009 ni pour l'année 2012). Ainsi, entre 2010 et 2011, la Moldavie, la Grèce la Macédoine, la Roumanie, et l'Albanie ont été les principaux bénéficiaires en termes des financements engagés (entre 3 et 8 K€). La répartition est relativement équilibrée (entre 1 et 4 projets par pays) en termes de nombre des actions par pays. Aucune action de coopération bilatérale n'a été engagée en Hongrie, Monténégro, Slovaquie et Turquie.

Les principales actions bilatérales soutenues sont les suivantes :

- ▶ **Cofinancement des salles d'auditions et formations de policiers** : sur la période évaluée, l'ETI a cofinancé la conception et l'aménagement complet (meubles, système d'enregistrement) des cinq salles d'audition (trois en Macédoine, une en Bosnie-Herzégovine et une en Albanie) destinées aux entretiens de la police avec les victimes (dont les victimes de la traite des êtres humains, certaines uniquement pour les mineurs). L'aménagement de ces salles d'audition a été accompagné de sessions de formation consacrées à l'accueil, l'identification et à la prise en charge des victimes de la traite des êtres humains, délivrées aux policiers par l'ETI et les experts français (OCRTEH).
- ▶ **Formations** : sur la période évaluée, l'ETI a financé, organisé ou délivré une dizaine de formations en lien avec la lutte contre la traite à destination des ONG locales, des services de police, ou encore des services juridiques. Ces formations ont été développées à la suite des visites d'étude à la demande des autorités locales, en lien

avec des experts français issus de la société civile française (ex. ALC Nice) ou des administrations nationales compétentes (OCRTEH, magistrats français)

- ▶ **Soutien financier aux projets portés par les ONG locales** : à l'initiative de l'ETI des conventions de financements ont été signées avec deux ONG en Grèce (ONG « Smile of the Child » pour coopérer sur la mise en œuvre et l'animation du réseaux régional de protection des mineurs victimes de la traite et projet MARIO de l'ONG ARSIS pour une étude sur le phénomène du trafic d'enfants des pays voisins - Roumanie et Bulgarie- vers la Grèce : travail de rue en Grèce, collecte de données, travail de recherche en Bulgarie, dialogue institutionnel entre la Bulgarie, la Grèce et la Roumanie, en étroite coopération avec la France.) et une ONG en Moldavie (une ONG spécialisée dans l'assistance aux victimes en coopération avec le ministère de la Protection sociale pour créer une pièce de théâtre afin de sensibiliser les populations sur les risques liés à l'exploitation).
- ▶ **visites d'études des autorités des pays partenaires en France** : ainsi, l'ETI a pu appuyer l'organisation et participer aux visites en France des autorités moldaves (en 2011) et bulgares (2012). Ces visites ont été organisées à travers une approche pluridisciplinaire. Par exemple, en juin 2012, une visite d'études a été organisée impliquant la coordinatrice bulgare sur la traite, Directrice de cabinet du Ministre de l'Intérieur, accompagnée de policiers et de magistrats bulgares. Le but était de créer des échanges bilatéraux entre Nice et Sofia (mise au point d'un partenariat) afin de développer les mécanismes d'assistance et de protection des victimes, et de permettre de meilleurs échanges d'informations entre les deux pays.

### 5.2.2. La mise en œuvre d'actions régionales complémentaires

Un des objectifs de l'ETI a consisté à participer à des projets régionaux ou d'en proposer. Sur la période évaluée, une quinzaine de projets régionaux répartis en trois catégories a été soutenue par l'ETI :

- ▶ **Cofinancement et appui à l'organisation de rencontres régionales** : sur la période 2007-2009, dans le cadre des conférences régionales sur les droits de l'Homme initié en 2008 par les Ambassades de Bulgarie, Slovaquie, Roumanie et Hongrie, un cycle de trois rencontres régionales a été organisé en lien avec la thématique de la lutte contre la TEH. Sur la période 2010-2012, quatre autres conférences ont été organisées, plus particulièrement sur la thématique de protection et assistance aux victimes de la traite.
- ▶ **Participation technique et financière aux projets régionaux en coopération avec les organisations internationales et les ONG** : les actions régionales de l'ETI ont été principalement développées en coopération avec les institutions internationales, telles que l'**OSCE** (création et financement d'un groupe de travail régional sur la traite des mineurs en coopération avec la mission de l'OSCE à Skopje qui vise à élaborer avec des ONG des onze pays, des recommandations à destination des coordinateurs nationaux sur la prise en charge des mineurs victimes de la traite), ICMPD (participation technique et financière au projet « Transnational Referral Mechanism » sur la mise en œuvre de la coopération régionale en Europe du Sud-est<sup>13</sup>) . D'autres projets régionaux ont été mis en place en collaboration avec le réseau **Caritas d'Europe du Sud-est. Le**

---

<sup>13</sup> Pays partenaires : Bosnie-Herzégovine, Albanie, Kosovo, Macédoine, Serbie.



**financement par la France d'une formation régionale en Albanie lui a ouvert la possibilité de participer** à un projet européen de coopération régionale avec Caritas Bulgarie et Roumanie et avec le Secours catholique français. Dans ce cadre, le réseau Caritas a financé les déplacements de l'ETI pour les visites-études dans plusieurs pays de la région.

### **5.3. Les résultats du dispositif d'intervention sur la coopération de la France en matière de lutte contre la TEH dans la région**

#### **5.3.1. Au niveau bilatéral, l'ETI a joué un rôle d'impulsion des projets ponctuels et ciblés, notamment en coopération avec les SCAC**

De nombreux échanges de l'ETI avec des représentants des différentes administrations nationales (en particulier des coordinateurs nationaux) et des organisations non-gouvernementales de tous les pays de la zone lui ont permis de jouer un rôle important d'impulsion sur la conception et la mise en place des projets bilatéraux de coopération technique.

Ces projets, modestes en termes de financement, ont été très ciblés en lien avec les besoins exprimés par les interlocuteurs locaux lors des premières visites d'études effectuées dans les pays de la zone.

Si ce rôle d'impulsion est salué par les acteurs français rencontrés dans le cadre des visites de terrain, il est également reconnu que l'étendu du périmètre géographique d'intervention de l'ETI donne à son soutien un caractère certes pertinent, mais ponctuel. En effet, compte tenu du nombre de pays concernés, **l'ETI n'a pas pu jouer de rôle de structuration de l'action bilatérale française** relative à la TEH au niveau de chaque pays.

#### **5.3.2. Au niveau régional, le soutien et la mise en place par l'ETI de projets communs à plusieurs pays de la zone, a permis de maintenir une dynamique régionale et d'avoir un effet d'entraînement**

Les activités de l'ETI ont permis **d'entretenir une dynamique de lutte contre la traite dans la région**, notamment à travers l'organisation systématique sur la période évaluée des séminaires régionaux. Ces événements sont jugés comme utiles dans la mesure où ils ont permis de réunir un grand nombre d'acteurs de la région, d'échanger sur leurs expériences et leurs bonnes pratiques.

Cependant, **les effets de ces actions sur la constitution ou le renforcement des réseaux d'experts de la zone concernés semblent limités**. Selon les acteurs rencontrés dans le cadre des missions de terrain, ces séminaires manquent de déclinaison et de retombées opérationnelles. Par ailleurs, l'on observe une certaine fatigue face à la multiplication des conférences régionales relatives à la traite des êtres humains. Ces séminaires, organisés par les pays bailleurs bi et multilatéraux, ainsi que par les pays partenaires eux-mêmes, peuvent également conduire à la superposition des différents réseaux des praticiens.

Ces actions mobilisent de manière importante les ressources financières et les ressources humaines (l'organisation des conférences étant souvent prise en charge par les services des ambassades françaises – instituts français ou SCAC).

