

Rapport spécial

Soutien de l'Union européenne à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)



4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour l'audit des domaines de dépenses relatifs à l'action extérieure, à la sécurité et à la justice. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. Pour l'élaboration de ce rapport, elle était assistée de: M^{me} Katja Mattfolk, chef de cabinet; M^{me} Beatrix Lesiewicz, manager principal; M. Francisco Javier de Miguel Rodriguez, chef de mission; M^{me} Kim Hublé, M^{me} Alina Milasiute et M. Alexandre Tan, auditeurs; M. Kim Storup, attaché de cabinet.



De gauche à droite: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - VIII
Introduction	1 - 15
Contexte: la traite des êtres humains	1 - 9
Le rôle et les acteurs de l'UE dans la lutte contre la traite des êtres humains au delà de ses frontières	10 - 15
Étendue et approche de l'audit	16 - 20
Observations	21 - 67
Le cadre stratégique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains prévoit, dans une large mesure, une approche globale de la question, même si certains aspects ne sont pas encore totalement développés	21 - 43
Le cadre stratégique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains est établi dans une série de documents liés les uns aux autres	21 - 30
Une série d'outils vient appuyer le cadre stratégique de l'UE: le dialogue sur les droits de l'homme s'avère particulièrement profitable, mais d'autres outils pourraient être davantage utilisés pour lutter contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est	31 - 43
Malgré les faiblesses mises en évidence, la plupart des projets anti-traite ont donné des résultats positifs, même si leur durabilité est source d'inquiétudes	44 - 67
Le cadre prévu pour la sélection des projets ne favorisait pas une approche globale, et la conception des projets était affectée par des faiblesses, notamment en ce qui concerne la formulation d'objectifs et d'indicateurs	44 - 52
Des contraintes locales et des retards ont entravé la mise en œuvre des projets	53 - 58
Les projets ont donné quelques résultats positifs en matière de lutte contre la traite des êtres humains, même si leur durabilité est source d'inquiétudes	59- 67
Conclusions et recommandations	68 - 72
Annexe I – Vue d'ensemble des projets	

Annexe II – Objectifs des projets et évaluations au cas par cas

Annexe III – Faiblesses dans la base de données du site web dédié à la lutte anti-traite

Réponses de la Commission et du SEAE



SIGLES ET ACRONYMES

	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ASEM	Dialogue Europe-Asie (<i>Asia-Europe Meeting</i>)
DG DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DG NEAR	Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement
DOG	Document d'orientation générale
Europol	Office européen de police
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
ICD	Instrument de coopération au développement
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
La directive	Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil (JO L 101 du 15.4.2011, p. 1)
OIT	Organisation internationale du travail
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
Protocole de Palerme	Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
Stratégie anti-traite	Stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016

GLOSSAIRE

Cadre logique – Un cadre logique (également appelé matrice de cadre logique) est un outil de gestion de projet qui propose une manière systématique et logique de définir les objectifs globaux et spécifiques d'un projet ainsi que ses activités. Il présente les relations de causalité entre les objectifs de différents niveaux, établit des indicateurs destinés à contrôler si ces objectifs ont été atteints et permet de déterminer les hypothèses émises.

Dimension extérieure – Les politiques et actions internes de l'UE peuvent avoir une incidence considérable en dehors de ses frontières. De même, des événements extérieurs peuvent également avoir une incidence sur les dynamiques internes de l'UE. La «dimension extérieure des politiques internes» désigne habituellement les situations où des aspects extérieurs des politiques internes de l'UE acquièrent de plus en plus une dimension qui relève de la politique étrangère et de sécurité.

Les aspects externes de la justice et des affaires intérieures au niveau mondial contribuent à créer un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne. À titre d'exemple, un état de droit défaillant dans un pays tiers peut offrir aux trafiquants qui sévissent en Europe l'occasion de blanchir le produit d'activités criminelles et compliquer les enquêtes sur ces dernières. Par conséquent, la promotion de l'état de droit dans un pays tiers peut avoir une incidence positive sur l'ensemble de l'Union.

Étude de référence – Une telle étude fournit des informations détaillées sur une situation donnée avant le début d'un projet. Elle s'avère précieuse pour comparer les situations antérieure et postérieure à la mise en œuvre d'un projet, ainsi que pour évaluer d'autres facteurs susceptibles d'influencer les changements observés au cours de la période de mise en œuvre.

Intégration – Terme utilisé pour désigner l'intégration de certains principes ou aspects dans les différentes stratégies et phases du cycle des programmes et projets de l'UE. Dans le domaine des droits de l'homme, il désigne un processus selon lequel les droits de l'homme déterminent les stratégies, programmes, projets et autres interventions.

Programmation – Il s'agit d'un processus décisionnel essentiel sur lequel le SEAE et la Commission s'appuient pour définir les stratégies et les priorités en matière d'aide ainsi que les enveloppes à leur consacrer.

SYNTHÈSE

- I. La traite des êtres humains est un crime extrêmement lucratif, une violation flagrante des droits de l'homme et une menace pour la sécurité mondiale. Même si la lutte contre la traite des êtres humains relève toujours de la compétence des États membres, l'UE est elle aussi déterminée à l'éradiquer et a arrêté plusieurs mesures pour aider les États membres à agir en ce sens.

 - II. La traite des êtres humains est certes un problème mondial qui n'épargne aucun pays, mais l'UE y est particulièrement vulnérable car elle représente une destination de choix pour des victimes provenant de toute une série de pays. L'Asie, la région la plus peuplée du globe, est aussi le continent d'origine d'une grande partie des victimes de la traite transrégionale. La traite des êtres humains ne peut être considérée indépendamment de la pauvreté, de l'accès à l'éducation et aux soins de santé, de la discrimination fondée sur le sexe ou des injustices subies par les minorités. Il est communément admis que la pauvreté, la discrimination fondée sur le sexe et les conflits sont parmi les principales causes profondes de la traite.

 - III. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a renforcé la Commission dans son rôle de coordination et de pilotage de la réponse de l'UE. Une directive a été adoptée en 2011, suivie peu après par la publication d'une stratégie en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 (ci-après la «stratégie anti-traite»). À ce document stratégique sont venus s'ajouter un certain nombre d'autres documents de ce type. Pris dans leur ensemble, ils définissent l'approche de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Aucune stratégie n'a encore été présentée à cet égard pour l'après-2016.

 - IV. Le présent rapport porte sur l'efficacité du soutien de l'UE à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné si l'approche adoptée par l'UE dans ces régions en matière de lutte contre la traite des êtres humains revêtait un caractère global et si les projets mis en œuvre par l'UE dans ce domaine en Asie du Sud et du Sud-Est au cours de la période 2009-2015 avaient contribué efficacement à cette lutte.
-

V. L'éradication de la traite des êtres humains est nécessairement un processus à long terme. Elle implique de s'attaquer à plusieurs causes profondes (par exemple l'inégalité entre les sexes, la pauvreté, les droits des minorités, l'éducation et la santé) et d'interrompre les activités des réseaux criminels. La traite des êtres humains est par essence un crime clandestin sur lequel il n'existe guère de données statistiques suffisantes et comparables. Nous avons constaté qu'en raison de la complexité de la situation, de la multitude de priorités à grande échelle et des ressources limitées, l'UE s'est avérée partiellement efficace dans son soutien à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est.

VI. Le cadre stratégique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains prévoit une approche globale de la question, même si certains aspects ne sont pas encore totalement développés ou pas pertinents pour l'Asie du Sud et du Sud-Est. La Commission et le SEAE s'appuient sur toute une série d'outils pour combattre la traite des êtres humains, directement ou indirectement: les dialogues sur les droits de l'homme s'avèrent particulièrement profitables, mais il existe aussi d'autres outils tels que les dialogues bilatéraux et le soutien à des enceintes régionales (à savoir l'ANASE et l'ASEM en Asie). Jusqu'à présent, aucun nouveau partenariat consacré à la lutte anti-traite n'a été établi entre l'UE et un pays de l'Asie du Sud ou du Sud-Est.

VII. Malgré des faiblesses spécifiques, la plupart des projets examinés en Asie du Sud et du Sud-Est ont donné quelques résultats positifs en matière de lutte contre la traite des êtres humains, même si leur durabilité est source d'inquiétudes. Depuis 2009, la lutte contre la traite des êtres humains dans ces régions s'est globalement améliorée, bien qu'il existe des différences notables entre les pays et qu'il soit difficile de relier l'évolution générale aux résultats obtenus grâce à des actions spécifiques de l'UE. Le cadre prévu pour la sélection des projets ne favorisait pas une approche globale, et la conception des projets était affectée par des faiblesses, notamment en ce qui concerne la formulation d'objectifs et d'indicateurs. Par ailleurs, des contraintes locales et des retards ont entravé la mise en œuvre.

VIII. Sur la base de notre audit, nous recommandons que la Commission, en coordination avec le SEAE:

- continue à développer le cadre stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains en renforçant sa pertinence pour l'Asie du Sud et du Sud-Est;
 - optimise l'incidence des projets en les intégrant dans un cadre global.
-

INTRODUCTION

Contexte: la traite des êtres humains

1. La traite des êtres humains est un crime grave et une violation flagrante des droits de l'homme. Les victimes sont exploitées, dans leur propre pays ou à l'étranger, au profit de trafiquants. Aucun pays n'est épargné par le phénomène, que ce soit en tant que pays d'origine, de transit et/ou de destination des victimes. La traite des êtres humains est devenue une menace pour la sécurité mondiale, comme en témoignent des études réalisées par l'UE, par les Nations unies et par les États-Unis¹.
2. La nécessité d'éradiquer la traite des êtres humains fait l'objet d'un large consensus: 170 pays² ont ratifié le protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et adopté en 2000 (ci-après le «protocole de Palerme»). Ce protocole était le premier instrument international juridiquement contraignant à proposer une définition consensuelle de la traite des êtres humains.
3. La traite des êtres humains suppose le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes par le recours à la force, par fraude ou par contrainte, à des fins d'exploitation³. Elle comporte une forte dimension de genre (la plupart

¹ Dans le rapport 2013 de l'UE sur l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée (SOCTA), la traite des êtres humains est considérée comme l'une des principales menaces pesant sur l'Union. Elle représente également l'un des points du programme européen en matière de sécurité publié en 2015. Selon l'ONU DC, la traite des êtres humains est un problème mondial et l'un des crimes les plus ignobles commis. Cet Office des Nations unies déclare également que «la menace sous-jacente posée par les trafiquants de personnes justifie que la question soit de plus en plus reconnue comme un problème de sécurité au niveau mondial» (ONU DC, «Introduction à la traite des êtres humains: vulnérabilité, impact et actions», *Background Paper*). La traite des êtres humains est l'un des crimes répertoriés par le Conseil de sécurité nationale des États-Unis comme constituant une menace pour la sécurité nationale et internationale.

² Situation en janvier 2017.

³ Selon le protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, l'expression «traite des personnes» désigne «le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus

des victimes sont en effet des femmes et des filles), dont il faut tenir compte lors de la conception des mesures d'aide. Le travail forcé et l'exploitation sexuelle sont les formes d'exploitation les plus répandues dans le monde, mais l'exploitation des êtres humains prend d'autres formes telles que le travail des enfants, le prélèvement d'organes ou le mariage forcé.

4. À l'instar d'autres crimes, la traite des êtres humains est une activité clandestine qu'il est difficile d'observer et de mesurer. En cas de franchissement de frontières, le déplacement se produit souvent d'un pays moins développé vers un pays plus développé. La majorité des victimes de la traite ne franchissent pas les frontières de leur pays (42 %) ou de leur région (36 %). Souvent, victimes et trafiquants proviennent du même endroit, parlent la même langue ou ont la même origine ethnique. La traite des êtres humains ne peut être considérée indépendamment de la pauvreté, de l'accès à l'éducation et aux soins de santé, de la discrimination fondée sur le sexe ou des injustices subies par les minorités. Il est communément admis que la pauvreté, la discrimination fondée sur le sexe et les conflits sont parmi les principales causes profondes du problème.

5. La traite des êtres humains a été favorisée par la mondialisation de l'économie. Le travail et les produits à bas prix bénéficient d'un large accès au marché, ce qui multiplie les occasions offertes aux trafiquants de tirer profit de l'exploitation de victimes vulnérables. La mondialisation a donc augmenté la probabilité que les consommateurs de biens et de services soient indirectement liés à la traite d'êtres humains, par exemple à l'enfant contraint de coudre des ballons de football, au migrant obligé de travailler comme pêcheur dans des conditions proches de l'esclavage ou à l'adolescente qui s'enfuit de chez elle pour finir victime d'exploitation sexuelle à proximité d'une destination touristique.

6. Ces facteurs expliquent l'attention médiatique portée dans le monde entier au problème de la traite des êtres humains. En 2016, le prix Pulitzer de la catégorie «service public» a été décerné à un groupe de journalistes ayant réalisé, sur l'industrie de la pêche en Asie du Sud-Est, une enquête internationale qui s'est traduite par la libération de plus de

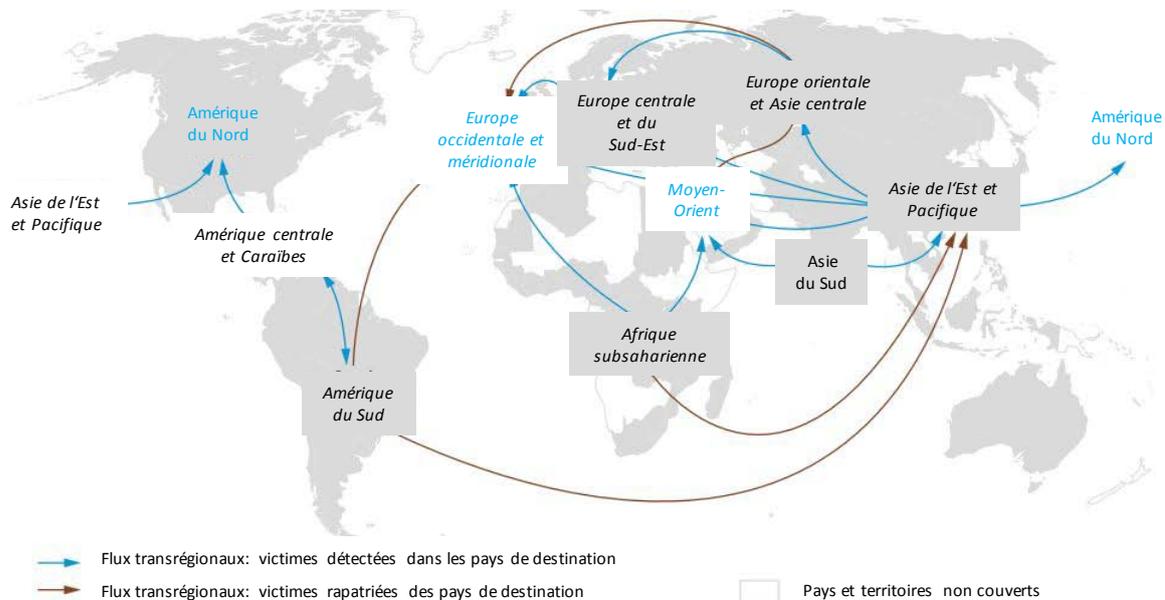
d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation.»