Enfin, certaines des **actions bilatérales de l'ETI ont pu avoir un effet d'entraînement sur d'autres pays de la région**. C'est notamment le cas de la mise en place des salles d'audition et financements des policiers aux techniques d'entretien qui ont été financées d'abord en Macédoine et ensuite en Albanie et en Bosnie-Herzégovine. Selon les interlocuteurs rencontrés dans le cadre des missions de terrain, les pays de la région sont demandeurs de ce type de structures et de formation spécialisée (dont l'efficacité réelle reste néanmoins à démontrer, comme souligné en section 2.2.2). De même, le projet de mise en place d'une pièce de théâtre visant à sensibiliser les populations aux risques liés à l'exploitation en Moldavie a été poursuivi par une coopération avec une ONG à Chypre.

D'autres projets régionaux, mis en place ou soutenus par l'ETI, témoignent d'une **volonté de créer des dynamiques sous régionales plus restreintes et cohérentes**, comme par exemple les projets impliquant la Bulgarie et la Roumanie, mais aussi l'organisation d'un séminaire régional à Odessa regroupant des ONG de pays de destination et d'origine de la traite du pourtour de la mer noire (Turquie, Ukraine, Moldavie, Roumanie et Bulgarie).

De manière générale, il semble que les projets régionaux soutenus et mis en place par l'ETI ont eu des effets bénéfiques sur la coopération régionale. Cependant, ces projets, semblent s'inscrire davantage dans **une logique d'opportunité ponctuelle** identifiée dans le cadre des projets portés par les réseaux des ONG ou encore des institutions internationales (UE, OSCE, ICMPD). Ils permettent de répondre certes aux demandes formulées par les pays, et d'utiliser les projets financés par d'autres bailleurs pour promouvoir l'approche française, mais ils ne semblent pas découler de l'analyse des problèmes communs à plusieurs pays de la région et **ne correspondent pas à une approche régionale clairement identifiée et déclinée de façon opérationnelle** autour de projets structurants, autour de quelques pays, autour d'une route de trafic ou traite spécifique ou une problématique particulière.

### **5.3.3. Au niveau multilatéral, les relations nouées avec les organisations internationales ont permis d'avoir une meilleure visibilité sur les actions multilatérales menées dans la région, mais n'ont pas permis de développer d'articulation claire entre les actions bilatérales et multilatérales**

Le positionnement de l'ETI à Vienne a permis, conformément aux objectifs assignés, **d'intensifier les échanges avec les organisations multilatérales actives dans la région sur la problématique de la traite**. Ces échanges ont permis à l'ETI de mieux comprendre les spécificités et la valeur ajoutée des différentes institutions et de proposer au MAE les financements aux projets portés par ces organisations au titre des contributions françaises (qu'elles soient volontaires, budgétaires ou extrabudgétaires).

**Les projets soutenus relèvent principalement de deux organisations traditionnellement soutenues par le France** (ONUDC et OSCE), mais le travail de l'ETI a rendu possible les **coopérations avec les organisations jusqu'à présent moins connues par la France**, comme par exemple ICMPD qui est un partenaire reconnu dans toute la région grâce notamment au rôle qu'elle joue dans la coordination des coordonnateurs nationaux pour la lutte contre la traite des êtres humains. Par ailleurs, la coopération engagée avec la Commission européenne (sur la conception) et la participation de la France aux projets européens semble prometteuse dans la mesure où une grande partie des pays de la région a un accès aux financements européens (les fonds de pré-accession ou les fonds structurels) pour la coopération en matière de lutte contre la traite.

L'analyse des projets financés dans le cadre multilatéral montre cependant **une forte disparité à la fois en termes de thématiques soutenues** (plusieurs projets en lien avec l'assistance aux victimes, et aux mineurs, mais aussi une étude sur le trafic de migrants par mer, formation des policiers), **et en termes de focus géographique**. Ainsi, trois projets financés au sein de l'ONUDC concernent les pays en dehors de la zone d'Europe du Sud-est. Il s'agit notamment d'un projet régional en Afrique de l'Ouest (assistance aux victimes au Mali et au Sénégal), un projet de coopération régional en Amérique centrale, et deux projets de formation de policiers à l'identification des victimes au Cambodge et au Vietnam, dans une sous-région estimée surchargée par des formations à l'égard de la traite. Si le choix des pays africains et les pays de la péninsule indochinoise peut être interprété comme un reflet des priorités géographiques de la coopération au développement de la France, le soutien à la coopération au Mexique semble correspondre davantage à des considérations de nature sécuritaire.

Cette disparité, mais aussi l'absence d'un lien évident entre les actions soutenues au niveau multilatéral et bilatéral semblent témoigner d'un certain pragmatisme par rapport aux projets proposés par les bailleurs multilatéraux, mais aussi d'un manque d'une vision claire sur la nature de l'articulation souhaitée par la France entre son action bilatérale et ses activités multilatérales.

Cette approche aurait également permis à la France de jouer un rôle plus actif et d'être davantage force de proposition sur la conception des projets multilatéraux, comme c'était le cas en 2012 avec le travail engagé par l'ETI avec la Commission européenne pour l'élaboration de différents projets **TAIEX** (*Technical Assistance Information Exchange Instrument*) **dans les pays d'Europe du Sud-est** : sur le travail forcé (Kosovo et Moldavie), sur l'exploitation sexuelle (Monténégro), l'exploitation des mineurs (Albanie et Bosnie-Herzégovine) ou encore l'initiative française de financement de l'élaboration du cadre d'action international pour l'application du Protocole de Palerme en 2010 en coopération avec l'ONUDC.

Un travail intéressant a été engagé à l'initiative de l'ETI au niveau multilatéral au cours de l'année 2012 pour créer autour des RP françaises auprès de l'ONUDC et de l'OSCE, **un réseau de représentants permanents des pays de la région**. Ainsi, de multiples déjeuners ont été organisés à Vienne afin d'établir une plateforme de dialogue de haut-niveau qui pourrait aboutir avec le temps à des positions communes au sein des organisations multilatérales et donc de renforcer non pas seulement la coopération technique, mais aussi la dynamique de la coopération politique entre les pays de la zone, jugée par certains comme complexe.

#### **5.3.4. Le soutien de l'ETI aux organisations non-gouvernementales est utile, mais insuffisant compte tenu des besoins**

La France reconnaît le rôle majeur joué par les ONG locales dans la prise de conscience du phénomène de la traite. Elles mènent des actions de prévention et de sensibilisation des pouvoirs publics et de la population au travers de la mise en place de projets liés au développement socio-économique des groupes les plus vulnérables. En matière d'assistance aux victimes, les autorités de différents pays interviennent souvent par le biais d'ONG qu'elles subventionnent. Ce sont donc principalement les ONG qui offrent aux victimes une assistance et un accompagnement juridique, social et administratif afin de leur assurer un accès à la justice et une intégration sociale, éducative et professionnelle. Les ONG participent également à la coordination nationale et coopèrent étroitement avec les autorités.

La coopération de l'ETI avec les ONG locales (renforcement des capacités des ONG à travers les formations ou conventions de financement direct des projets portés par les ONG) a permis

de soutenir de manière utile les organisations de la société civile de la région dans le contexte de nombreuses difficultés, notamment financières auxquelles elles doivent faire face. En Roumanie par exemple, l'État a cessé provisoirement tout soutien financier aux ONG rendant impossible l'assistance aux victimes. Dans ce sens, certaines des actions encouragées par l'ETI présentent même un caractère de survie pour les ONG concernées, comme c'était le cas du soutien financier de l'Ambassade de France en Roumanie à l'ONG AdPare en charge de l'assistance aux victimes (9,5 K€ pour la période 2011-2011 qui a permis l'assistance et l'intégration de 11 femmes victimes de la traite).

Cependant, le niveau de financement disponible par rapport à l'ampleur des besoins ne permet pas d'envisager des résultats significatifs. Par ailleurs, un tel soutien pose une question de durabilité dans la mesure où il est de la responsabilité des autorités nationales de garantir les financements nécessaires pour l'assistance, la protection et la réinsertion des victimes de la traite.