2 000 esclaves. Les produits de leur pêche ont pu être retracés jusqu'aux supermarchés et aux distributeurs d'aliments pour animaux familiers dans les pays développés.

7. De fait, la traite des êtres humains est un crime extrêmement lucratif. L'Office européen de police (Europol) estime qu'elle génère chaque année des gains dépassant les 29 milliards d'euros⁴. Bien qu'en l'absence de statistiques fiables, il soit difficile de déterminer l'ampleur de cette traite, 46 millions de personnes se trouveraient piégées dans des situations d'esclavage moderne, d'après les estimations⁵.

Carte 1 – Flux transrégionaux de la traite des êtres humains

■ Les principales zones de destination des flux transrégionaux et leurs points d'origine majeurs, entre 2012 et 2014



Source: ONUDC, «Rapport mondial sur la traite des personnes – 2016».

⁴ Europol, *The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge*, juillet 2015.

⁵ Estimations communiquées dans le rapport de 2016 sur l'esclavage dans le monde, le *Global Slavery Index 2016*. Bien que le terme «esclavage moderne» soit largement utilisé, il ne fait l'objet d'aucune définition consensuelle ni d'aucune norme commune, comme cela est indiqué dans le rapport mondial 2016 de l'UNODC sur la traite des personnes.

8. L'Asie, la région la plus peuplée au monde, compte selon les estimations deux tiers du nombre total de personnes vivant dans des conditions d'esclavage moderne. Elle constitue également l'une des principales régions d'origine des victimes de traite transrégionale⁶. La médiatisation de certaines situations d'exploitation a attiré l'attention sur la lutte menée dans cette région contre la traite des êtres humains par les gouvernements nationaux, les organisations internationales, la société civile et les donateurs.

9. La lutte contre la traite des êtres humains est une entreprise de longue haleine. Elle exige un changement d'attitude, l'application de l'état de droit et une société civile forte. La durabilité des projets axés sur les droits de l'homme est toujours problématique, car un soutien continu des donateurs et un engagement au niveau national s'avèrent souvent nécessaires pour préserver les résultats obtenus. Par ailleurs, les flux et les pratiques de la traite des êtres humains sont dynamiques et capables de s'adapter aux mesures de répression. Comme dans le cas d'autres questions liées aux droits de l'homme, ce n'est que sur le long terme qu'il sera possible d'apprécier si les actions mises en œuvre auront contribué à l'éradication de la traite.

Le rôle et les acteurs de l'UE dans la lutte contre la traite des êtres humains au delà de ses frontières

10. Un cadre stratégique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains dans les pays tiers a été instauré en 2009 avec l'adoption par le Conseil du document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains⁷. Ce document préconisait une action coordonnée de l'UE et des États membres pour prévenir et combattre la traite des êtres humains en partenariat avec les régions, pays et organisations tiers au niveau international. Cette approche a été confirmée, dans un cadre plus large, par le programme

⁶ Dans la plupart des autres régions du monde, la grande majorité des victimes font l'objet d'une traite au sein de la région même. Voir le «Rapport mondial sur la traite des personnes – 2014», ONUDC.

⁷ Document 11450/5/09 REV 5.

pluriannuel 2010-2014 concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (le «programme de Stockholm»)⁸.

11. Le traité de Lisbonne a étendu la méthode de l'UE à des domaines qui relevaient précédemment du pilier de coopération policière et judiciaire⁹, une modification qui a renforcé le rôle de la Commission dans la lutte contre la traite des êtres humains. La directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes¹⁰ (ci-après «la directive») plaide elle aussi en faveur d'une approche globale de l'UE qui combine les dimensions intérieure et extérieure. Elle invite les États membres à faciliter les travaux du coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains, dans le but de «contribuer à une stratégie coordonnée et consolidée de l'Union».

12. En 2012, la Commission a adopté la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 (ci-après la «stratégie anti-traite»). Ce document établissait le cadre stratégique global et définissait cinq priorités sur lesquelles l'UE devait se concentrer: la protection des victimes, la prévention de l'exploitation des personnes vulnérables, la poursuite des trafiquants, l'amélioration de la coordination et de la coopération, ainsi que le partage des connaissances. Il recensait, entre autres, 40 actions que les institutions de l'UE et les États membres devaient mettre en œuvre. En avril 2017, aucune stratégie de lutte anti-traite n'avait encore été présentée pour l'après-2016.

⁸ Le programme de Stockholm appelait à «étoffer et renforcer les partenariats avec les pays tiers, améliorer la coordination et la coopération au sein de l'Union et avec les mécanismes de la dimension extérieure de l'Union». Ce programme a été élaboré par la présidence suédoise du Conseil de l'Union européenne et examiné en juillet 2009 au cours d'une réunion informelle. Faisant suite aux décisions arrêtées par les ministres de l'intérieur et ceux de la justice, le Conseil européen a adopté le programme en décembre 2009.

⁹ Selon la méthode de l'UE, les questions policières et judiciaires sont régies par les instruments traditionnels de l'Union (règlements, directives et décisions) et le rôle (auparavant seulement consultatif) du Parlement européen est renforcé. Précédemment, la coopération policière et judiciaire intervenait au niveau intergouvernemental plutôt qu'à celui de l'UE. Voir articles 82 à 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁰ Cette directive a été la première mesure relevant du droit pénal adoptée par l'UE en vertu du traité de Lisbonne.

13. L'UE ne dispose d'aucun instrument de financement ciblant spécifiquement la traite des êtres humains. Le financement est donc octroyé grâce à une série d'instruments variés, qui vont des programmes orientés sur la sécurité aux instruments concernant uniquement le développement. Chaque instrument a une base juridique différente: pour certains d'entre eux, la lutte contre la traite des êtres humains constitue un objectif spécifique, tandis que d'autres font référence à des questions plus vastes, comme la lutte contre le crime organisé, l'application de l'état de droit ou la migration illégale.

14. De manière générale, cela signifie qu'il est difficile de produire des données exhaustives sur le financement global accordé par l'UE pour lutter contre la traite des êtres humains¹¹. Dans un rapport publié en 2016 sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains¹², la Commission observe que la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) a financé, de 2011 à 2013, 53 projets pour un montant de quelque 37 millions d'euros. Le rapport ne fournit pas d'informations sur les projets gérés par la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) ou par le service des instruments de politique étrangère, et il n'indique pas non plus si les fonds gérés par la direction générale de la migration et des affaires intérieures ont eu des effets bénéfiques pour les pays tiers.

15. En ce qui concerne l'Asie du Sud et du Sud-Est, le service responsable au premier chef de la gestion de l'aide au développement est la DG DEVCO. Les principaux instruments utilisés par cette dernière pour soutenir les projets liés à la traite des êtres humains sont l'instrument de coopération au développement (ICD) et l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

¹¹ L'étude publiée en 2016 par la Commission européenne, intitulée *Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission*, indique qu'au cours de la période 2004-2015, la Commission a financé 321 projets concernant la traite des êtres humains, pour un montant total de 158 millions d'euros. Elle comprend cependant un avertissement laissant entendre que ces chiffres pourraient sous-estimer l'étendue totale du soutien de l'UE.

¹² Documents COM(2016) 267 final et SWD(2016) 159 final.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

16. La réponse de l'UE à la traite des êtres humains peut prendre de nombreuses formes, comme par exemple l'aide financière, le dialogue politique ou les actions multilatérales¹³. L'Union a ainsi la possibilité de recourir à toute une série d'outils, d'instruments et de ressources pour renforcer la cohérence, l'efficacité et le caractère stratégique de son action extérieure en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Cette approche, dite «approche globale de l'UE», se rapporte aussi à la responsabilité partagée des institutions de l'UE et des États membres¹⁴.

17. Nous avons décidé de faire porter l'audit sur l'Asie du Sud et sur celle du Sud-Est, à cause du caractère généralisé de la traite des êtres humains dans ces régions et des priorités établies par le Conseil. Selon le *Global Slavery Index* de 2016, près de 46 millions de personnes sont victimes de la traite des êtres humains dans le monde. Près de deux tiers d'entre elles vivent en Asie ou sont originaires de ce continent. Conjointement, l'Asie du Sud et celle du Sud-Est¹⁵ comptent un nombre relativement élevé de pays considérés par le Conseil comme étant prioritaires du point de vue de la lutte anti-traite

18. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné si le soutien de l'UE à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est s'est avéré efficace. Aux fins de cette évaluation, nous avons répondu aux sous-questions ci-après.

- a) L'UE a-t-elle adopté une approche globale par rapport à la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est?

¹³ Les actions multilatérales peuvent consister à soutenir les travaux d'organisations internationales comme les Nations unies (NU) ou l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), qui sont multilatérales par nature, ou à encourager différents pays à œuvrer à la poursuite d'un objectif commun.

¹⁴ Voir le document JOIN(2013) 30 final pour davantage de précisions sur l'approche globale de l'UE.

¹⁵ L'Asie du Sud comprend l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, les Maldives, le Népal, l'Inde, le Pakistan et le Sri Lanka, et l'Asie du Sud-Est le Brunei, le Cambodge, le Timor-Oriental, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Viêt Nam.

- b) Les projets de l'UE ont-ils contribué efficacement à lutter contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est?

19. Nous avons recensé et examiné tous les projets anti-traite mis en œuvre en Asie du Sud et du Sud-Est au cours de la période 2009-2015 (voir *annexe I*). Ces projets ont bénéficié globalement d'un financement de 31 millions d'euros. C'est en 2009 que l'UE a adopté son premier cadre stratégique en matière de lutte contre la traite des êtres humains dans les pays tiers (le document d'orientation générale, voir point 10). La Commission nous a fourni une liste des projets anti-traite en Asie du Sud et du Sud-Est (22 projets pour un total de 13 millions d'euros), et nous y avons ajouté d'autres projets mis en œuvre dans ces deux régions et ayant un lien évident avec ce phénomène (13 projets supplémentaires pour un total de 18 millions d'euros). Les 35 projets couvraient 10 des 19 pays de ces régions¹⁶.

20. Nos travaux d'audit ont consisté en un contrôle de la documentation de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), en des entretiens avec des agents de la Commission et du SEAE, ainsi qu'en une visite d'audit en Thaïlande, le principal centre d'activité des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique. La mission avait pour objectif de collecter des informations supplémentaires et de procéder à des entretiens avec des agents de la délégation de l'UE, des représentants d'autorités nationales, des bénéficiaires, d'autres donateurs, ainsi que des organisations de la société civile. Elle a également permis de rencontrer des représentants des sièges régionaux des agences des Nations unies concernées.

¹⁶ Le Bangladesh, le Cambodge, l'Inde, l'Indonésie, le Myanmar, le Népal, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande et le Viêt Nam.

OBSERVATIONS

Le cadre stratégique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains prévoit, dans une large mesure, une approche globale de la question, même si certains aspects ne sont pas encore totalement développés

Le cadre stratégique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains est établi dans une série de documents liés les uns aux autres

21. Dans la présente section, nous examinons si l'UE a fondé sa stratégie sur des données pertinentes et fiables concernant la traite des êtres humains, si elle a défini des valeurs cibles et fixé des priorités claires et pertinentes qui tiennent compte de la dimension pénale et des aspects relatifs aux droits de l'homme, et si elle a fait de la lutte contre la traite des êtres humains une priorité des stratégies par pays consacrées aux droits de l'homme.

La stratégie anti-traite est un document de portée générale qui fournit des orientations limitées sur la dimension extérieure de cette question

22. Lors de l'élaboration de la stratégie de lutte contre la traite des êtres humains, des données statistiques suffisantes et comparables étaient rarement disponibles. Aux difficultés inhérentes à l'obtention de données relatives à toute activité criminelle¹⁷ vient s'ajouter l'absence d'échanges de renseignements sur la traite des êtres humains avec les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est.

23. La stratégie anti-traite prévoit 40 actions, réparties entre les cinq priorités (la protection des victimes, la prévention, la poursuite des trafiquants, l'amélioration de la coordination et de la coopération, ainsi que le partage des connaissances). Sur ces 40 actions, une seule

¹⁷ Eurostat produit des statistiques sur les victimes et les auteurs de la traite des êtres humains en Europe et dans certains pays tiers, mais il n'en produit aucune pour l'Asie du Sud et du Sud-Est. Dans ses notes méthodologiques, Eurostat souligne les difficultés rencontrées pour obtenir des données comparables et fiables (voir la publication d'Eurostat *Trafficking in human beings*, 2015). Ces difficultés sont les mêmes que celles rencontrées pour l'établissement des statistiques internationales sur les crimes, et l'ONUDC donne trois raisons à cela: des définitions différentes pour des types de crimes précis dans des pays différents; différents degrés de signalement et différentes traditions policières; des situations sociales, économiques et politiques différentes (source: la section *Compiling and comparing International Crime Statistics* du site internet de l'ONUDC).

concerne la dimension extérieure de la lutte contre la traite des êtres humains. En avril 2017, la Commission n'avait publié aucune évaluation globale des résultats obtenus dans le cadre de la stratégie anti-traite et n'avait pas non plus présenté de cadre stratégique de lutte contre la traite pour l'après-2016¹⁸.

24. La stratégie 2012-2016 ne prévoyait ni objectifs spécifiques ni valeurs cibles, qui se seraient avérés utiles pour concevoir des actions ciblées sur le terrain et pour évaluer les résultats obtenus. Cette stratégie précise d'ailleurs qu'«il convient d'établir une liste de régions et pays tiers prioritaires pour de futurs partenariats» et que «des mécanismes de coopération en matière de traite des êtres humains pourraient être envisagés en 2013 au sein des délégations de l'UE dans les régions et pays tiers prioritaires, de manière à renforcer la coopération, créer des partenariats et améliorer la coordination et la cohérence».

25. En décembre 2012, le Conseil a convenu d'une telle liste de régions et pays prioritaires, sur la base d'une proposition de la Commission¹⁹. Compte tenu des fonds limités disponibles, nous avons constaté que l'établissement de priorités géographiques n'était pas suffisamment précis pour orienter l'action, car la plupart des pays en développement figuraient sur la liste, en tant que tels ou en tant que parties d'une région. De plus, aucune suite n'a été donnée aux résultats de cette approche. Il n'était pas non plus prévu de mettre

¹⁸ En 2016, la Commission a publié son premier rapport «sur la traite des êtres humains depuis l'adoption de la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains» (COM(2016) 267 final), conformément aux dispositions de l'article 20 de la directive sur la lutte anti-traite. Dans ce rapport, la Commission reconnaît «la difficulté de mesurer les résultats et l'impact des actions engagées pour lutter contre la traite des êtres humains», et le fait que peu d'États membres ont mis au point des indicateurs pertinents. C'est pourquoi ce rapport «met l'accent sur les principales actions menées par les États membres dans trois domaines thématiques clés définis dans la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains et la stratégie de l'UE». La Commission avait publié précédemment, en 2014, un rapport d'évaluation à mi-parcours sur la mise en œuvre de la stratégie anti-traite. Ce rapport présentait des informations sur différentes mesures prises par la Commission et par les États membres, mais il ne comportait aucune évaluation des résultats obtenus à l'époque dans le cadre de la stratégie anti-traite et il n'a pas servi à combler les lacunes de celle-ci, par exemple l'absence de valeurs cibles.

¹⁹ Conclusions du Conseil, document 13661/3/12. Cette liste a été établie à partir des statistiques disponibles sur la traite des êtres humains, qui proviennent de différentes sources (telles qu'Eurostat, Europol, Frontex et des agences des Nations unies) et en fonction des priorités géographiques et opérationnelles définies dans l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM).

la liste à jour régulièrement ou de s'assurer que les priorités géographiques étaient toujours pertinentes. En Asie du Sud et du Sud-Est, les priorités géographiques comprennent le Viêt Nam, la région de la route de la soie²⁰ (en particulier l'Inde) et des pays d'Asie du Sud-Est (notamment la Thaïlande, la Laos, le Cambodge et les Philippines).

D'autres documents stratégiques viennent compléter la stratégie anti-traite

26. La traite des êtres humains est un phénomène complexe qui peut être abordé sous différents angles. Du point de vue des droits de l'homme, les documents ci-après viennent compléter utilement l'approche de l'UE en matière de traite des êtres humains: l'agenda européen en matière de migration, le programme européen en matière de sécurité, le plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020), le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), le nouveau cadre pour les actions de l'UE en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et d'émancipation des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'Union pour la période 2016-2020, ainsi que l'engagement stratégique de l'UE en faveur de l'égalité des sexes (2016-2019).

27. L'UE s'est engagée à œuvrer en faveur des droits de l'homme dans tous les domaines de son action extérieure, sans exception²¹. Lorsqu'elle travaille avec des partenaires dans un cadre bilatéral, le mécanisme privilégié par l'UE est le développement d'approches ad hoc qui se reflètent dans les stratégies locales par pays en matière de droits de l'homme²². Ces stratégies sont conçues pour être intégrées par l'UE et les États membres, elles servent de base au dialogue sur les droits de l'homme et font l'objet d'un suivi régulier des délégations et des services centraux de l'UE dans les examens et rapports annuels d'avancement.

²⁰ Historiquement, la route de la soie est un ancien réseau de routes commerciales qui reliait l'Orient à l'Occident et s'étendait de la péninsule coréenne et du Japon à la mer Méditerranée. Les pays compris sous ce terme ne sont pas toujours clairement déterminés, car il existait un grand nombre de routes de la soie différentes. En 2013, la Commission et les États membres ont participé au lancement d'un «partenariat des routes de la soie sur les migrations». Le projet «partenariat des routes de la soie», qui apporte un soutien à l'initiative, fait intervenir l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iran, l'Irak et le Pakistan.

²¹ Voir l'article 21 du traité sur l'Union européenne.

²² Comme indiqué dans le document 11855/12 intitulé «Droits de l'homme et démocratie: cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE».

28. L'UE a élaboré des stratégies en matière de droits de l'homme pour tous les pays couverts par l'audit. Les États membres ont activement contribué à cette élaboration, depuis la phase de préparation jusqu'à celle de l'adoption, entre autres par l'intermédiaire de leurs représentants auprès des groupes de travail «Asie/Océanie» (COASI) et «Droits de l'homme» (COHOM) du Conseil, chargés des relations avec l'Asie ou des droits de l'homme en général²³. La participation de ces deux groupes de travail a permis de préserver la cohérence régionale et thématique.

29. Les questions relatives à la traite des êtres humains sont généralement intégrées dans les stratégies en matière de droits de l'homme selon des modalités que le SEAE juge les plus appropriées et les plus acceptables pour l'UE et le pays partenaire, de manière à assurer un équilibre efficient entre la lutte anti-traite et d'autres questions prioritaires. Les stratégies en matière de droits de l'homme que nous avons examinées abordaient de manière satisfaisante les questions liées à la traite des êtres humains dans les sections consacrées aux droits des femmes, des enfants ou des minorités.

30. En ce qui concerne la lutte contre la traite des êtres humains dans sa dimension pénale, elle a été abordée surtout dans le rapport 2013 de l'UE sur l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée. Dans ce document, la traite des êtres humains était considérée comme l'une des principales menaces pesant sur l'Union (une analyse confirmée en 2017²⁴). Ce rapport a donné lieu à l'approbation par le Conseil d'un plan stratégique pluriannuel spécialement consacré à la lutte anti-traite ainsi que de plans d'action opérationnels annuels. Ces documents portent sur la dimension pénale de la question, qui n'est pas couverte par la stratégie anti-traite. Ils sont axés sur l'aspect répressif

²³ Le COHOM s'occupe de tous les aspects des relations extérieures de l'UE qui concernent les droits de l'homme et rassemble les hauts responsables en matière de droits de l'homme et des représentants des États membres, du SEAE et de la Commission. Le COASI est responsable des relations de l'UE avec l'Asie et l'Océanie. Des réunions conjointes permettent de garantir que toutes les opinions sont prises en considération avant que les documents ne parviennent au Comité politique et de sécurité. La Commission était représentée aux réunions conjointes COHOM-COASI.

²⁴ *European Union Serious and organised Crime Threat Assessment 2017 (SOCTA 2017)*, Europol, 2017.

de la lutte anti-traite en Europe, et ne prévoient dès lors qu'un nombre limité d'actions dans des pays tiers. Aucune de ces actions ne concerne des pays d'Asie du Sud ou du Sud-Est.

Une série d'outils vient appuyer le cadre stratégique de l'UE: le dialogue sur les droits de l'homme s'avère particulièrement profitable, mais d'autres outils pourraient être davantage utilisés pour lutter contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est

31. Dans la présente section, nous examinons si le recours à différents outils (y compris la programmation, la coordination et le dialogue sur les droits de l'homme) a favorisé la mise en œuvre d'une action globale. Nous vérifions également si des partenariats anti-traite ont été conclus avec des pays tiers, des régions et des organisations internationales en Asie du Sud et du Sud-Est.

L'UE a apporté un concours financier à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est, mais la programmation ne comprenait ni logique ni orientation globales et elle n'a pas été pleinement exploitée

32. L'UE ne dispose d'aucun instrument de financement ciblant spécifiquement la traite des êtres humains. Il importe par conséquent de recourir aux instruments existants de manière coordonnée pour financer des activités dans ce domaine. Les projets audités ont été financés au titre de l'instrument de coopération au développement (ICD) et de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), qui peuvent servir à financer des activités liées à la dimension «droits de l'homme» de la lutte anti-traite en Asie du Sud et du Sud-Est. La Commission procède actuellement à un examen (l'évaluation à mi-parcours) de ces instruments de financement extérieur (l'ICD et l'IEDDH), et devrait l'avoir achevé à la mi-2017.

33. Tout au long du processus de programmation, la Commission, le SEAE et les États membres coopèrent pour définir les stratégies et les priorités en matière d'aide ainsi que les dotations des instruments financiers. Tous les pays examinés ont adopté au moins un document stratégique après la parution de la stratégie anti-traite. Les documents de programmation relatifs aux 10 pays couverts par l'audit ne contenaient aucune référence à la stratégie anti-traite ou aux priorités géographiques établies par le Conseil.

34. De surcroît, il n'existe pas de données exhaustives sur le soutien financier apporté par l'UE à la lutte anti-traite pendant la période 2009-2015²⁵. La Commission gère une base de données des projets anti-traite (la base de données du site web dédié à la lutte contre la traite). Nous avons toutefois constaté que cette base de données n'était pas complète en tant que source d'information sur le financement. Elle ne peut donc pas apporter une aide efficiente aux décideurs et experts concernés pour la détermination des priorités et le pilotage des actions. Cela est dû au manque de critères précis permettant de définir ce qu'est une action de lutte contre la traite des êtres humains (voir *annexe III*)²⁶. Nous nous trouvons par conséquent dans l'impossibilité de déterminer si la répartition des fonds entre les régions est conforme aux priorités du Conseil.

35. La plus grande partie du soutien financier de l'UE à la lutte anti-traite en Asie du Sud et du Sud-Est est octroyée au moyen de subventions (voir point 46). En 2014, la Commission a officiellement donné aux délégations de l'UE pour instruction d'augmenter le montant minimal des subventions pour les appels nationaux à propositions, afin de réduire le nombre de contrats²⁷. La Commission pense que travailler avec des ONG plus importantes et plus professionnelles garantira des améliorations en matière de gestion et de conception. Cependant, cette décision a été prise sans tenir entièrement compte du fait que le nombre d'ONG engagées dans la lutte contre la traite des êtres humains varie d'un pays à l'autre et

²⁵ Le rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2016) ne contient pas d'informations consolidées, et celles qui sont présentées concernent des périodes différentes ou ne sont pas assez détaillées.

²⁶ En septembre 2016, la Commission a publié une étude intitulée *Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects* qui reposait sur cette base de données. Dans un avertissement (p. 2), les auteurs déclarent que même si le bureau du coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains s'est efforcé autant que possible de fournir des informations au contractant sur la totalité des projets financés par l'ensemble des services pour l'intégralité de la période examinée, l'étude ne peut être considérée comme un recueil absolument exhaustif de tous les projets financés par la Commission européenne dans le domaine de la traite des êtres humains. Ils ajoutent que la Commission ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans cette étude.

²⁷ En 2008, le montant minimal des subventions pour les projets anti-traite financés au titre de l'IEDDH était de 50 000 euros. En 2015, il s'élevait, conformément à l'instruction donnée, à 250 000 euros.

qu'il peut s'avérer difficile, dans certains pays, de constituer des groupes disposant de l'expérience nécessaire.

Le dialogue sur les droits de l'homme s'est révélé utile pour lutter contre la traite des êtres humains

36. Les instruments d'aide au développement permettent d'aborder la question de la traite des êtres humains du point de vue des droits de l'homme. Les dialogues réguliers avec les pays partenaires figurent parmi les outils les plus importants dont dispose l'UE pour promouvoir ces droits. Ils constituent des outils diplomatiques qui facilitent le débat sur des questions sensibles dans ce domaine. Leur efficacité réside dans leur capacité à être répercutés sur d'autres domaines, comme la coopération au développement et le commerce, et sur des dialogues politiques de niveau plus élevé.

37. Le dialogue politique peut bénéficier d'un soutien concret apporté par des instruments d'assistance technique: l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations et le mécanisme de soutien au dialogue politique.

38. L'UE entretient des dialogues sur les droits de l'homme avec plus de 40 pays, dont les 10 pays d'Asie du Sud et du Sud-Est couverts par le présent audit. Ces dialogues sont établis conformément aux lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme, qui donnent aux délégations de l'UE un rôle important pendant les phases de préparation, de mise en œuvre et de communication. En ce qui concerne les 10 pays couverts par l'audit, un dialogue sur les droits de l'homme a été mené à intervalles réguliers, offrant ainsi à l'UE l'occasion de soulever des questions pertinentes en matière de traite des êtres humains. Les comptes rendus internes des débats engagés dans le cadre du dialogue sur les droits de l'homme servent de référence au SEAE pour la programmation de l'IEDDH.

39. Avant chaque dialogue, la position de l'UE est établie par les services du SEAE responsables de la région en cause et des droits de l'homme. À cet effet, il s'avère souvent nécessaire de classer les sujets abordés par ordre de priorité. Un dialogue au moins a été organisé pour chacun des 10 pays, et un aspect au moins lié à la traite des êtres humains a été abordé à cette occasion. Nous avons constaté que la participation des services chargés des droits de l'homme au siège du SEAE a favorisé la cohérence entre les initiatives

multilatérales anti-traite et les objectifs stratégiques fixés par l'UE en matière de droits de l'homme pour les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est.

L'UE a soutenu des initiatives régionales au plus haut niveau, mais n'a encore conclu de partenariat consacré à la lutte contre la traite des êtres humains avec aucun des pays d'Asie du Sud et du Sud-Est

40. L'un des partenaires clés dans la région est l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), que le Conseil estime être «le principal acteur de la stabilité dans la région Asie-Pacifique»²⁸. Dans ce contexte, l'UE a précédemment soutenu l'élaboration d'un mécanisme de l'ANASE en faveur des droits de l'homme ainsi que la création de la Commission intergouvernementale de l'ANASE sur les droits de l'homme. La convention de l'ANASE contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, qui est juridiquement contraignante, a été approuvée à l'occasion du 27^e sommet de l'ANASE, en 2015²⁹. À la suite de sa ratification par six pays³⁰, le minimum requis, la convention est entrée en vigueur en mars 2017.