Enfin, **les résultats de coopération avec les ONG dépendent fortement des situations de la société civile dans chaque pays**. Cette coopération ne peut se faire qu'en lien avec les autorités nationales, alors qu'au Monténégro ou en Ukraine par exemple, les ONG ne peuvent agir indépendamment et faire preuve d'initiative ou développer une démarche proactive. De même, en Croatie, elles doivent répondre à un certain nombre de critères définis par les autorités nationales pour pouvoir être autorisées à agir.

### **5.3.5. La mise en place de l'ETI a contribué à confirmer et valoriser l'expertise française**

Les actions bilatérales, régionales et multilatérales développées par l'ETI ont favorisé 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. Cette démarche a été également utilisée pour mettre en lumière les liens de coopération qui existent entre les différents services en France. Dans ce cadre, les missions combinées sont d'excellents vecteurs de coordination multidisciplinaire.

Le repositionnement de l'ETI à Vienne a surtout permis de renforcer la visibilité de l'expertise française auprès des organisations multilatérales (voir la partie impacts).

Sur la période 2007-2009, l'action de l'ETI a permis d'inscrire l'expertise française sur des **programmes européens**. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine, la France a été associée aux programmes financés par les fonds IPA (Instrument d'aide de préadhésion). En Bosnie et Herzégovine, sur l'impulsion française, la délégation de l'UE à Sarajevo a débloqué des fonds IPA sur le sujet de la traite des mineurs pour la mise en œuvre de jumelage court, sur lequel la France s'est portée candidate. En 2012, l'ETI a été sollicité en soutien à l'élaboration de différents projets TAIEX<sup>14</sup> dans les pays de l'Europe du Sud-est.

En Macédoine, l'UNICEF, qui bénéficie des fonds IPA sur toutes les questions de l'enfance, a associé la France aux actions menées relatives à la législation secondaire (non existante en 2008) sur la question de la justice des mineurs.

---

<sup>14</sup> TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) est un instrument de la DG Elargissement de la Commission européenne, qui aide les pays bénéficiaires en matière de rapprochement, d'application et d'exécution de la législation de l'Union européenne.

L'expertise française a été également retenue pour proposer un projet de stratégie globale auprès de l'ONUUDC (une experte française a été chargée d'élaborer un cadre d'action international pour l'application du protocole de Palerme).

Les échanges avec ICMPD ont permis de développer des projets communs avec la participation des experts français dans le domaine de la lutte contre l'exploitation sexuelle ou le travail forcé ou dans le domaine de l'assistance aux victimes (trois experts français – OCTREH, OCLTI et ONG « ALC »).

## 5.4. L'efficacité du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne

### 5.4.1. La relocalisation du poste à Vienne a apporté des avantages immédiats

Bien que la plupart des acteurs nationaux, français surtout, auraient naturellement préféré bénéficier de la présence de l'ETI dans leur propre pays, **la relocalisation du poste à Vienne semble avoir apporté des avantages immédiats** qui n'étaient pas vérifiés lorsque le poste régional était basé en Hongrie ou en Bulgarie.

- ▶ Un traitement *a priori* plus équilibré des 16 pays de la région couverte par le positionnement dans un pays « neutre » du point de vue de ces pays ;
- ▶ Une proximité primordiale avec les principales organisations internationales agissant en matière de lutte contre la TEH dans la région, permettant un double bénéfice pour la France : la mise en œuvre facilitée de sa mission auprès des multilatéraux (positionnement de l'expertise française, recherche d'opportunités de cofinancements de projets...) d'une part, et la prise en charge d'un rôle d'expert et de « relais » d'information de niveau politique, en particulier pour le MAE à Paris (Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement), grâce au recul et l'historique de l'ETI en ce qui concerne les positions des différents pays membres et dans le cadre des différents cycles de négociations.
- ▶ Des économies financières liées à l'hébergement de l'ETI dans des bureaux d'ores et déjà occupés par des acteurs français.
- ▶ Une visibilité et une légitimité plus importante auprès des postes : le positionnement de l'ETI auprès d'une représentation permanente de la France plutôt qu'auprès d'une organisation internationale lui apporte davantage de visibilité et de légitimité auprès des postes, par exemple grâce à la possibilité d'informer les postes des activités de l'ETI à travers les télégrammes diplomatiques, etc.

### 5.4.2. Une mutualisation des crédits français disponibles

Le dispositif d'intervention construit autour de l'ETI a permis, compte tenu des moyens financiers limités, de **favoriser la mutualisation des crédits français disponibles sur cette thématique**, notamment à travers des financements conjoints avec les SCAC, les crédits régionaux de la DGM et dans une moindre mesure avec les ASI.

A titre d'exemple, en Bulgarie, un projet en cours en matière de prévention de la traite des personnes à Varna ciblant la population Rom a été cofinancé sur les crédits régionaux MGD de 3 ambassades ainsi que par une partie de l'enveloppe attribuée à l'ETI (au total 12,5 K€ sur la

période 2011-2013). La majorité des rencontres régionales et des salles d'audition a été également cofinancée par plusieurs acteurs français.

Cependant, ces coopérations entre les postes restent limitées, en partie à cause des procédures de cofinancements considérées comme complexes et consommatrices de temps.

#### **5.4.3. Un effet de levier financier facilité auprès des OI**

Un effet de levier financier systématiquement recherché avec les multilatéraux, qui s'est concrétisé par la participation à plusieurs programmes communs. Dans la majorité des cas, il s'agit cependant des projets formulés par les organisations multilatérales, sur lesquels la France n'a eu que très peu d'influence.

Par ailleurs, on relève un enjeu de fléchage renforcé des fonds européens disponibles pour la lutte contre la TEH dans les pays considérés (notamment en faveur des priorités et des intérêts français) et de renforcement de la visibilité des contributions françaises dans le cadre des programmes cofinancés.

## 6. Impact du dispositif d'intervention en Europe du Sud-Est

### Questions évaluatives :

- *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 ?*
- *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 ?*

**Préalable :** Cette partie vise à analyser les impacts du dispositif d'intervention mis en place en Europe du Sud-est, c'est-à-dire dans quelle mesure :

- les actions de l'ETI ont eu un impact sur la visibilité de la France auprès des partenaires locaux, des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ;
- les actions de l'ETI ont eu un impact sur la lutte contre la TEH (coordination régionale des bailleurs).

### **Synthèse des conclusions**

- ▶ Un impact réel du dispositif mis en place autour de l'ETI sur **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.
- ▶ **Un impact 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.** La Bulgarie et la Roumanie présentent néanmoins une situation particulière : la majorité des bailleurs importants s'étant retirée à la suite de l'entrée des deux pays dans l'Union européenne, la France semble avoir gagné en visibilité en dépit de l'arrivée récente de nouveaux bailleurs particulièrement visibles (Suisse et Norvège)
- ▶ **A ce stade, le dispositif n'a pas eu d'effets significatifs et durables sur l'organisation de la lutte contre la TEH en termes de synergies entre les différents acteurs et bailleurs en Europe du Sud-est et ailleurs plus globalement.** 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.

## **6.1. L'impact sur la visibilité**

### **6.1.1. Le poste de conseiller technique sur la question de la traite a permis de renforcer la visibilité de la France sur cette thématique, notamment auprès des pays partenaires et auprès des organisations internationales**

La mise en place du dispositif de coopération a permis de renforcer la visibilité de l'action de la France en matière de la traite en Europe du Sud-est.