41. Le processus de Bali est une initiative conçue pour s'attaquer à des problèmes spécifiques liés au trafic de migrants, à la traite d'êtres humains et à la migration irrégulière dans la région. Il est piloté par l'Indonésie et l'Australie et compte plus de 48 membres, y compris le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'ONUDC. La Commission et 12 États membres de l'UE participent en qualité d'observateurs. Même si le processus de Bali était axé principalement sur les questions de migration (il dispose d'une liste d'experts spécialisés en

²⁸ «Conclusions du Conseil sur les relations UE-ASEAN» du 22 juin 2015.

²⁹ La convention était une réponse régionale aux inquiétudes croissantes causées par la traite, notamment à propos des milliers de réfugiés rohingyas et de migrants bangladais dérivant en mer sur des bateaux bondés et de la découverte de fosses communes à la frontière entre la Malaisie et la Thaïlande, qui contiendraient vraisemblablement une majorité de Rohingyas victimes de trafiquants d'êtres humains.

³⁰ Le Cambodge, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Viêt Nam. La ratification par le sixième pays, les Philippines, le 6 février 2017 a déclenché l'entrée en vigueur de la convention.

migration, mais pas en traite des êtres humains), il a donné lieu à la création d'un groupe de travail sur la traite des personnes, qui s'est réuni pour la première fois en mars 2015.

42. L'absence d'une forte communauté d'experts en lutte anti-traite a affecté la promotion du partage des connaissances. La Commission a établi une liste de points de contact consacrés à la lutte anti-traite³¹, mais celle-ci était incomplète (l'Indonésie, le Myanmar, le Népal, le Pakistan et la Thaïlande n'y figuraient pas). Les agents de ces points de contact n'ont reçu qu'une formation initiale et des dossiers d'information. Les délégations de l'UE ont utilisé les structures existantes des points de contact en matière de droits de l'homme. Cette approche était certes logique sur le plan de l'efficacité, mais l'expertise spécialisée mise en place en matière de traite des êtres humains s'en est trouvée réduite.

43. Tous les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est sont parties au protocole de Palerme (voir point 2), à l'exception du Bangladesh, du Bhoutan, du Laos et du Népal³². La stratégie anti-traite appelle à recourir aux partenariats pour lutter contre la traite au delà des frontières de l'UE. Celle-ci est engagée de longue date dans des relations et des partenariats avec les forums relevant de l'ANASE et du dialogue Europe-Asie (ASEM), ainsi que dans des dialogues bilatéraux. L'UE se sert de ces forums pour structurer la lutte contre la traite des êtres humains. Jusqu'à présent, aucun nouveau partenariat consacré à cette dernière n'a été établi entre l'UE et un pays de l'Asie du Sud ou du Sud-Est.

³¹ Dressée en 2014, cette liste n'a toutefois pas été mise à jour régulièrement.

³² Situation en février 2017.

Malgré les faiblesses mises en évidence, la plupart des projets anti-traite ont donné des résultats positifs, même si leur durabilité est source d'inquiétudes

Le cadre prévu pour la sélection des projets ne favorisait pas une approche globale, et la conception des projets était affectée par des faiblesses, notamment en ce qui concerne la formulation d'objectifs et d'indicateurs

44. Dans la présente section, nous examinons si les projets étaient conformes aux priorités et actions stratégiques de l'UE, s'ils étaient assortis d'objectifs et d'indicateurs appropriés³³ et si la Commission a remédié en temps utile aux faiblesses de conception.

Les projets étaient cohérents par rapport à la stratégie anti-traite globale, mais ils ont fait l'objet d'un traitement ponctuel

45. Nous avons constaté que les 35 projets en rapport avec la lutte anti-traite que nous avons examinés étaient conformes à la stratégie anti-traite (approuvée en 2012), aux stratégies correspondantes de l'UE, à savoir la stratégie de l'UE par pays et la stratégie par pays en matière de droits de l'homme, ainsi qu'aux documents de programmation relatifs à des instruments d'aide spécifiques. Les projets étaient essentiellement axés sur des aspects en rapport avec les droits humains et mettaient systématiquement l'accent sur les droits et le bien-être des femmes et des enfants.

46. Les projets ont été essentiellement sélectionnés au moyen d'appels à propositions (32 projets sur 35). Les propositions ont été évaluées et comparées à d'autres qui avaient été présentées en réponse au même appel à propositions. Le mécanisme de comparaison était conçu de manière à sélectionner la meilleure proposition de projet de chaque appel, mais il ne tenait pas compte des possibles synergies et interactions avec d'autres projets ou outils.

³³ Nous avons réalisé cette analyse en nous fondant sur des normes largement reconnues, les critères SMART et RACER. Les objectifs SMART sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés. Les indicateurs RACER sont pertinents, reconnus, crédibles, aisés et rigoureux.

47. Les projets étant sélectionnés dans le cadre d'appels, chaque sélection représentait un exercice ponctuel au cours duquel la Commission n'était guère en mesure (du point de vue du temps imparti et des orientations fournies³⁴) de garantir que son portefeuille de projets couvre les cinq priorités définies dans la stratégie anti-traite (voir point 22). Nous avons constaté qu'aucun des projets de l'échantillon ne se concentrait au premier chef sur les poursuites ou sur le partage de connaissances, la majorité d'entre eux visant principalement la prévention et/ou la protection (31 projets au total). Un projet seulement³⁵ portait sur l'aspect criminel de la traite des êtres humains, avec des activités destinées à renforcer les capacités des services de police à lutter contre ce type de criminalité en détectant et en démantelant les réseaux criminels.

Les objectifs et/ou indicateurs de nombreux projets étaient insuffisants

48. La définition des objectifs et/ou indicateurs de nombreux projets (23) a posé problème³⁶. Souvent, les objectifs n'étaient pas assez spécifiques (14 projets) ou mesurables (8 projets). Les indicateurs étaient particulièrement insuffisants du point de vue de leur rigueur, de leur crédibilité et de leur facilité d'emploi, et parfois quantifiés de manière peu pertinente.

³⁴ En ce qui concerne le facteur «temps», une fois un appel lancé, la Commission n'est plus à même d'encourager les soumissionnaires à présenter des propositions qui visent un problème particulier, ciblent certains types de bénéficiaires ou poursuivent certains objectifs. Bien que la Commission puisse influencer, et influence effectivement, les soumissionnaires potentiels moyennant l'élaboration du cahier des charges de chaque appel, les orientations ne peuvent être trop spécifiques, car cela fausserait le caractère concurrentiel du mécanisme.

³⁵ Le projet UE-ANASE Régional3, Gestion de la migration et des frontières II, en collaboration avec Interpol.

³⁶ Les 23 projets comportaient des faiblesses affectant les éléments suivants: les objectifs et les indicateurs (onze projets), uniquement les indicateurs (six projets) et uniquement les objectifs (six projets).

Encadré 1 – Des objectifs et indicateurs insuffisamment définis

Exemples d'objectifs insuffisants

Le projet Philippines¹ concernait les problèmes de violence domestique et de traite dans les communautés urbaines défavorisées. Il avait pour objectif général de «contribuer à un environnement de gouvernance centré sur les droits de l'homme, [...] de satisfaire aux obligations des entités publiques locales [...] et de renforcer les capacités des femmes à faire valoir leurs droits». Cet objectif n'est pas suffisamment mesurable ou spécifique³⁷.

Exemples d'indicateurs insuffisants

Le projet Bangladesh⁵ visait à promouvoir les droits et les libertés fondamentales des personnes travaillant «en situation de contrainte» dans les plantations de thé. Il comprenait des indicateurs tels que «différentes actions mettent les travailleurs des plantations de thé en contact direct avec des membres du parlement», «les travailleurs des plantations de thé font davantage entendre leur voix» ou «les bénéficiaires finals choisissent en toute connaissance de cause les candidats aux élections nationales». Les indicateurs susmentionnés ne sont pas RACER, parce qu'ils ne sont pas assez crédibles, faciles à utiliser ou rigoureux.

Exemples d'indicateurs non pertinents

Le projet Inde¹ était assorti d'un indicateur «baisse du coût moyen de l'émigration pour le travailleur», alors qu'au moment de l'élaboration de la proposition, le coût moyen de l'émigration ne pouvait être estimé que de manière approximative, sur la base de données invérifiables et d'une étude de 2008 réalisée par un autre organisme. L'activité qui devait permettre d'établir cette estimation (l'enquête auprès des familles migrantes) a été repoussée et finalement abandonnée, car la conception du projet ne permettait pas de disposer d'assez de temps et de ressources pour réaliser l'étude.

49. Même si pour 21 projets, des études de référence étaient planifiées, leur efficacité et leur valeur ajoutée étaient mitigées. Dans deux cas, les valeurs de référence se sont avérées inutiles pour le système de suivi interne ou pour améliorer le cadre logique de l'intervention,

³⁷ Les objectifs spécifiques consistaient dans le recensement des facteurs entravant l'application effective de deux lois et dans le renforcement des capacités des parties prenantes à traiter ces facteurs. Eux non plus n'étaient pas suffisamment mesurables ou spécifiques.

parce qu'elles ont été obtenues trop tard, qu'elles n'étaient pas assez précises ou pas totalement conformes aux indicateurs du projet³⁸. Par contre, pour quatre projets (Bangladesh1, Bangladesh3, Népal2 et Népal3), les valeurs de référence étaient disponibles au début du projet et ont constitué un point de départ utile pour le suivi et l'évaluation des résultats du projet.

La Commission n'a pas corrigé certaines faiblesses dans la conception des projets en temps utile, plus particulièrement avant la signature de la convention de subvention

50. Les risques et les enseignements tirés ont été pris en considération dans la conception de la plupart des projets, mais des scénarios concernant la probabilité des risques (c'est-à-dire la probabilité qu'ils surviennent et leur impact le cas échéant) n'ont été évalués que pour sept d'entre eux³⁹. Pour plusieurs projets, des faiblesses au niveau du cadre logique ont été constatées par les évaluateurs⁴⁰ au stade de la proposition, mais elles n'ont pas été pleinement prises en considération lors de la mise en œuvre du projet:

- a) dans le cas du projet Indonésie1, l'un des évaluateurs de la proposition dans sa totalité a attiré l'attention sur les faiblesses des indicateurs, mais sa remarque n'a pas été prise en considération dans le rapport d'évaluation et les indicateurs n'ont pas été modifiés;
- b) les évaluateurs du projet Philippines2 ont fait observer que la formulation d'objectifs spécifiques comportait des lacunes («ils ne représentent qu'une pléthore d'activités très semblables aux résultats escomptés»), mais ces dernières n'ont pas été comblées avant la signature de la convention de subvention;

³⁸ Pour Cambodge1, la valeur de référence obtenue n'était pas suffisamment précise. Pour Inde2, les données de référence ne correspondaient pas totalement aux indicateurs du projet et ont été disponibles trop tard pour lui être utiles.

³⁹ Projets pour lesquels la probabilité du risque a fait l'objet d'une évaluation: Bangladesh1, Bangladesh2, Cambodge1, Cambodge4, Népal1, Thaïlande1 et Thaïlande3.

⁴⁰ Les évaluateurs sont les membres du comité d'évaluation chargé d'examiner les propositions. Ils sont nommés personnellement par la Commission. Pour les projets de l'échantillon, les évaluateurs étaient des agents de la Commission.

- c) l'évaluateur du projet Népal3 a constaté qu'«aucune enquête de référence ou analyse comparative» n'avait été réalisée et qu'«il conviendrait de revoir le cadre logique en l'assortissant d'indicateurs quantitatifs appropriés». En l'occurrence, l'enquête de référence avait été réalisée en tant qu'activité du projet et le cadre logique avait été modifié au moment du second rapport intermédiaire, mais certains des indicateurs étaient encore non quantifiables et subjectifs⁴¹.

51. Dans un cas (le projet Bangladesh5), la délégation de l'UE a signalé la faiblesse du cadre logique alors que le projet était en cours de mise en œuvre, et elle a demandé au bénéficiaire d'y remédier. Cependant, les modifications n'ont été apportées que six mois avant l'achèvement du projet, en avril 2016, ce qui signifie que la délégation est intervenue trop tard (la durée du projet étant de trois ans).

52. Les résultats escomptés de la plupart des projets étaient relativement réalistes au stade de la conception⁴², à quelques exceptions près toutefois:

- a) lors des débats menés avec la Commission sur une possible extension du projet Bangladesh1, il est apparu clairement que la conception de ce dernier était trop ambitieuse, en particulier en ce qui concerne le recours à une base de données. Comme le projet était mené dans des zones reculées, le manque d'électricité et les problèmes de connexion internet représentaient des obstacles majeurs à une mise en œuvre réussie des activités du projet, une réalité qui a été sous-estimée lors de la phase de conception;

⁴¹ Pourcentage d'époux/de membres de la famille qui entretiennent une relation harmonieuse avec les migrantes sur le lieu de destination (aux Émirats arabes unis, au Koweït et en Arabie saoudite); augmentation du nombre d'ONG partenaires (sans indication de l'augmentation); prise en charge, par les ONG partenaires, d'un nombre accru d'actions visées sur toute la séquence de la mobilité [...] (sans indication de l'augmentation); pourcentage de personnes réhabilitées parmi les personnes refoulées issues des districts visés par le projet (sans indication du pourcentage).

⁴² Dans l'ensemble, nous avons constaté que neuf projets prévoyaient des résultats semblant trop optimistes au stade de la conception: Bangladesh1, Bangladesh6, Bangladesh8, Cambodge3, Inde1, Inde2, Régional1, Thaïlande4 et Thaïlande6.

- b) plusieurs activités prévues dans le projet Inde1 lors de la phase de conception, puis annulées, étaient trop ambitieuses: l'une d'elles consistait à examiner des amendements attendus à la législation, lesquels avaient déjà été reportés à plusieurs reprises (depuis 2004) et n'ont pas été adoptés pendant la période de mise en œuvre du projet (2011-2014).

Des contraintes locales et des retards ont entravé la mise en œuvre des projets

53. Dans la présente section, nous examinons entre autres si la Commission a assuré un suivi adéquat des projets, si elle a réagi en temps utile aux changements imprévus et si les projets ont été mis en œuvre conformément aux prévisions (en ce qui concerne le calendrier, le budget et les activités).

La Commission a assuré un suivi adéquat des projets, mais la mise en œuvre a été entravée en raison de retards, d'une appropriation limitée au niveau national et de modifications apportées par les partenaires à l'enchaînement des activités

54. Nous avons constaté que les projets avaient fait l'objet d'un suivi adéquat de la Commission, qui a effectué des visites sur le terrain pour 26 projets et procédé à un «suivi axé sur les résultats»⁴³ pour quatre projets. De manière générale, la Commission a arrêté des mesures correctrices en temps utile pour favoriser le bon déroulement des projets⁴⁴. Nous avons néanmoins constaté que l'évaluation continue de la durabilité de 14 projets présentait des faiblesses (voir point 66). Or, dans certains cas au moins, ces dernières apparaissaient déjà clairement au stade de la conception.

⁴³ Le suivi axé sur les résultats fournit un instantané de la mise en œuvre d'une intervention à un moment donné. Il ne sert pas uniquement d'outil d'aide à la gestion de projet en informant les parties prenantes de la performance d'une intervention spécifique, mais présente des enseignements destinés à la poursuite de la programmation, de la conception et de la mise en œuvre des interventions.

⁴⁴ À l'exception de quatre cas dans lesquels: elle a trop tardé à traiter une demande d'addendum; elle a été obligée, en raison de la nature du partenaire, d'attendre la publication d'un «suivi orienté sur les résultats» pour s'attaquer à des problèmes connus; elle a considéré comme une formalité un changement de partenaire un mois après la signature du contrat; elle n'a pas réagi à l'absence de gestionnaire de projet pendant plusieurs mois.

55. En juillet 2016, 27 des 35 projets étaient achevés. La période de mise en œuvre de 10 projets⁴⁵ a toutefois été prolongée de 3 à 12 mois. La moitié des prolongations étaient dues à des facteurs extérieurs tels que des approbations tardives par les autorités, des troubles politiques et des problèmes de sécurité, tandis que l'autre moitié s'expliquait par des contraintes internes au projet liées à la capacité des partenaires.

56. Huit projets ont fait l'objet d'un changement dans l'ordre logique de leurs activités. Ces changements ont affecté l'exécution des autres activités de ces projets, ce qui signifie que les synergies potentielles n'ont pu être pleinement exploitées. Nous avons constaté que les études et évaluations de référence n'étaient pas disponibles en temps utile, que les activités de formation avaient lieu trop tard et que le classement par ordre de priorité des activités en rapport les unes avec les autres n'était pas idéal.

Encadré 2 – Exemples d'incidences produites par des changements dans l'enchaînement des activités

Changement dans l'ordre des activités

Projet Cambodge2: initialement, les activités s'enchaînaient comme suit: 1.1 Revue de presse, observation, analyse de la couverture médiatique sur la traite des enfants et suivi; 1.2 Sensibilisation et formation des journalistes sur les questions de la traite et des droits des enfants; 1.3 Promotion de la mise en réseau de journalistes spécialisés à l'échelle nationale. L'altération de l'enchaînement a affecté l'exécution des activités du projet liées aux activités déplacées, car l'analyse de la presse était censée mettre au jour les besoins en formation des journalistes, et la formation aurait dû être suivie de la mise en réseau. Au lieu de suivre l'ordre prévu, le projet a commencé par les activités de mise en réseau, alors que la revue de presse et la formation n'avaient pas encore eu lieu.

Retard significatif d'une seule activité

Projet Inde2: une cartographie de la vulnérabilité (c'est-à-dire des zones où une population vulnérable était particulièrement exposée au risque de la traite) était disponible en mars 2011, mais en février 2013, elle n'avait toujours pas été approuvée par le ministère compétent. Cela a eu pour effet de suspendre toutes les activités, y compris les études réalisées à partir de cette référence et

⁴⁵ Népal3, Bangladesh1, Bangladesh2, Thaïlande2, Viêt Nam1, Inde2, Inde3, Philippines2, Pakistan1 et Régional2.

qui étaient censées éclairer la mise en œuvre du projet. La nouvelle référence a finalement été mise à disposition trop tard pour être utile.

57. Dans 10 des cas⁴⁶ que nous avons examinés, certaines activités essentielles n'avaient pas été menées comme prévu. Cela était dû à un manque d'engagement, soit du gouvernement (cinq cas), soit du partenaire chargé de la mise en œuvre (quatre cas), soit des deux (un cas), comme l'illustre l'**encadré 3**.

Encadré 3 – Exemples de manque d'appropriation ou d'engagement

Du gouvernement

Projet Bangladesh1: le logiciel permettant d'enregistrer les enfants n'a pas été activé par le gouvernement avant la fin du projet. Par conséquent, les fonctionnaires n'ont pu être formés au moment où le projet était opérationnel.

Projet Indonésie1: le projet visait à soutenir la mise en œuvre d'un plan national anti-traite. En raison d'un manque d'engagement politique, les réunions avec des hauts fonctionnaires du gouvernement n'ont pas eu lieu comme prévu, et il a fallu les remplacer par des réunions avec des fonctionnaires locaux.

Du partenaire chargé de la mise en œuvre

Projet Myanmar1: les supports prévus pour la formation sur la migration ou sur la protection de l'enfance n'ont pas été élaborés dans le cadre du projet, et aucun support n'a été distribué de manière systématique lors des ateliers destinés aux groupes de protection de l'enfance. De plus, les activités récréatives pour les enfants n'ont pas été organisées de manière régulière, chaque groupe de protection de l'enfance œuvrant indépendamment, au niveau de sa communauté, à la promotion des droits des enfants et à la sensibilisation à cet égard. Certains groupes n'étaient pas assez actifs (avec par exemple trois événements par an dans un village, contre 20 dans un autre). Le partenaire aurait dû se pencher sur ces deux questions (la disponibilité des supports de formation et le degré d'engagement) en temps utile.

⁴⁶ Les 10 projets concernés étaient Philippines2, Bangladesh1, Bangladesh2, Indonésie1, Inde2, Cambodge3, Népal2, Myanmar1, Inde1 et Bangladesh4. Sept projets sont toujours en cours de mise en œuvre. L'analyse porte uniquement sur les projets achevés.

De l'un et de l'autre

Projet Inde1: deux activités essentielles ont été annulées. Premièrement, l'analyse qui devait être réalisée, du point de vue des droits de l'homme, sur la proposition de politique migratoire indienne et sur les amendements à la loi existante en matière de traite des êtres humains a d'abord été retardée, puis annulée, car le gouvernement n'était pas favorable à une nouvelle politique migratoire et la loi relative à la traite des êtres humains n'a pas été modifiée. Le risque qu'un tel retard se produise était prévisible compte tenu du nombre de tentatives infructueuses effectuées précédemment pour modifier le cadre légal. Deuxièmement, l'activité qui visait à motiver les compagnies aériennes et les banques à assumer leur responsabilité sociale en diffusant des informations auprès des travailleurs migrants et en leur donnant accès à certains services n'a pas été mise en œuvre en raison d'un manque de fonds et de capacités logistiques. Cette difficulté aurait pu être envisagée également lors de la phase de conception du projet.

L'exécution du budget a été entravée par la capacité limitée des partenaires locaux

58. Nous avons relevé sept cas de sous-utilisation importante des crédits et cinq autres cas de prolongation de la durée du projet pour permettre la consommation du budget⁴⁷. Les conventions de subvention fixent la contribution maximale de l'UE et une sous-utilisation n'est pas forcément négative, en particulier lorsque tous les résultats escomptés ont été obtenus. Cependant, lorsque le budget d'une proposition retenue a été considérablement surestimé et que cette erreur n'est pas corrigée avant la rédaction de la convention, la Commission ne peut pas tirer pleinement parti de l'appel à propositions (et des fonds disponibles) pour soutenir d'autres projets. Dans certains cas, nous avons constaté que la proposition initiale des partenaires était irréaliste (trop ambitieuse ou surestimée) par rapport à leurs capacités. À titre d'exemple:

- a) dans le cas d'un projet (Régional1), 65 % seulement du budget initial ont été utilisés. Le principal partenaire chargé de la mise en œuvre a reconnu que de nombreuses lignes

⁴⁷ Projets ayant connu une sous-utilisation importante: Thaïlande2, Bangladesh1, Inde2, Inde3, Philippines2, Régional1 et Régional2. Projets dont la durée a été prolongée: Inde1, Népal3, Pakistan1, Bangladesh2 et Viêt Nam3.

budgétaires avaient été surestimées au départ (en particulier pour les dépenses liées au matériel et à la campagne de sensibilisation)⁴⁸;

- b) près de la moitié de la somme prévue au contrat du projet Inde3 n'avait pas été utilisée à la date d'achèvement initiale du projet, en partie du fait que les activités à long terme d'assistance aux victimes étaient couvertes par des financements de l'État potentiellement plus attrayants (à plus long terme et plus ciblés);
- c) pour le projet Régional2, il a fallu deux prolongations (de 36 à 48 mois) pour consommer 90 % de la contribution de l'UE prévue⁴⁹.

Les projets ont donné quelques résultats positifs en matière de lutte contre la traite des êtres humains, même si leur durabilité est source d'inquiétudes

59. Dans la présente section, nous examinons si les réalisations prévues ont été/sont livrées dans le respect des délais et du budget, si les projets ont contribué positivement à l'éradication de la traite des êtres humains et si les résultats des projets sont durables.

Les projets ont donné quelques résultats positifs en matière de lutte anti-traite, qu'il est cependant difficile de relier au renforcement général de la lutte contre la traite des êtres humains dans la région

60. Depuis 2009, la lutte contre la traite des êtres humains dans les régions couvertes par l'audit s'est globalement améliorée, bien qu'il existe des différences notables entre les pays, deux d'entre eux seulement respectant pleinement les meilleures normes établies. Selon des données communiquées dans un rapport du gouvernement des États-Unis sur la traite des personnes (voir **tableau 1**), les pays qui ont évolué de manière positive sont le Bangladesh, le Cambodge, l'Inde, les Philippines et le Pakistan, tandis que la situation est restée

⁴⁸ Le financement octroyé par l'UE s'élevait à 1,7 million d'euros, soit bien plus que le montant minimal des subventions, fixé à 500 000 euros. Les résultats prévus ont été atteints dans une large mesure.

⁴⁹ Le financement octroyé par l'UE s'élevait à 470 902 euros, soit bien plus que le montant minimal des subventions, fixé à 300 000 euros. Les résultats prévus ont été atteints dans une large mesure.

inchangée dans quatre pays (l'Indonésie, le Népal, le Myanmar et le Viêt Nam) ou s'est dégradée dans un pays seulement (la Thaïlande), au cours de la période couverte par l'audit.

Tableau 1 – Efforts consentis par un échantillon de pays pour lutter contre la traite des êtres humains, selon le rapport *Trafficking in Persons* publié par le gouvernement des États-Unis

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cambodge	2LPS	2	2	2	2LPS	2LPS	2LPS	2
Indonésie	2	2	2	2	2	2	2	2
Népal	2	2	2	2	2	2	2	2
Myanmar	3	3	3	2LPS	2LPS	2LPS	2LPS	3
Thaïlande	2	2LPS	2LPS	2LPS	2LPS	3	3	2LPS
Viêt Nam	2	2LPS	2LPS	2	2	2	2	2
Inde	2LPS	2LPS	2	2	2	2	2	2
Philippines	2LPS	2LPS	2	2	2	2	2	1
Pakistan	2LPS	2	2	2	2	1	1	1
Bangladesh	2LPS	2LPS	2LPS	2	2	2	2	2

Remarque: Le rapport du gouvernement des États-Unis sur la traite des personnes classe les pays dans quatre catégories: le niveau 1 (pays respectant pleinement les normes), le niveau 2 (pays ne respectant pas pleinement les normes mais accomplissant des efforts notables), le niveau 2LPS (liste des pays à surveiller, comparable au niveau 2 mais avec un impact aggravé par le nombre de victimes, l'incapacité à démontrer une intensification des efforts ou le non-respect des engagements) et le niveau 3 (pays ne respectant pas les normes).

Source: Département d'État des États-Unis, *Trafficking in Persons Report*, 2016.

61. Nous avons constaté que, sur l'ensemble des projets examinés, nous étions en mesure de mettre en évidence quelques résultats positifs pour la lutte contre la traite des êtres humains. Nous avons également observé que le soutien de l'UE, et en particulier le financement ciblé de l'IEDDH, a contribué à renforcer les ONG qui se consacrent, au niveau de la communauté, à la lutte contre la traite des êtres humains. Toutefois, ces résultats ne peuvent pas être reliés au progrès global de la lutte anti-traite dans les régions concernées. Il est en outre malaisé de déterminer l'impact des initiatives orientées sur les droits de l'homme, car elles visent des changements sur le long terme qui, par nature, sont souvent difficiles à mesurer.

62. Le projet Indonésie¹ illustre bien comment le soutien de l'UE peut contribuer à induire un changement sur le long terme au niveau des comportements et de l'engagement local. Ce

projet a permis de consolider une coalition émergente d'ONG locales engagées dans la lutte contre la traite des êtres humains en renforçant les capacités de cette coalition et en augmentant sa visibilité et sa portée à l'échelle internationale. Cette coalition a dès lors été en mesure d'apporter une contribution importante au regard des défis liés à la traite des êtres humains dans le cadre de l'examen périodique universel établi par les Nations unies en ce qui concerne le bilan de l'Indonésie en matière de droits de l'homme⁵⁰.

63. De même, les projets Cambodge2 et Cambodge3 ont été mis en œuvre par une coalition d'ONG nationales dont ils ont contribué à accroître la visibilité, la capacité et la portée. En conséquence, la coalition et ses membres ont amélioré leurs compétences en gestion de projets et ont pu continuer à recevoir l'aide de donateurs pour certaines de leurs activités.

64. Comme nous l'avons indiqué plus haut (voir point 47), la sélection des projets au moyen d'appels à propositions n'a pas laissé à la Commission une grande marge de manœuvre pour les intégrer dans une approche globale. Nous avons cependant relevé un projet qui était parvenu à établir le lien entre l'aide au développement et d'autres instruments de mise en œuvre des politiques de l'UE (voir **encadré 4**). D'autres donateurs s'attaquent eux aussi à la traite des êtres humains en adoptant une approche globale intégrant différents types d'aide⁵¹.