La création par la France d'un poste de conseiller technique spécifique à la problématique de la traite avec une compétence régionale est perçue comme unique par rapport aux autres bailleurs bilatéraux et interprétée comme un signal fort de la volonté de la France de travailler et s'investir sur cette thématique auprès des autorités nationales. L'ETI a été bien identifié, notamment par les coordinateurs nationaux, et a joué un rôle de contact privilégié, sans être pour autant un point de contact unique, dans la mesure où les agences nationales entretiennent des relations suivies avec plusieurs acteurs français (ambassadeur, ASI, SCAC, etc.). Sa disponibilité et son expertise en la matière ont été saluées et appréciées.

Mis à part les échanges bilatéraux entre l'ETI et les acteurs locaux, l'organisation des rencontres régionales a permis de mettre en avant l'implication de la France sur cette thématique auprès d'un grand nombre d'acteurs régionaux, même si certains observent une certaine « fatigue » des conférences, dont le nombre est resté important ces dernières années, sans que leurs objectifs des événements successifs n'apportent de valeur ajoutée claire (si ce n'est contribuer à la visibilité des bailleurs impliqués).

Le repositionnement du poste à Vienne a permis à l'ETI de multiplier les contacts avec les représentants des organisations multilatérales et présentes et d'améliorer la visibilité de la présence française dans la région, sans que les représentants de ces différentes organisations soient capables de citer les priorités concrètes de la coopération technique.

En revanche, le déploiement du dispositif en Europe du Sud-est n'a pas eu les effets escomptés sur la visibilité de la France auprès des partenaires bilatéraux (voir plus loin).

## **6.2. L'impact sur la lutte contre la TEH**

### **6.2.1. L'action de l'ETI n'a pas eu des impacts significatifs sur la lutte contre la traite des êtres humains**

L'action de l'ETI a permis de répondre à un certain nombre de besoins formulés par les pays de la région. Toutefois, le périmètre géographique très large conjugué avec la faiblesse des crédits disponibles pour la mise en place des actions n'ont pas permis d'avoir des impacts significatifs en termes de lutte contre la traite des êtres humains dans la région.



Dans un contexte d'une baisse générale et probablement durable des financements disponibles pour cette thématique, l'effet de levier financier sur les crédits des partenaires (autorités nationales, autres bailleurs bi- et multilatéraux) était difficile à réaliser.

En effet, les entretiens menés en Roumanie et en Bulgarie ont mis en avant la diminution considérable des efforts financiers consentis par les autorités nationales après l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie au sein de l'UE. En Roumanie, l'accueil des victimes est totalement délégué à des ONG dont la plupart ont vu leurs subventions diminuées voire supprimées par nécessité de rigueur budgétaire. De même, en Albanie, une récente évaluation du Conseil de l'Europe souligne la nécessité de fournir les financements adéquats aux ONG en charge d'assistance aux victimes. Le comité du Conseil de l'Europe, GRETA, a observé : « Conscient des difficultés budgétaires rencontrées par les gouvernements dans le climat économique actuel, le GRETA tient néanmoins à rappeler que c'est à l'État qu'il incombe, en dernier ressort, de veiller à ce que les victimes bénéficient d'une assistance (en finançant la prestation de services) » (Second Rapport Général sur les activités du GRETA couvrant la période du 1er août 2011 au 31 juillet 2012).

Au-delà des financements, certains interlocuteurs soulignent une baisse visible de la motivation des autorités roumaines pour lutter contre les phénomènes de traite. En guise d'illustration, une réticence croissante à l'ouverture d'équipes d'enquêtes communes en matière de TEH et le refus d'ouvrir des enquêtes pour blanchiment quand l'infraction de traite est commise en France ont été cités.

Dans ce contexte, une mobilisation plus importante des financements européens devrait être recherchée. A ce titre, il peut être utile à la France de coopérer sur ce sujet avec d'autres pays européens, comme l'Autriche par exemple qui possède une expérience très importante dans la mobilisation des fonds européens pour le financement des actions dans la zone des Balkans occidentaux et orientaux, notamment en lien avec la lutte contre la criminalité organisée, y compris la TEH.

#### **6.2.2. Le dispositif d'intervention n'a pas eu d'impacts visibles sur l'organisation régionale et la dynamique de coordination dans un contexte régional défavorable**

Comme souligné dans la partie relative à la cohérence externe, le constat de faiblesse de coopération et de coordination entre les organisations internationales impliquées dans la lutte contre la traite des êtres humains dans la région est largement partagé. La France pourrait utiliser son influence pour mettre un terme au manque de communication entre les différentes organisations actives en Europe du Sud-est (OSCE, Commission européenne, UNICEF, OIM, BIT, ICMPD), mais cette responsabilité se situe au niveau politique, et dépasse le mandat de l'ETI.

En ce qui concerne les bailleurs bilatéraux présents dans la région, ces derniers semblent de manière générale, peu informés des activités menées par d'autres bilatéraux sur cette thématique et peu enclins à la mise en place d'actions communes.

Le retrait de certains bailleurs (États-Unis), la recherche de visibilité et de rayonnement, une baisse générale des financements disponibles observée depuis fin des années 2000 (en lien notamment avec l'entrée de certains pays au sein de l'UE) constituent des éléments de contexte qui contribuent à exacerber les problèmes de coopération entre les bailleurs à la fois bi- et multilatéraux.

Dans ce contexte général défavorable à une concertation régionale large, **les coopérations plus ciblées pourraient être dans un premier temps envisagées**. A titre d'exemple, il semble intéressant d'associer, au sein d'un même projet, non pas seulement plusieurs pays d'origine des victimes de la traite en France (comme la Roumanie et la Bulgarie qui par ailleurs selon certains interlocuteurs n'apprécient pas d'être associés, considérant leurs besoins en la matière divergents), mais plutôt plusieurs pays de destination qui font face aux mêmes types de problématiques (même type de victimes, mêmes approches législatives, etc.).

### **6.2.3. Des effets nécessairement trop dispersés : pistes de recommandations pour l'avenir de la coopération en Europe du Sud-est**

Comme souligné dans le chapitre relatif à la pertinence, le nombre de pays couverts est trop important pour permettre des impacts significatifs. Il importe de cibler davantage les financements vers un petit nombre de pays, tout en maintenant une attention à l'égard des autres.

Pour ce faire, les contextes nationaux et les activités d'ores et déjà engagées par les autres bailleurs et par les coordinations nationales de lutte contre la TEH sont des éléments clés à prendre en compte.

Les principaux critères devraient reposer sur :

- ▶ La valeur ajoutée apportée aux victimes ou aux personnes les plus susceptibles d'être victimes de la traite ;
- ▶ Les bénéfices attendus en termes de lutte contre les trafics spécifiques à destination de la France, (plutôt que les bénéfices en termes de visibilité pour la France).

De manière plus spécifique ;

- ▶ En ce qui concerne les Balkans occidentaux, les autres donateurs, tels que la Commission européenne, offrent actuellement des sommes importantes pour les pays en préadhésion dans les Balkans occidentaux, ou, comme GIZ et la Fondation Roi Baudouin, et contribuent à une certaine coordination des initiatives anti-traite dans la région. Par conséquent, cet aspect ne devrait pas constituer un besoin prioritaire pour la France.
- ▶ En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, les financements disponibles pour les initiatives de lutte contre la TEH ont diminué depuis 2009, peu après leur entrée dans l'UE. En principe, ces deux pays ont été une priorité appropriée pour la période 2010 à 2013, mais peut-être moins dans l'avenir grâce au relais qui semble assuré du côté des fonds suisses. Par exemple, dans le secteur de la sécurité, la stabilité et l'appui aux réformes, y compris l'intégration des minorités telles que les Roms, le budget actuel de la Suisse pour la Bulgarie est de CHF 9 millions (€ 7,3 millions). Les nouveaux fonds suisses permettront de répondre aux besoins des organisations internationales telles que l'OIM, qui ont jusqu'à présent été privées de fonds pour soutenir le rapatriement vers la Bulgarie des victimes de la traite bulgares identifiées dans d'autres parties de l'Europe, ainsi que pour l'assistance aux victimes après leur retour en Bulgarie. Néanmoins, il serait approprié pour la France de continuer à surveiller les besoins concernant la lutte contre la traite dans ces deux pays, à la fois pour le suivi des projets en cours et pour fournir un soutien en complément de celle fournie par la Suisse ou d'autres donateurs.

- ▶ La France devrait également continuer à concentrer son attention sur les communautés Roms dans ces deux pays, et à élargir son attention à d'autres communautés Roms dans les Balkans qui ne sont actuellement pas impliquées dans la migration vers la France, mais plutôt vers d'autres destinations internationales (par exemple, vers l'Albanie et vers la Bosnie-Herzégovine), en veillant à tirer les leçons tirées d'autres expériences. Dans son récent rapport sur la France, le Conseil de l'Europe GRETA a noté que les autorités françaises « ont mené un certain nombre d'initiatives dans les pays d'origine pour prévenir la traite et ont développé un bon niveau de coopération internationale ». Dans le même temps « le GRETA estime que davantage doit être fait en direction des personnes se trouvant déjà en France et appartenant à des groupes vulnérables à la traite (par exemple, les enfants étrangers non accompagnés, notamment ceux d'origine rom, les migrants irréguliers ou les employés à domicile). »

## 7. Annexes

### 7.1. Liste des entretiens réalisés pour l'évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est

#### Mission à Vienne

Organisme	Contact	Fonction	Date d'entretien
<b>Vienne</b>			
<b>Ambassade de la France</b>	Didier Wioland	Attaché de sécurité intérieure	18 juin 2013
<b>RP France ONU</b>	Marion PARADAS Jérôme AUDIN Frédéric DESAUNETTES	Ambassadrice, RP Nations Unies Premier secrétaire Conseiller juridique	13 mai 2013
<b>RP France OSCE</b>	François ALABRUNE Yann HWANG Jérôme Delhez	Ambassadeur, RP OSCE RP adjoint Ensemble du dossier Sécurité non militaire, y compris la TEH	13/5 à 17h00
<b>ONUDC</b>	Alexia TAVEAU	Coordinatrice de projet	14/5 à 14h30
<b>OSCE – Bureau de la représentante spéciale lutte contre la traite des êtres humains</b>	Ruth POJMAN	Adjointe à la Représentante spéciale lutte contre la traite des êtres humains	A faire
	Georgina VAZ-CABRAL	Conseillère à la Représentante spéciale lutte contre la traite des êtres humains	14 mai 2013
<b>ICMPD - International Centre for Migration Policy Development</b>	Elisa TROSSERO	Chargée de mission	28 juin 2013
<b>OIM – Organisation internationale pour les migrations (bureau régional)</b>	Eurídice Márquez	Head of the counter-trafficking and vulnerable groups department	14 mai 2013
<b>Austrian Development Agency – ADA (Autriche)</b>	Robert Zeiner	En charge des programmes et projets internationaux	Collecte par échanges électroniques
<b>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (agence de coopération)</b>	Wolfgang Jessen	Regional Programme in the Western Balkans on Social Protection and Prevention of Human Trafficking	
<b>ONG KOK (ex coopération allemande)</b>	Baerbel Uhl	Coordinatrice de projet à l'ONG KOK (German nationwide activist coordination group combatting trafficking in women and violence against women in the process of migration) et ex-Présidente du Groupe d'experts de la Commission européenne sur la traite des êtres humains ; basée pendant une année à l'Agence romaine	

Organisme	Contact	Fonction	Date d'entretien
		contre la TEH	
Fondation Roi Baudouin	Fabrice de Kerchove	En charge du programme Trafficking Victims Re/integration Programme (TVRP)	13 juin 2013 (entretien téléphonique)

### **Mission en Bulgarie (10, 11, 12 juin 2013)**

Organisme	Contact	Fonction	Date d'entretien
<b>Acteurs institutionnels français</b>			
Service de Sécurité Intérieure	Sébastien MORAS	Attaché de sécurité intérieure (ASI)	11 juin 2013
Centre culturel et de coopération (CCC)	Véronique NORTH-MINCA	Premier secrétaire, attachée de Coopération institutionnelle et technique	12 juin 2013
<b>Acteurs institutionnels locaux</b>			
National Commission for Combating Trafficking (NCCTHB)	Antoaneta VASSILEVA	Secrétaire générale - <i>National Commission for Combating Trafficking (NCCTHB)</i>	10 juin 2013
<b>Société civile</b>			
Foundation "Centre Nadja"	Rossanka VELINOVA		10 juin 2013
Planning familial	Radosveta STAMENKOVA	Directrice exécutive	10 juin 2013
<b>Organisations internationales/ autres bailleurs</b>			
OIM Sofia	Radoslav STAMENKOV	Head of Office	11 juin 2013
Coopération suisse	Mattia PORETTI	Head of the Swiss Contribution Office	12 juin 2013
Fondation Oak	Tanya Kovacheva	Head of Office (in Bulgaria)	19 juin 2013 (entretien téléphonique)

**Mission en Roumanie (3, 4, 5 juin 2013)**

Organisme	Contact	Fonction	Date d'entretien
<b>Acteurs institutionnels français</b>			
<b>Service de Sécurité Intérieure Roumanie</b>	Frédéric BAYARD Ange ARNARDI	Attaché de sécurité intérieure (ASI) Officier de liaison criminalité organisée	5 juin 2013
<b>Service de coopération (SCoop)</b>	<b>Caroline SOCIE</b>	Attachée de coopération	5 juin 2013
<b>Service de coopération (SCoop)</b>	<b>Mariama DIALLO</b>	Attachée de coopération régionale (Bulgarie, Moldavie, Roumanie) pour les droits de l'enfant	5 juin 2013
<b>Magistrat de liaison</b>	Frédéric TEILLET	Magistrat de liaison	4 juin 2013
<b>Représentation OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration)</b>	M. Fabrice BASILE	Directeur	5 juin 2013
<b>Acteurs institutionnels locaux</b>			
Ministry of Interior and Administrative Reform National Agency against Trafficking in Persons (NAPTIP)	Alexandra MIHALCEA Adrian PETRESCU	Head of the unit for international cooperation and projects implementation  Head of Research and Monitoring Unit	4 juin 2013
<b>Société civile</b>			
<b>AdPare</b>	Alexandra MITROI	Psychologue	5 juin à 2013
<b>Fondation Terre des Hommes</b>	Joseph AGUETTANT	Chef de délégation	Entretien téléphonique
<b>Organisations internationales/ autres bailleurs</b>			
<b>International Organization for Migration (IOM)</b>	Mr. Ciprian NITA	Coordinateur de projets	3 juin 2013

## 7.2. Référentiel de l'évaluation du dispositif de coopération en Europe du Sud-Est

### **PERTINENCE : QE.1. Le dispositif d'intervention mis en œuvre en Europe du Sud-est suit-il les principes d'intervention prônés par le MAE ?**

Il s'agira d'apprécier dans quelle mesure le dispositif français d'intervention en Europe du Sud-est répond bien, depuis sa création en 2005, aux problématiques de la TEH de la région d'Europe du Sud-Est en s'inscrivant dans une approche à la fois régionale et multidisciplinaire, agissant sur l'ensemble des volets de la traite, et intégrant les enjeux renforcement des capacités des acteurs judiciaires.

#### **Critères de jugement**

- ▶ Les actions de coopération mises en œuvre sur la période concernent l'ensemble du continuum (prévention, répression, sensibilisation, protection et réinsertion des victimes)
- ▶ La coordination se fait selon une approche multidisciplinaire impliquant tous les acteurs concernés (justice, police, services sociaux et société civile)
- ▶ Les actions visent le renforcement des capacités des acteurs judiciaires et la promotion de la judiciarisation des affaires de traite des êtres humains
- ▶ L'action est menée selon une approche régionale et selon une stratégie adaptée au contexte.