⁵⁰ L'examen périodique universel est un processus particulier qui comprend un examen périodique du bilan des 193 États membres de l'ONU en matière de droits de l'homme.

⁵¹ Le programme Australie-Asie de lutte contre la traite des personnes pour 2013-2018 (*Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons*), doté de 50 millions de dollars australiens, apporte son soutien à l'ANASE et à des organismes nationaux et régionaux, et s'attache à remédier au manque de données probantes concrètes. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a récemment lancé un projet régional anti-traite conçu pour maximiser l'impact escompté des interventions en garantissant leur interaction.

Encadré 4 – Projet Thaïlande³ – Une coopération fructueuse entre les services et l'utilisation efficace des instruments disponibles au service d'objectifs anti-traite – l'exemple d'un projet thaïlandais dans le domaine de la pêche

Le règlement INN (sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée)⁵² de l'UE vise à assurer qu'aucun produit de la pêche provenant de captures illicites n'aboutit sur le marché de l'Union.

En 2011, la Commission a entamé avec la Thaïlande un dialogue informel sur le respect, par celle-ci, des dispositions de ce règlement.

En 2015, une série d'articles a révélé des liens entre certaines entreprises de pêche thaïlandaises et la traite des êtres humains. Les médias ont «révélé le rôle majeur joué par les autorités, les pêcheurs et les trafiquants dans l'esclavage de milliers de personnes».

La Commission a considéré que le dialogue informel avec les autorités thaïlandaises ne permettait pas d'assurer des progrès satisfaisants. Ainsi, le 21 avril 2015, elle a mis la Thaïlande en demeure (en lui adressant un «carton jaune») en raison de mesures insuffisantes prises dans le cadre de la lutte contre la pêche illicite au niveau international. Des lacunes avaient été relevées dans le cadre légal de la Thaïlande relatif à la pêche durable ainsi que dans son système de surveillance, de contrôle et de traçabilité des prises. En outre, des médias avaient accusé la flotte thaïlandaise d'atteintes graves aux droits de l'homme et des travailleurs (voir point 6).

Bien que la mise en demeure n'ait pas été pensée comme un outil de lutte contre la traite des êtres humains, elle a servi cette cause en Thaïlande. La décision a été suivie d'une procédure formelle de dialogue avec les autorités thaïlandaises, afin qu'un accord puisse être trouvé sur les mesures correctrices à prendre. En cas de non-application de ces mesures, l'UE aurait pu interdire les importations de produits de la pêche en provenance de Thaïlande, ce qui a représenté pour les autorités de ce pays une incitation supplémentaire à agir sans tarder.

La décision de la Commission a donné une impulsion à la mise en place de réformes attendues de longue date, par exemple en ce qui concerne les conditions de travail. La direction générale des affaires maritimes et de la pêche et la DG DEVCO ont attiré l'attention d'autres services de la Commission (responsables du commerce et des normes du travail) sur l'occasion qui leur était offerte

⁵² Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE) n° 1447/1999.

de concevoir une intervention qui soutienne l'engagement des autorités thaïlandaises à réduire le travail forcé, le travail des enfants et d'autres formes inacceptables de travail, ainsi qu'à éliminer progressivement l'exploitation des travailleurs dans les secteurs thaïlandais de la pêche et de la transformation des produits de la mer. Le projet qui s'en est suivi s'inscrit dans un effort plus vaste incluant un dialogue UE-Thaïlande sur des questions liées à la pêche et au travail.

Le projet est mis en œuvre par l'Organisation internationale du travail (OIT), qui a signé un contrat en décembre 2015. Les activités ont commencé en février 2016 avec une durée prévue de 42 mois. Le projet est censé aider les autorités thaïlandaises grâce à l'élaboration de feuilles de route en vue de la ratification de conventions clés de l'OIT, une répercussion positive qui va au delà du secteur de la pêche. Les mesures prises pour protéger les droits des travailleurs de ce secteur sont à présent transposées dans d'autres secteurs de l'économie afin que les droits du travail soient harmonisés dans le pays. Par ailleurs, d'autres donateurs recueillent actuellement des informations sur le projet afin d'étudier la possibilité de le reproduire dans d'autres pays de l'Asie du Sud et du Sud-Est (par exemple au Bangladesh, qui a lui aussi un important secteur de la pêche).

La durabilité des résultats des projets n'était pas systématiquement garantie

65. Nous avons pu évaluer les perspectives de durabilité de 25 projets⁵³. En ce qui concerne les 10 projets restants, certains étaient en cours, et dans d'autres cas, le rapport final n'avait pas encore été approuvé ou n'était pas assez précis. Selon nos constatations, la durabilité peut être démontrée pour 11 projets. Pour les 14 autres, elle risque d'être affectée par l'insuffisance des contributions futures des donateurs (huit projets) et par un engagement insuffisant des partenaires ou du gouvernement (six projets).

Encadré 5 – Exemples de problèmes de durabilité

Insuffisance des contributions futures des donateurs

Pour le projet Népal¹, le partenaire principal ne travaille plus dans les trois districts concernés et ses priorités territoriales et thématiques ont évolué. Bien qu'un partenaire poursuive ses activités de microcrédit avec l'aide d'un autre donateur, les activités ayant un lien plus direct avec la traite des êtres humains ont été interrompues.

⁵³ Voir annexe II.

Dans le cas du projet Inde1, un autre donateur a assuré la durabilité financière directe d'une partie des activités, mais toutes n'ont pu être poursuivies.

Insuffisance de l'engagement des partenaires et de l'appropriation par le gouvernement

Dans le cas du projet Inde2 qui visait à aider les *panchayats* à maintenir les comités de vigilance et les centres d'action, les partenaires chargés de la mise en œuvre n'ont pas conclu d'accords durables avec la police et ne seront pas en mesure de financer leurs actions une fois le programme achevé.

En ce qui concerne le projet Bangladesh3, il ne sera durable que si le gouvernement national modifie sa position à l'égard des réfugiés rohingyas (auxquels il n'accorde ni reconnaissance, ni accès au travail et à l'éducation secondaire). Toutefois, la délégation de l'UE n'a pris aucune mesure supplémentaire. Ce manque de suivi s'est traduit par l'annulation ou le report de certaines activités du projet liées à la traite des êtres humains.

66. Pour les 14 projets dont la durabilité était incertaine, nous avons constaté qu'il aurait mieux valu traiter les facteurs sous-jacents affectant la durabilité au stade de la conception. En particulier, les projets ne prévoyaient pas de stratégie de sortie ayant pour objet la transmission des pratiques de mise en œuvre des projets et celle des réalisations fournies, comme le recommande la Commission dans ses lignes directrices sur la gestion du cycle de projet⁵⁴. De plus, les facteurs exogènes et les menaces n'ont pas été suffisamment atténués et ont donc perduré pendant la phase de mise en œuvre. L'évaluation continue de la durabilité par la Commission a également été entravée par une documentation insuffisante concernant l'impact des changements intervenus lors de la mise en œuvre.

67. Nous avons relevé un bon exemple de projet durable, qui illustre les avantages que revêt le fait d'aborder les questions de durabilité au début de la phase de conception (voir **encadré 6**).

⁵⁴ Il doit exister un «plan pour le retrait de toute assistance externe [...] et pour le transfert de toutes les responsabilités de gestion», Commission européenne, «Méthodes de l'Aide – Lignes directrices – Gestion du Cycle de Projet», 2004, p. 45.

Encadré 6 – Shubha Yatra: promotion et protection des droits des migrantes népalaises (Népal3)

Bonne pratique

Le projet a pour but de promouvoir et de protéger les droits des migrantes népalaises en organisant des initiatives de sensibilisation et en encourageant le partage des connaissances. La stratégie de sortie avait été amplement discutée avec les principales parties prenantes lors de la phase de conception et avait fait l'objet d'une évaluation continue pendant la mise en œuvre. Le projet comprenait notamment des activités destinées à attirer d'autres soutiens de donateurs afin de garantir la durabilité des résultats une fois le projet achevé.

Les résultats obtenus grâce aux activités de sensibilisation se sont avérés durables. L'un des partenaires a mis en œuvre, avec l'aide de l'Organisation internationale du travail (OIT), un programme visant à garantir des migrations sûres dans le district de Rupendhi. De même, le centre de service des migrantes (fédération des travailleuses migrantes mise en place pendant la durée du projet Shubha Yatra) a organisé régulièrement, au niveau du district, des réunions de coordination axées sur la défense des droits des migrantes, avec l'aide financière des autorités locales.

Par ailleurs, des centres d'information installés dans les bureaux administratifs du district (à Hetauda et à Bhairawa) sont toujours opérationnels et collaborent avec 22 ONG locales intervenant en faveur des droits des femmes. Les bureaux d'information à l'aéroport international et aux frontières ont également poursuivi leurs activités avec le soutien de différents donateurs et fondations privés. Les deux partenaires dirigent activement ces initiatives.

En ce qui concerne la promotion du partage des connaissances, le partenaire principal, une ONG internationale, a diffusé le modèle visant à garantir des migrations sûres proposé dans le cadre du projet, et assure actuellement la mise en œuvre de projets à Rupendhi et à Makwanpur. Ces derniers s'appuient sur les travaux réalisés dans le cadre d'un projet financé par l'UE pour favoriser l'émancipation des jeunes filles par l'éducation et pour réduire le mariage des enfants.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

68. L'audit a porté sur l'efficacité du soutien de l'UE à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est. L'éradication de la traite des êtres humains est nécessairement un processus à long terme. Elle implique de s'attaquer à plusieurs causes profondes (par exemple l'inégalité entre les sexes, la pauvreté, les droits des minorités,

l'éducation et la santé) et d'interrompre les activités des réseaux criminels. La traite des êtres humains est par essence un crime clandestin sur lequel il n'existe guère de données statistiques suffisantes et comparables. Nous avons constaté qu'en raison de la complexité de la situation, de la multitude de priorités à grande échelle et des ressources limitées, l'UE s'est avérée partiellement efficace dans son soutien à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est.

69. Le cadre stratégique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains prévoit dans une large mesure une approche globale de la question, même si certains aspects ne sont pas encore totalement développés. La stratégie anti-traite 2012-2016 était un document de portée générale qui a fourni des orientations limitées sur la dimension extérieure de cette question. En avril 2017, la Commission n'avait publié aucune évaluation globale des résultats obtenus dans le cadre de la stratégie anti-traite, et elle n'avait pas non plus présenté de cadre stratégique de lutte contre la traite pour l'après-2016.

70. D'autres documents stratégiques viennent compléter la stratégie anti-traite. Ensemble, ils couvrent les principaux aspects de la traite des êtres humains. La Commission et le SEAE s'appuient sur toute une série d'outils pour combattre la traite des êtres humains, directement ou indirectement: les dialogues sur les droits de l'homme s'avèrent particulièrement profitables, mais il existe aussi d'autres outils tels que les dialogues bilatéraux et le soutien à des enceintes régionales (à savoir l'ANASE et l'ASEM en Asie). Jusqu'à présent, aucun nouveau partenariat consacré à la lutte anti-traite n'a été établi entre l'UE et un pays de l'Asie du Sud ou du Sud-Est (voir points 22 à 43).

Recommandation n° 1 – Continuer à développer le cadre stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains en renforçant sa pertinence pour l'Asie du Sud et du Sud-Est

En coordination avec le SEAE et compte tenu des implications de l'examen à mi-parcours sur les instruments de financement extérieur, la Commission devrait continuer à développer le cadre stratégique de lutte contre la traite des êtres humains, notamment:

- en proposant au Conseil une liste actualisée des priorités, établie en fonction des résultats obtenus jusque-là, du caractère généralisé de la traite des êtres humains dans les différents pays ou régions et des priorités thématiques;

- en veillant à ce que les décideurs et les experts disposent de données suffisantes et comparables sur les activités financées en matière de lutte anti-traite;
- en définissant des objectifs clairs et des valeurs cibles pour la lutte contre la traite des êtres humains, ce qui favoriserait la conception d'actions pertinentes, cohérentes et globales dans les régions ou pays prioritaires convenus. Les objectifs devraient être transposés dans des orientations opérationnelles plus précises, suffisamment claires pour permettre le pilotage des activités sur le terrain, par exemple grâce à l'utilisation de cadres nationaux, de stratégies par pays, d'exercices de programmation et de rapports de gestion existants pertinents;
- en déterminant, puis en appréciant si le meilleur instrument pour atteindre des objectifs est le projet, un autre outil (par exemple le dialogue sur les droits de l'homme, les instruments d'assistance technique, les partenariats consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains, etc.) ou une combinaison de plusieurs outils. Il conviendra ensuite d'en rendre compte.

Délai visé: mi-2018

71. Malgré des faiblesses spécifiques, les projets examinés en Asie du Sud et du Sud-Est ont donné quelques résultats positifs en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Ces résultats auraient toutefois pu avoir davantage d'impact si une approche globale avait été adoptée, car celle-ci aurait permis d'accroître l'interaction et les synergies entre les projets et d'autres outils utiles dans la lutte anti-traite. Deux tiers environ des projets de l'échantillon étaient affectés par des faiblesses en ce qui concerne la formulation d'objectifs et/ou d'indicateurs et certaines faiblesses de conception n'ont pas été corrigées en temps utile, particulièrement avant la signature de la convention de subvention (voir points 45 à 52).

72. La Commission a assuré un suivi adéquat des projets, mais leur exécution a été affectée par une appropriation nationale limitée ainsi que par des faiblesses dans les capacités des partenaires et dans leur mise en œuvre des activités. La lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est a connu une amélioration globale, qu'il est toutefois difficile de lier à des actions spécifiques de l'UE (tant du point de vue des financements alloués que de celui des résultats obtenus). Même s'il était trop tôt pour évaluer la durabilité

de tous les résultats des projets, nous avons constaté que celle-ci n'était pas systématiquement garantie (elle ne l'était pas pour 14 des 25 projets) (voir points 54 à 67).