#### **Sources d'information**

- ▶ **Revue documentaire** (base des actions mises en place, rapports du conseiller technique TEH, rapports des bénéficiaires des actions)
- ▶ **Entretiens** avec les représentants des ministères impliqués (MAE, ministères de l'Intérieur et de la Justice à Paris, les acteurs du dispositif (ETI, SCAC, ASI), autres acteurs français présents dans la région, autorités locales compétentes, société civile, bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

**COHERENCE EXTERNE : 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 ?**

La traite des êtres humains connaît une évolution inquiétante en Europe du Sud-Est avec une hausse de toutes les formes d'exploitation. De nombreux pays donateurs interviennent pour lutter contre le phénomène dans la région, aux côtés des organisations internationales actives sur le sujet (OSCE, Nations Unies) et présentes dans la zone. Ces actions de coopération sont d'autant plus importantes que les pays de la région du Sud-Est constituent des pays d'origine de victimes sur le territoire européen. Un tel éventail d'actions porte le risque que certaines initiatives se recoupent ou fassent double emploi.

L'analyse de cohérence externe visera ici, par une analyse des stratégies et des activités des différents acteurs impliqués dans la lutte contre la TEH en Europe de Sud-est, à déterminer la nature des interactions entre l'intervention française et celles des autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux (complémentarité / synergies/ contradictions/ chevauchements, etc.). Par ailleurs, il conviendra d'analyser la cohérence des interventions françaises avec les politiques nationales des pays de la région (16 pays concernés par le dispositif d'intervention).

**Critères de jugement**

- ▶ Il existe une correspondance entre les objectifs de l'intervention française et ceux des interventions des autres acteurs internationaux.
- ▶ Il existe des instances de coordination et de dialogue opérantes entre les différents pays et organisations internationales intervenant dans la région dans le domaine de la traite.
- ▶ Les activités des différents acteurs sont complémentaires (en termes de dispositif utilisés, présence géographique, etc.).
- ▶ Les projets cofinancés par plusieurs acteurs sont évalués de manière conjointe (évaluations conjointes).
- ▶ Les interventions françaises sont cohérentes avec les politiques nationales des pays de la région.

**Sources d'information**

- ▶ **Revue documentaire** (base des actions mises en place, rapports du conseiller technique TEH, rapports des bénéficiaires des actions)
- ▶ **Entretiens** avec les acteurs du dispositif (ETI, SCAC, ASI), les acteurs français présents dans la région, autorités locales compétentes, société civile, bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

**COHERENCE INTERNE : 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 ?**

Cette question visera à déterminer s'il existe une correspondance entre les objectifs et les actions des différents acteurs français intervenant dans la région dans le domaine de la traite : le Pôle de lutte contre la criminalité organisée de Belgrade, le réseau des ASI déployés autour de l'ASI régional de Zagreb pour les Balkans, l'ETI justice en Serbie, le magistrat de liaison en Roumanie, les SCAC des pays concernés, les attachés de coopération régionale droits de l'enfant et les représentations permanentes OSCE et Nations-Unies.

Cette question est d'autant plus pertinente qu'il n'existe aucune stratégie régionale, que les postes diplomatiques bénéficient d'une grande autonomie dans la mise en place des actions de coopération sur cette thématique et que les acteurs sur le terrain relèvent des différentes administrations au niveau central (trois directions différentes du MAEE, ainsi que ministère de l'Intérieur et de la Justice).



Critères de jugement	Sources d'information
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Les objectifs des différents acteurs français intervenant dans la région dans le domaine de la traite sont complémentaires et ne montrent aucune redondance.</li><li>▶ Il existe une instance de coordination entre les différents acteurs français (au niveau central et sur le terrain). Cette instance se réunit de manière systématique.</li><li>▶ Les activités des différents acteurs viennent en complément et non en compétition.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Revue documentaire</b> (base des actions mises en place, rapports du conseiller technique TEH, rapports des bénéficiaires des actions)</li><li>▶ <b>Entretiens</b> avec les représentants des ministères impliqués (MAE, ministères de l'Intérieur et de la Justice à Paris, les acteurs du dispositif (ETI, SCAC, ASI), les acteurs français présents dans la région, autorités locales compétentes, société civile, bailleurs bilatéraux et multilatéraux.</li></ul>

#### EFFICIENCE :

#### QE.4. Quelle appréciation peut-on porter sur l'efficacité du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne en 2010 ?

Cette question permettra d'analyser en quoi les évolutions du poste de l'ETO depuis 2005 (i) évolution dans le profil de l'ETI, (ii) évolution de la localisation : au sein du SCAC en Hongrie, auprès de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) en Bulgarie puis au sein des représentants permanentes à l'ONUDC et l'OSCE à Vienne) ont pu impacter l'efficacité du dispositif et la mise en œuvre des actions.

Critères de jugement	Sources d'information
<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Le transfert de l'ETI à Vienne ainsi que le rapprochement d'organes de coopération (ONUDC) a été bénéfique à l'action menée dans la zone sud-est Europe.</li><li>▶ Le conseiller technique parvient à démultiplier les crédits dont il dispose grâce à l'apport d'autres financements (crédits des ambassades et effet de levier sur les financements multilatéraux)</li><li>▶ Les coûts de fonctionnement du dispositif/ proportion de ces coûts dans les financements globaux sont en diminution.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ <b>Revue documentaire</b> (base des actions mises en place, rapports du conseiller technique TEH, rapports des bénéficiaires des actions)</li><li>▶ <b>Entretiens</b> avec les représentants des ministères impliqués (MAE, ministères de l'Intérieur et de la Justice à Paris, les acteurs du dispositif (ETI, SCAC, ASI), les acteurs français présents dans la région, autorités locales compétentes, société civile, bailleurs bilatéraux et multilatéraux.</li></ul>

#### EFFICACITE :

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

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 ?

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 ?

Cette question permettra d'analyser en quoi les évolutions du poste de l'ETO depuis 2005 ont fait évoluer l'efficacité opérationnelle et générale des actions de coopération en Europe du Sud-Est.

Elle permettra aussi d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés au dispositif d'intervention, en isolant autant que possible l'impact résultant des évolutions du dispositif, et en particulier la désignation et le financement d'un ETI pour renforcer la coordination des acteurs français dans la région et mettre en place des actions de coopération technique. En tant qu'expérience « pilote » dans une région

### Critères de jugement

- ▶ Le dispositif de pilotage mis en place a contribué à l'atteinte des objectifs assignés à l'opération ;
- ▶ Le dispositif d'intervention a permis de renforcer le réseau de coopération au niveau régional et notamment la coopération avec les ONG ;
- ▶ La coordination de l'action bilatérale et multilatérale de la France dans la région a été améliorée.
- ▶ Les pays concernés ont élaboré / ont amélioré leur politiques nationales sur la lutte contre la traite, l'identification, la prévention et la protection des victimes.
- ▶ La concertation interinstitutionnelle a été améliorée.
- ▶ Les autorités nationales, les bénéficiaires et les partenaires internationaux reconnaissent une contribution de la France aux évolutions des politiques nationales et de la concertation.
- ▶ L'action de la France en matière de lutte contre la traite se distingue de celle des autres intervenants (bailleurs / organisations internationales)
- ▶ La majorité des projets prévus ont été mis en place et ont atteint leurs objectifs.