Recommandation n° 2 – Optimiser l'incidence des projets en les intégrant dans un cadre global

Lors de l'élaboration de l'appel à propositions et de la procédure de sélection et d'attribution, la Commission devrait s'attacher à soutenir les projets les plus aptes à contribuer à la réalisation des objectifs de lutte contre la traite des êtres humains dans le pays ou la région prioritaire concerné(e):

- en établissant des critères de sélection qui favorisent une approche globale dans la région ou le pays, une couverture appropriée de toutes les priorités définies et la possibilité d'obtenir une interaction et des synergies entre les projets et les autres outils;
- en déterminant, pour les subventions, le type et le montant qui correspondent le mieux au poids et à la capacité de la société civile du pays;
- en veillant à ce que les projets sélectionnés soient assortis d'objectifs SMART et d'indicateurs RACER lors de leur conception et à ce que les résultats escomptés soient réalistes du point de vue du calendrier, du budget et de la capacité des partenaires;
- en mettant davantage l'accent sur la durabilité des résultats escomptés des projets, à un stade précoce déjà, puis tout au long de leur cycle de vie, par exemple en élaborant des stratégies de sortie qui prennent en considération d'autres sources de financement et encouragent l'appropriation nationale après l'achèvement du projet.

Délai visé: début 2018

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 2 mai 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE
Président

Annexe I**Vue d'ensemble des projets**

Pays	Délégation compétente	Référence CRIS du contrat	Référence dans le texte	Intitulé du projet	Montant total prévu (euros)	Contribution de l'UE (euros)
Cambodge	Cambodge	EIDHR/2011/272-402	Cambodge1	Sécurité des migrations et réduction de la traite (SMART)	333 261	244 855
Cambodge	Cambodge	EIDHR/2009/218-621	Cambodge2	Renforcer, sous l'angle des droits de l'homme, la capacité à lutter contre la traite, en particulier celle des enfants, dans neuf provinces et dans la municipalité de Phnom Penh, au Cambodge.	285 580	188 483
Cambodge	Cambodge	EIDHR/2011/272-403	Cambodge3	Renforcer la capacité de la communauté à prévenir la traite des êtres humains, en particulier celles des femmes et des enfants, et à aider les victimes de la traite à accéder à la justice	555 330	299 878
Cambodge	Cambodge	EIDHR/2015/369-068	Cambodge4	<i>MIGRA ACTION</i> – Militer, surveiller et communiquer en vue de combattre la traite des êtres humains et la migration à risque au Cambodge	500 000	475 000
Indonésie	Indonésie	EIDHR/2010/253-189	Indonésie1	Intensifier les actions de sensibilisation et la participation des jeunes: action de soutien à la mise en œuvre du plan national d'action pour l'éradication des actes criminels relevant de la traite des personnes et de l'exploitation sexuelle des enfants (2009-2014)	106 564	99 004
Népal	Népal	EIDHR/2009/158-139	Népal1	Action de responsabilisation des communautés pour la protection et la promotion des droits des femmes et des enfants	126 080	100 864

Pays	Délégation compétente	Référence CRIS du contrat	Référence dans le texte	Intitulé du projet	Montant total prévu (euros)	Contribution de l'UE (euros)
Népal	Népal	EIDHR/2009/158-158	Népal2	Initiative visant à renforcer la capacité des institutions locales à combattre la traite des êtres humains (ICLICHT)	49 000	49 000
Népal	Népal	DCI-MIGR/2010/228-798	Népal3	Shubha Yatra: promotion et protection des droits des migrantes népalaises	700 000	560 000
Myanmar	Thaïlande	DCI-HUM/2009/155-012	Myanmar1	Protection des enfants vulnérables du Myanmar contre la traite et d'autres formes de préjudice	663 293	596 963
Thaïlande	Thaïlande	DCI-HUM/2009/154-928	Thaïlande1	Préserver les enfants migrants de la traite et de l'exploitation dans la sous-région du Mékong	649 969	584 972
Thaïlande	Thaïlande	DCI-MIGR/2008/153-312	Thaïlande2	Retourner en arrière - aller de l'avant: autonomisation économique et sociale des migrants, y compris les victimes de la traite de retour des États membres de l'UE	2 199 813	1 758 813
Thaïlande	Thaïlande	DCI-HUM/2015/371-801	Thaïlande3	Combattre toute forme inacceptable de travail dans l'industrie thaïlandaise de la pêche et des produits de la mer	4 200 000	3 700 000
Viêt Nam	Viêt Nam	EIDHR/2010/248-231	Viêt Nam1	S'opposer à la violence (<i>Stand Up</i>)	205 649	195 366
Viêt Nam	Viêt Nam	EIDHR/2010/248-732	Viêt Nam2	Vesta II	279 902	251 912
Inde	Siège de la DG DEVCO / décentralisation vers la délégation de l'UE en Inde en 2011	DCI-MIGR/2010/224-427	Inde1	Améliorer la protection des travailleurs migrants indiens à Oman grâce à un renforcement des capacités fondé sur des éléments probants, en collaboration avec le gouvernement et la société civile	700 410	560 328
Inde	Inde	EIDHR/2010/232-393	Inde2	Soutenir les efforts du gouvernement indien en vue d'éradiquer la traite des femmes et des filles grâce à une action communautaire menée au niveau des <i>panchayats</i> en	300 000	240 000

Pays	Délégation compétente	Référence CRIS du contrat	Référence dans le texte	Intitulé du projet	Montant total prévu (euros)	Contribution de l'UE (euros)
				partenariat avec la commission nationale pour les femmes		
Inde	Inde	EIDHR/2012/278-640	Inde3	Renforcer la répression et mobiliser l'action communautaire pour combattre la traite des femmes et des enfants	345 518	293 690
Philippines	Philippines	EIDHR/2009/220-287	Philippines1	Face cachée et face visible de la violence envers les femmes: combattre la violence domestique et la traite dans les communautés urbaines défavorisées et dans les «quartiers chauds» des villes d'Angeles et d'Olongapo	175 151	140 121
Philippines	Philippines	EIDHR/2010/246-141	Philippines2	Œuvrer pour une meilleure application des lois locales et internationales relatives à la lutte contre la traite et d'autres formes de maltraitance des enfants dans certaines zones des Philippines	207 557	172 364
Pakistan	Pakistan	EIDHR/2011/277-432	Pakistan1	«Meri Awaz Suno» (Écoutez ma voix)	493 949	443 295
Inde – Népal – Bangladesh	Inde	DCI-MIGR/2009/153-330	Régional1	SANYUKT (connecté) – Projet régional de gestion des dossiers et de lutte anti-traite au sein et à partir de l'Asie du Sud	2 199 704	1 759 763
Inde – Népal	Inde	DCI-HUM/2008/155-098	Régional2	Protection and Quality of Care – Anti-trafficking Action, pilotée par Terre des hommes – Aide à l'enfance avec l'organisation Sanlaap Inde.	592 120	470 902
				Sous-total (pour les principaux projets relatifs à la traite des êtres humains)	15 868 850	13 185 573

Pays	Délégation compétente	Référence CRIS du contrat	Référence dans le texte	Intitulé du projet	Montant total prévu (euros)	Contribution de l'UE (euros)
Cambodge	Cambodge	DCI-MIGR/2013/282-889	Cambodge5	MIGRA-SAFE: pour une migration sûre des travailleurs migrants cambodgiens vulnérables vers la Thaïlande	714 300	571 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-NSAPVD/2011/270-442	Bangladesh1	Projet concernant la migration des enfants des campagnes vers les villes	1 349 994	998 996
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2011/223-092	Bangladesh2	Améliorer la protection de l'enfance et la réhabilitation des enfants victimes d'abus sexuels et d'exploitation sexuelle au Bangladesh	1 403 971	1 094 915
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2013/314-090	Bangladesh3	Protection, services essentiels et solutions durables pour les réfugiés du Bangladesh	3 770 680	1 500 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-HUM/2013/323-276	Bangladesh4	Actions communautaires pour la protection des enfants contre la violence	1 854 538	1 483 445
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2013/297-201	Bangladesh5	Cartographie et renforcement des capacités des personnes travaillant dans les plantations de thé et des communautés ethniques peu connues du Bangladesh	299 999	239 999
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2014/337-018	Bangladesh6	Protection, services essentiels et solutions durables pour les réfugiés du Bangladesh – phase IV	10 442 840	6 000 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2015/367-497	Bangladesh7	Combattre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants au Bangladesh	839 003	750 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2010/254-352	Bangladesh8	Promotion des droits de l'homme en vue de prévenir la violence et la discrimination à l'encontre des femmes et des filles	300 000	285 000
Thaïlande	Thaïlande	DCI-NSAPVD/2011/280-905	Thaïlande4	Promouvoir les réseaux de femmes afin d'améliorer la protection des droits des femmes et leur accès aux services de santé génésique	529 593	476 633

Pays	Délégation compétente	Référence CRIS du contrat	Référence dans le texte	Intitulé du projet	Montant total prévu (euros)	Contribution de l'UE (euros)
Thaïlande	Thaïlande	DCI-ASIE/2010/254-483	Thaïlande5	Aide en vue de la protection aux réfugiés birmans en Thaïlande	1 204 213	963 370
Thaïlande	Thaïlande	DCI-NSAPVD/2011/280-903	Thaïlande6	Pour une meilleure intégration des migrants birmans et une meilleure reconnaissance de leurs droits en Thaïlande	665 775	499 331
Régional	Indonésie	DCI-ASIE/2015/360-522	Régional3	UE-ANASE – Gestion de la migration et des frontières II	3 200 000	3 200 000
				<i>Sous-total (pour les autres projets ayant un impact sur la traite des êtres humains)</i>	26 574 906	18 062 690
				<i>Total général</i>	42 443 755	31 248 263

Annexe II**Objectifs des projets et évaluations au cas par cas**

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité
Cambodge	Cambodge1	Le projet vise à promouvoir la migration sûre afin de réduire l'incidence de la traite des êtres humains (nationale et internationale) au Cambodge et à renforcer les capacités des organisations de la société civile et des autorités locales (commune, district, province) à prévenir la migration à risque et la traite et à faire en sorte que les groupes à risque soient en mesure de prendre des décisions éclairées.						
Cambodge	Cambodge2	Le projet cherche à promouvoir l'intégration des droits des enfants dans les efforts anti-traite des autorités gouvernementales ainsi que dans les pratiques des ONG et des communautés, en favorisant les changements dans les perceptions sociales.						
Cambodge	Cambodge3	Cette action aborde le problème de l'extrême vulnérabilité des enfants en déplacement en empêchant leur exploitation et en donnant aux enfants victimes les moyens nécessaires pour se reconstruire et continuer à vivre. Elle ne s'efforce pas seulement de sensibiliser les parents et la communauté sur les risques et la vulnérabilité des enfants, mais aussi de créer des opportunités pour permettre le développement personnel de ces derniers.						
Cambodge	Cambodge4	Le projet vise à accroître les connaissances nécessaires pour reconnaître les cas d'exploitation et à développer les compétences des organisations de la société civile (OSC), des autorités locales, des migrants et de leur famille en matière de défense des intérêts et de communication, afin de permettre une sensibilisation aux niveaux local, national et international. Une société civile mieux préparée et équipée augmentera les possibilités d'assurer la visibilité de la situation réelle sur le terrain, en mettant en évidence les lacunes existant dans les connexions et la communication de l'information						

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité
		entre le niveau local et le niveau national.						
Indonésie	Indonésie1	L'action vise à renforcer les efforts de sensibilisation des OSC sur les questions de traite des personnes et d'exploitation sexuelle des enfants en favorisant la participation des jeunes.						
Népal	Népal1	Le projet avait pour but de renforcer la capacité des groupes les plus vulnérables de trois districts du Centre-Ouest du Népal à faire valoir leurs droits humains et à se prémunir contre la violence.						
Népal	Népal2	Contribuer à promouvoir les droits des communautés vulnérables en combattant la traite des femmes et des filles dans la région de l'extrême Ouest du Népal.						
Népal	Népal3	Le projet vise à promouvoir la migration sûre et à protéger les droits des travailleuses migrantes par la mobilisation et par une intensification de la réponse de la société civile.						
Myanmar	Myanmar1	L'objectif global est de mettre en place au Myanmar un système national de protection de l'enfance efficace, s'adressant à 6 millions d'enfants vulnérables.						
Thaïlande	Thaïlande1	L'objectif spécifique consiste à développer, au niveau des communautés et des municipalités, des systèmes de protection de l'enfance qui préviennent la traite et d'autres formes de maltraitance, de négligence, de violence et d'exploitation, et qui protègent les enfants vulnérables de trois municipalités, en contribuant au processus d'élaboration d'un système de protection de l'enfance efficace au niveau national.						

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité
Thaïlande	Thaïlande2	Le projet a pour objectif de contribuer à réduire l'exploitation par le travail et l'exploitation sexuelle des migrants, y compris les victimes de la traite, en promouvant un processus de retour et de réintégration humain qui mette l'accent sur l'autonomisation économique et sociale. Au terme du projet, les capacités des prestataires de services à assurer le retour et la réintégration des migrants qui ont connu l'exploitation par le travail et l'exploitation sexuelle, y compris les victimes de la traite, auront été renforcées en Thaïlande et aux Philippines ainsi que dans l'UE et les pays voisins grâce à une coordination et à une collaboration renforcées entre les agences spécialisées dans la question et les principales parties prenantes.						
Thaïlande	Thaïlande3	Le projet vise à réduire le travail forcé, le travail des enfants et les autres formes inacceptables de travail, à éliminer progressivement l'exploitation des travailleurs, notamment migrants, dans les secteurs thaïlandais de la pêche et des produits de la mer et, ce faisant, à améliorer le respect des droits fondamentaux du travail.						
Viêt Nam	Viêt Nam1	Le but du projet est de contribuer aux efforts nationaux de réduction des violences faites aux femmes en renforçant la protection et le soutien de celles qui ont subi des violences.						
Viêt Nam	Viêt Nam2	Le projet vise à promouvoir et à renforcer le respect des droits humains et des libertés fondamentales des femmes vivant dans des zones pauvres et reculées du Viêt Nam, en particulier celles qui font partie de groupes vulnérables tels que les minorités ethniques, les femmes sans instruction et les victimes de traite de retour chez elles.						
Inde	Inde1	Le projet a pour objectif de promouvoir les droits des travailleurs indiens migrant vers/dans les pays du Golfe. Pour ce faire, il vise à renforcer, en Inde et dans les États du Golfe, les capacités de 20 acteurs non étatiques et de 50 fonctionnaires des ministères concernés (service de l'immigration du ministère de l'intérieur et ministères des affaires d'outre-mer, du travail, du développement des femmes et des enfants, et de la protection sociale) à développer les droits des travailleurs migrants.						