### Sources d'information

- ▶ **Revue documentaire** (base des actions mises en place, rapports du conseiller technique TEH, rapports des bénéficiaires des actions, rapports des autorités nationales).
- ▶ **Entretiens** avec les représentants des ministères impliqués (MAE, ministères de l'Intérieur et de la Justice à Paris, les acteurs du dispositif (ETI, SCAC, ASI), les acteurs français présents dans la région, autorités locales compétentes, société civile, bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

### IMPACT :

**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 ?**

**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 ?**

Le dispositif de coopération mis en place en Europe du Sud-Est s'inscrit dans le cadre de la stratégie globale de la France en matière de coopération au développement, telle que formalisée en particulier dans le document-cadre de coopération au développement intitulé « L'aide au développement : une vision française ». Il s'agit donc, au travers de la coopération dans le domaine de la lutte contre la TEH, d'une part de renforcer la visibilité française auprès des partenaires locaux et internationaux et participer à un objectif d'influence et de rayonnement, et d'autre part de permettre des effets sur l'organisation de la lutte contre TEH dans la région : en quoi l'action française a-t-elle permis de renforcer les dispositifs de prévention nationaux ? la sensibilisation des populations ? le renforcement significatif des législations et des politiques nationales contre le trafic d'êtres humains ? etc.

Au travers de cette question, il s'agira d'apprécier la mesure dans laquelle la France est reconnue comme acteur de la lutte contre la traite des êtres humains dans la région concernée (effet de retour) et d'identifier l'impact du déploiement du dispositif régional sur l'organisation régionale des actions des différents acteurs en matière de lutte contre la TEH (effet de support.)

### Critères de jugement

- ▶ Les partenaires locaux, des bailleurs bilatéraux et multilatéraux ont une bonne compréhension des objectifs, du fonctionnement et des actions menées par la France dans le cadre du dispositif d'intervention.
- ▶ La coordination des différents acteurs en Europe du Sud-est en matière de la lutte contre la traite a été améliorée.
- ▶ Les autorités nationales, les bénéficiaires et les partenaires internationaux reconnaissent une contribution de la France à la meilleure coordination régionale.

### Sources d'information

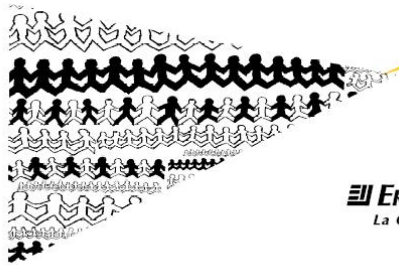
- ▶ **Entretiens** avec les représentants des ministères impliqués (MAE, ministères de l'Intérieur et de la Justice à Paris, les acteurs du dispositif (ETI, SCAC, ASI), les acteurs français présents dans la région, autorités locales compétentes, société civile, bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

### 7.3. Support de présentation des résultats de l'évaluation du dispositif en Europe du Sud-Est (extrait)

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

Réunion du comité de pilotage  
Présentation du rapport intermédiaire  
n°2 (évaluation)

25 juin 2013



**ERNST & YOUNG**  
La Qualité par principe™

## 2

### Pertinence

*Question évaluative : Le dispositif d'intervention mis en œuvre en Europe du Sud-est suit-il les principes d'intervention prônés par le ministère des Affaires étrangères ?*

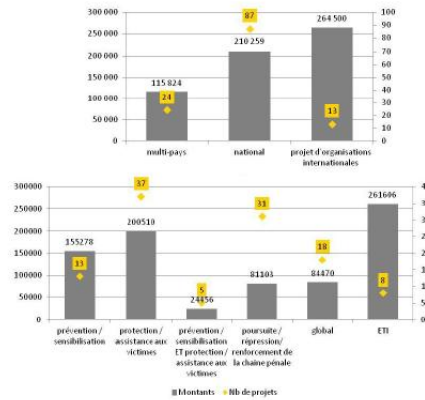
- ▶ **Des principes portés par les ETI successifs, mais une interprétation de ces principes et des lignes directrices qui a varié entre 2007 et 2011**
  - ▶ Une approche pragmatique, réaliste et ouverte à de nouveaux modes d'action, appréciée par les acteurs rencontrés,
  - ▶ mais qui ne s'inscrit pas dans la continuité et qui n'a pas résulté dans la mise en œuvre d'orientations stables.

- ▶ **Une déclinaison opérationnelle difficile des principes prônés par le MAE :**

- ▶ Un périmètre du dispositif « hyper-régional » qui ne renvoie pas à une réalité homogène du phénomène de la TEH
- ▶ Des projets régionaux de type « séminaires multi-pays » ou la réplification d'actions dans plusieurs pays, mais pas d'actions globales, intégrées et multi-pays adossées à des « routes » de la TEH
- ▶ Une approche « droits de l'homme » et « sensibilisation / prévention » privilégiée par le dispositif de coopération coordonné par l'ETI face à une approche « sécuritaire » mise en œuvre par les ASI

Approche régionale

Approche multidisciplinaire



**ERNST & YOUNG**  
La Qualité par principe™

## 2

### Cohérence externe

*Question évaluative : 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 avec les approches nationales:**
  - ▶ La France répond à des demandes de coopération, mais elle ne cible pas nécessairement les principales lacunes dans la mise en œuvre des politiques et des dispositifs de lutte contre la TEH dans les pays (ex. assistance aux victimes)
  - ▶ Une bonne articulation entre les services de coopération policière, mais des difficultés spécifiques liées à la situation des Roms et au partage des données
- ▶ **Cohérence et complémentarité de l'action de la France avec les approches des autres acteurs bi et multilatéraux actifs dans la région**
  - ▶ Un manque général de coordination entre les bailleurs multilatéraux et bilatéraux qui limite, de fait, la cohérence et la complémentarité des actions
  - ▶ ... et sur lequel l'action de la France n'a pas eu d'effet bénéfique particulier
  - ▶ Une complémentarité perfectible en ce qui concerne :
    - ▶ l'organisation de séminaires régionaux qui se multiplient parmi les bailleurs présents dans la région
    - ▶ La prise en compte des leçons tirées des expériences d'autres bailleurs

**ERNST & YOUNG**  
La Qualité par principe™

## 2

### Cohérence interne

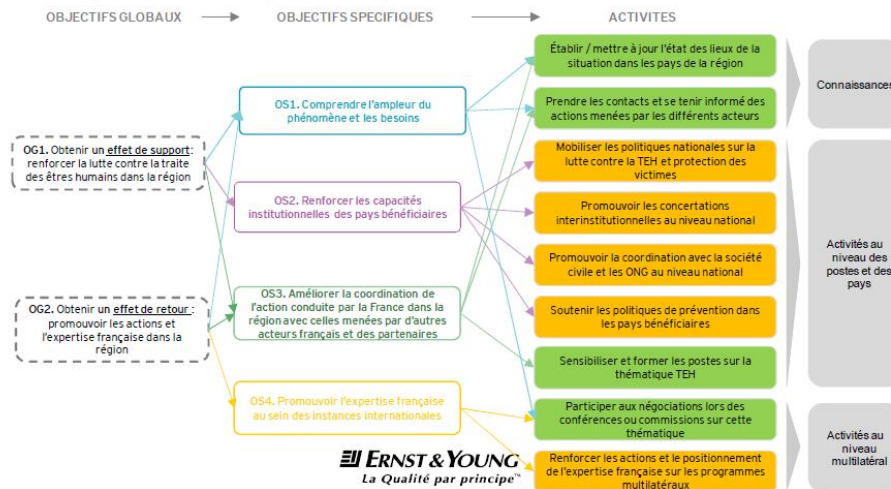
**Question évaluative :** Le dispositif d'intervention de la France en Europe du Sud-Est est-il cohérent avec les actions des autres acteurs participant à la lutte contre la TEH présents dans la zone ?

- ▶ **Cohérence de l'action de l'ETI avec les postes :**
  - ▶ Une coordination satisfaisante: l'ETI a réussi à faire connaître les objectifs de sa mission et à sensibiliser les postes à la thématique de la TEH. Des exemples de la mise en place d'actions communes.
  - ▶ Un travail avec les ASI davantage basé sur le partage de compétences et le soutien ponctuel (recherche des experts pour les séminaires régionaux) que sur une recherche de synergies.
- ▶ **Cohérence avec les acteurs régionaux**
  - ▶ La travail commun bien engagé avec l'attaché de coopération régionale sur les droits de l'enfants à Bucarest et le magistrat de liaison en Serbie
  - ▶ Très peu d'échanges avec l'ASI régional (limités à la facilitation des contacts lors de visites d'étude)
  - ▶ Une coopération ponctuelle avec le pôle de lutte contre la criminalité organisée à Belgrade, qui offre un potentiel intéressant de valorisation de l'action de l'ETI
- ▶ **Impact de l'ETI sur la cohérence de l'action de la France :**
  - ▶ La coopération entre les différents acteurs français fonctionne bien au niveau de chaque pays sous l'autorité de l'ambassadeur, ... mais les contacts et les échanges entre les acteurs français des différents pays de la région restent horizontaux.
  - ▶ Une mise en réseaux efficace entre l'ETI et les acteurs de la coopération française, en revanche les acteurs français de la zone ne se considèrent pas, pour leur part, comme faisant partie du réseaux régional
  - ▶ En absence d'un lien hiérarchique entre l'ETI et les autres acteurs français, une coordination de l'action bilatérale de la France qui ne peut s'effectuer que selon une démarche ascendante (sur la base de sollicitations de la part des postes)

## 2

### Efficacité: rappel des objectifs

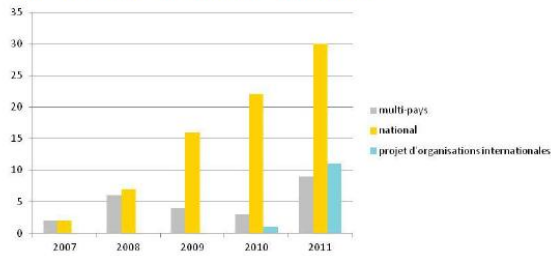
**Questions évaluatives :** Le dispositif de pilotage mis en place a-t-il contribué à l'atteinte des objectifs assignés à l'opération ? En particulier, le dispositif d'intervention a-t-il permis de renforcer le réseau de coopération au niveau régional et notamment la coopération avec les ONG ? La mise 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 ? Quelles sont les conséquences de l'évolution du poste de l'ETI depuis 2007 sur la mise en œuvre des actions ?



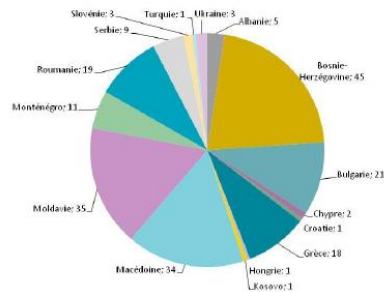
## 2

### Efficacité

► **Une croissance du nombre d'actions :**



► **Des actions bilatérales dans les 16 pays :**



## 2

### Efficacité

► **La compréhension du phénomène de la TEH:**

- Les actions de l'ETI ont permis 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 réponses à des besoins exprimés
- Une impulsion sur la mise en œuvre d'actions bilatérales par les postes: capacité à identifier les besoins et les priorités des pays

► **Renforcement des capacités nationales**

- Un effet fédérateur de l'ETI non négligeable - les actions mises en place ont permis aux acteurs de mieux se connaître, d'échanger leurs pratiques et de redéfinir une partie de leurs actions communes
- Une présence d'un expert régional qui a permis de nouer des relations étroites avec les acteurs nationaux de lutte contre la TEH (coordinateurs nationaux notamment), bien que largement interpersonnelles
- 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 ses résultats sont limités et dépendent de la situation de la société civile dans chaque pays

► **Coordination de l'action de la France :**

- Au niveau multilatéral, les relations nouées avec les acteurs ont permis d'avoir une meilleure visibilité sur l'action multilatérale dans la région, mais n'ont pas permis de développer une articulation claire entre les actions bilatérales et multilatérales de la France

► **Valorisation de l'expertise française:**

- Les actions bilatérales, régionales et multilatérales développées par l'ETI ont favorisé l'implication des experts français

## 2

### Efficiences

*Questions évaluatives : Quelle appréciation peut-on porter sur l'efficacité du dispositif d'intervention depuis sa relocalisation à Vienne en 2010 ?*

- ▶ **Des avantages immédiats de la relocalisation du poste à Vienne**
  - ▶ Un traitement a priori plus équilibré des 16 pays de la région couverte par le positionnement dans un pays « neutre » du point de vue de ces pays ;
  - ▶ Une proximité primordiale avec les principales organisations internationales agissant en matière de lutte contre la TEH dans la région, permettant un double bénéfice pour la France : la mise en œuvre facilitée de sa mission auprès des multilatéraux (positionnement de l'expertise française, recherche d'opportunités de cofinancements de projets...) d'une part, et la prise en charge d'un rôle d'expert et de « relais » d'information de niveau politique, en particulier pour le MAE à Paris (Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement), grâce au recul et l'historique de l'ETI en ce qui concerne les positions des différents pays membres et dans le cadre des différents cycles de négociations.
  - ▶ Des économies financières liées à l'hébergement de l'ETI dans des bureaux d'ores et déjà occupés par des acteurs français.
- ▶ **Le dispositif construit autour de l'ETI a permis de favoriser la mutualisation des crédits français disponibles,**
  - ▶ 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 systématiquement recherché avec les multilatéraux**
  - ▶ La participation pragmatique de la France aux plusieurs programmes financés par les bailleurs multilatéraux

## 2

### Impacts

*Questions évaluatives : 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 ? 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 ?*

- ▶ **Un impact réel du dispositif mis en place autour de l'ETI sur 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.
- ▶ **Un impact en revanche plus limité auprès des autres bailleurs (bilatéraux et multilatéraux)**
  - ▶ Le montant très limité des financements mobilisés ne permet pas de jouer un rôle significatif sur la thématique.
  - ▶ La Bulgarie et la Roumanie présentent néanmoins une situation particulière : la majorité des bailleurs importants s'étant retirés à la suite de l'entrée des deux pays dans l'Union européenne, la France semble avoir gagné en visibilité en dépit de l'arrivée récente de nouveaux bailleurs particulièrement visibles (Suisse et Norvège)
- ▶ **Pas effets significatifs et durables sur l'organisation de la lutte contre la TEH en termes de synergies entre les différents acteurs et bailleurs en Europe du Sud-est**



## 2

## Premiers enseignements tirés

### PISTES DE REFLEXION STRATEGIQUES et OPERATIONNELLES

1. Définir des priorités pays/ thématiques, et décliner une approche différenciée par type de pays
2. Établir et définir une complémentarité entre les différentes formes de coopération (bi/ multi notamment) au regard des instruments et des acteurs en présence
3. Réfléchir à l'application d'une stratégie clairement orientée « droit de l'homme »?
4. Systématiser la sollicitation par les acteurs français de l'avis de l'ETI sur l'opportunité / cohérence des projets relatifs à la lutte contre la TEH
5. Valoriser le rôle fédérateur de la France pour renforcer la communication entre les différentes organisations actives en Europe du Sud-est (OSCE, Commission européenne, UNICEF, OIM, BIT, ICMPD)
6. Renforcer le dialogue avec les bailleurs bilatéraux présents dans la région, notamment avec ceux qui partagent les mêmes problématiques de la lutte contre la TEH dans la région (Italie, Espagne) ou avec ceux qui jouent un rôle traditionnel dans la région (ex. Autriche dans les Balkans).
7. S'assurer de la meilleure définition de la logique d'intervention des projets (réalisation, résultats et impacts attendus) et de la prise en compte des expériences des autres bailleurs
8. Renforcer le recours aux fonds européens disponibles pour la lutte contre la TEH dans la majorité des pays de la région, et analyser l'opportunité de raccorder l'approche et les objectifs français aux objectifs européens de mise à niveau par rapport à la problématique de la lutte contre la TEH (majorité des pays de la zone concernés, en tant que nouveaux pays membres, pays candidats, pays adhérents, pays à vocation européenne)