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité
Inde	Inde2	L'objectif général de l'action est de faire en sorte que dès 2015, les efforts réalisés par le gouvernement indien pour mettre en place des mécanismes de prévention institutionnalisés destinés à arrêter la traite dans les districts d'origine soient soutenus et renforcés par l'action communautaire.						
Inde	Inde3	Combattre la traite des femmes et des enfants par: le renforcement des capacités, la formation et la sensibilisation des autorités chargées de faire respecter la loi; le soutien aux victimes et leur protection; la poursuite et le démantèlement des réseaux criminels impliqués dans la traite des femmes et des enfants grâce à la création de réseaux et de partenariats entre les autorités des zones d'origine, de transit et de destination.						
Philippines	Philippines1	Contribuer à la mise en place d'un environnement de gouvernance centré sur la promotion des droits de l'homme, qui satisfasse en particulier aux obligations des entités publiques locales en matière de protection et de promotion des droits des populations vulnérables par rapport à la traite et à la violence, ainsi qu'en matière de renforcement des capacités des femmes à faire valoir leurs droits.						
Philippines	Philippines2	Le projet a pour but de contribuer à faire appliquer le protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, la loi de 2003 sur la lutte contre la traite des personnes (<i>Anti-trafficking in Persons Act of 2003</i> - loi de la République n° 9208) et d'autres lois applicables en la matière aux Philippines.						
Pakistan	Pakistan1	Ce projet comporte trois objectifs: 1) limiter les abus sexuels sur mineurs, l'exploitation sexuelle commerciale des enfants et la traite des enfants dans le pays; 2) développer les capacités locales à réagir à la maltraitance des enfants; 3) établir des processus démocratiques pacifiques fondés sur le dialogue, la solidarité et l'équité pour promouvoir la protection de l'enfance.						

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité
Inde – Népal – Bangladesh	Régional1	Prévention de la migration à risque et de la traite des enfants et des adolescents en provenance de l'Inde (États du Bengale occidental et de l'Andhra Pradesh) et du Bangladesh (principaux districts et villages d'origine), et réhabilitation des victimes de la traite originaires de l'Inde (Bengale occidental et Andhra Pradesh), du Népal et du Bangladesh.						
Inde – Népal	Régional2	Intégration réussie des enfants rescapés de la traite dans la communauté. Objectif spécifique: améliorer la protection, la qualité des soins et l'intégration communautaire des enfants victimes de la traite en Inde et au Népal.						
Cambodge	Cambodge5	L'objectif global du projet est de promouvoir une migration sûre afin de protéger les droits des migrants cambodgiens (y compris les femmes et les enfants) et de réduire leur vulnérabilité par rapport à l'exploitation par le travail et à la traite des êtres humains.						
Bangladesh	Bangladesh1	Le projet vise à renforcer les services des administrations publiques locales, en coopération avec des acteurs non étatiques (ANE), afin de réduire la migration à risque des enfants des zones rurales vers les zones urbaines et d'améliorer la situation des enfants migrants.						
Bangladesh	Bangladesh2	Le but du projet est de diminuer le nombre de cas d'abus sexuels sur mineurs et d'exploitation sexuelle des enfants dans les zones couvertes par le projet et de réussir la réhabilitation et la réintégration de ces enfants dans la société.						
Bangladesh	Bangladesh3	L'objectif général de ce projet est de garantir que les droits des réfugiés soient respectés et, par suite, d'assurer que leur autonomie soit renforcée et qu'ils soient prêts pour des solutions durables ultérieures. L'objectif spécifique est de renforcer les capacités des réfugiés et de les aider à atteindre le niveau d'autonomie nécessaire pour mener une vie constructive dans un environnement sûr et sécurisé.						

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité
Bangladesh	Bangladesh4	L'action a pour but d'accroître la capacité et l'aptitude des acteurs étatiques et non étatiques à éliminer toute forme de violence à l'égard des enfants, et ce grâce au renforcement d'actions communautaires menées par des représentants de la communauté en faveur de la protection de l'enfance et grâce à un soutien juridique et à une réhabilitation complète en vue de la réintégration des enfants victimes de violence.						
Bangladesh	Bangladesh5	Le projet vise à promouvoir les droits, les libertés fondamentales et la représentation des personnes travaillant dans les plantations de thé qui se trouvent en situation «de contrainte», ainsi que ceux de groupes ethniques peu connus dans le contexte socioculturel et politico-économique plus général du Bangladesh, grâce à des actions de cartographie, de renforcement des capacités, de sensibilisation et de défense des intérêts.						
Bangladesh	Bangladesh6	Le projet a pour objectif de favoriser, au Bangladesh, un environnement dans lequel les réfugiés rohingyas bénéficient d'une protection internationale appropriée tant que la recherche d'une solution durable se poursuit.						
Bangladesh	Bangladesh7	L'objectif global de l'action <i>Combating Commercial Sexual Exploitation of Children</i> (CCSEC) au Bangladesh est de contribuer à l'élimination de l'exploitation sexuelle commerciale des enfants. Son objectif spécifique consiste à protéger et à promouvoir les droits des enfants rescapés de ce type d'exploitation ou risquant d'y être asservis en favorisant l'application de la convention n° 182 de l'OIT (C182) et du deuxième protocole facultatif à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant au Bangladesh.						
Bangladesh	Bangladesh8	L'objectif global est de prévenir toute forme de violence et de discrimination à l'égard des groupes vulnérables, en particulier les femmes et les filles, en promouvant les droits de l'homme dans des zones données du Bangladesh.						

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité
Thaïlande	Thaïlande4	L'objectif global du projet est de faire en sorte qu'au terme du projet, quatre ans plus tard, les femmes de 12 provinces du Nord-Est de la Thaïlande susceptibles d'être victimes de violence domestique ou sexuelle et de traite des êtres humains, ou ayant des difficultés à accéder aux services de santé, en particulier de santé génésique, bénéficient d'un meilleur accès à une protection juridique et à des services de santé.						
Thaïlande	Thaïlande5	Le projet a pour but de faire bénéficier les réfugiés logés dans les camps et les demandeurs d'asile du Myanmar d'un cadre de protection renforcé en Thaïlande.						
Thaïlande	Thaïlande6	L'action vise à accroître la capacité de 205 acteurs non étatiques œuvrant en faveur des migrants dans des zones fortement peuplées de migrants birmans tout en assurant la défense des droits des migrants et en contribuant à l'évolution de la législation (aux niveaux local, provincial et national) grâce à l'instauration de plateformes de dialogue entre autorités locales, société civile thaïlandaise et communautés birmanes.						
Régional	Régional3	Le programme vise à soutenir l'ANASE dans son processus d'intégration grâce à la mise en œuvre du schéma directeur pour la connectivité de l'ANASE, en particulier pour la connectivité entre les personnes, ainsi qu'à renforcer les réseaux des services répressifs et la coopération au niveau des principales plateformes régionales de transit, sur la base d'une étude relative à l'assouplissement des exigences en matière de visas pour les ressortissants et les non-ressortissants des États membres de l'ANASE au sein de cette dernière.						

			Pertinence de la conception		Suivi et mise en œuvre		Résultats et durabilité des résultats du projet	
Pays	Référence dans le texte	Objectif du projet	Objectifs SMART / indicateurs RACER	Autres aspects de la conception (p. ex. valeur de référence, enseignements tirés, budget)	Suivi	Mise en œuvre et divers	Résultats	Problèmes de durabilité

Remarque: Lorsque nous avons évalué ces projets, nous avons tenu compte des difficultés inhérentes à ceux qui concernent les droits de l'homme. Sur le plan de la durabilité, par exemple, un soutien continu des donateurs et une appropriation nationale s'avèrent souvent nécessaires pour assurer le maintien des résultats obtenus.

Remarque: Dix de ces projets n'ont pas été évalués du point de vue de la durabilité de leurs résultats, parce qu'ils étaient en cours (sept projets), que le rapport final n'avait pas été approuvé au moment de notre examen (un projet) ou que ce rapport n'était pas assez précis (deux projets). Parmi ces dix projets, nous avons relevé de sérieux problèmes de durabilité dans le cas de Bangladesh⁶, en raison d'un manque de coopération du gouvernement national, et dans celui de Cambodge⁴, pour lequel le modèle des ambassadeurs de communauté rémunérés était particulièrement déficient.

Légende:

-  Les normes ont été pleinement respectées dans tous leurs aspects significatifs
-  Certaines normes ne sont pas respectées
-  Écarts importants par rapport aux normes

Annexe III**Faiblesses dans la base de données du site web dédié à la lutte anti-traite**

1. Le système commun d'information RELEX de la Commission (CRIS) n'indique pas si un projet concerne la traite des êtres humains. En principe, les projets anti-traite sont systématiquement enregistrés dans une base de données spécialement consacrée à cette question, accessible sur le site web dédié. Nous avons analysé la base de données du site web dédié à la lutte contre la traite et constaté que le classement de certains projets dans la catégorie des projets anti-traite n'était pas cohérent.

2. En septembre 2016, la Commission a publié l'étude intitulée *Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission*. L'auteur de ce rapport a ajouté un avertissement dans lequel il déclare que la base de données ne peut être considérée comme suffisamment solide ou fiable. Il affirme ainsi que, même si le bureau du coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains s'est efforcé autant que possible de fournir des informations au contractant sur la totalité des projets financés par l'ensemble des services pour l'intégralité de la période examinée, l'étude ne peut être considérée comme un recueil absolument exhaustif de tous les projets financés par la Commission européenne dans le domaine de la traite des êtres humains.

3. L'analyse de l'échantillon permet également de relever l'absence de cohérence entre les différents projets de la base de données. La Commission a classé le projet Cambodge5 dans la catégorie des projets anti-traite, mais pas le projet Cambodge4, alors que celui-ci était considéré comme le prolongement du premier par un évaluateur.

Exemples de projets (non) inclus dans la base de données anti-traite	
Projets figurant dans la base de données du site web dédié à la lutte anti-traite	Projets similaires n'y figurant pas
<u>Promouvoir la responsabilité sociale des entreprises en matière de traite des êtres humains</u> (HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962) L'objectif principal du projet est d'améliorer la prévention de la traite des êtres humains à des fins	<u>Partenariats de lutte contre le travail des enfants au Bangladesh, faisant appel à la responsabilité sociale des entreprises (CRIS 266430)</u> Le projet vise à améliorer l'existence et les moyens de subsistance des enfants qui travaillent au

<p>d'exploitation par le travail, grâce à la transposition et à l'application des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UNGP) en matière de traite des êtres humains. Trois secteurs seront visés: l'agriculture, la construction et le tourisme (site web dédié à la lutte anti-traite).</p>	<p>Bangladesh dans le secteur privé, tant formel qu'informel.</p> <p>«Le travail des enfants est considéré comme étant le mode de violation des droits de l'enfant le plus courant au Bangladesh, avec quelque 7,4 millions d'enfants travaillant régulièrement dans des environnements dangereux. [...] Le problème général auquel l'action vise à remédier est lié au manque de prise de conscience concernant la responsabilité sociale des entreprises et les normes de conformité sociale dans le secteur privé et à l'application insuffisante de ces obligations. Ces déficiences expliquent la dangerosité du travail confié aux enfants» (description de l'action, point 1.6.2).</p>
<p><u>Prévention de la traite des jeunes et des femmes vulnérables au Kosovo (EIDHR/2008/168-436)</u></p> <p>Le projet visait à améliorer la prévention de la traite par un renforcement des capacités des ONG locales œuvrant dans le cadre de programmes anti-traite au Kosovo.</p> <p>Il avait également pour objectif de sensibiliser aux dangers de la traite les groupes les plus vulnérables des zones rurales du Kosovo, tels les élèves de l'enseignement primaire, les victimes de violences fondées sur le sexe et les filles ayant abandonné prématurément le système scolaire. Il entendait par ailleurs promouvoir la formation professionnelle des jeunes femmes de manière à réduire leur vulnérabilité face à la traite et à leur permettre de construire des existences indépendantes (site web dédié à la lutte anti-traite).</p>	<p><u>Améliorer la protection de l'enfance et la réhabilitation des enfants victimes d'abus sexuels et d'exploitation sexuelle au Bangladesh (CRIS 223-092)</u></p> <p>Le projet a pour but de réduire les cas d'abus sexuels sur mineurs et d'exploitation sexuelle des enfants dans les zones couvertes par le projet et de réussir la réhabilitation et la réintégration de ces enfants dans la société.</p>

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne concernant le système CRIS et la base de données du site web dédié à la lutte anti-traite.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«SOUTIEN DE L'UNION EUROPÉENNE À LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS EN ASIE DU SUD ET DU SUD-EST»

SYNTHÈSE

I. La lutte contre la traite des êtres humains fait partie intégrante de l'engagement global de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, en vertu duquel l'Union s'engage à combattre un ensemble de violations des droits de l'homme et de défis pour la sécurité. La traite des êtres humains est un domaine relativement récent de l'action extérieure de l'Union, dans le cadre de laquelle elle s'inscrit depuis 2009. Tout au long de cette période initiale, cet engagement s'est concrétisé aux niveaux politique, technique et des hauts fonctionnaires, sur le plan mondial et en Asie du Sud et du Sud-Est.

Comme l'a déclaré la Commission au Parlement européen: «Nous faisons actuellement le bilan des expériences et des réussites de la présente stratégie; nous examinons les tendances et les problèmes et nous évaluons, en consultant les parties prenantes, les actions futures nécessaires dans l'ensemble des différents domaines d'action. Notre objectif est de répondre aux défis créés par un contexte socio-politique changeant. Nous souhaitons toutefois également conserver une approche coordonnée et cohérente et poursuivre les efforts consentis pour lutter contre cette forme de criminalité extrêmement pernicieuse mais très lucrative. La lutte contre la traite des êtres humains est un impératif si l'on souhaite que l'Union continue de fonctionner: c'est notre devoir envers les victimes et nos sociétés».

II. Décivant l'Union, la Cour emploie le terme de «destination de choix» pour les victimes. Bien que l'Union puisse être considérée comme une destination «de choix», il convient également de souligner son rôle en tant que générateur de demande. Comme cela a été rappelé par Europol et dans l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA 2013), «[l]a demande constante en services associés à l'exploitation sexuelle et économique et la persistance d'inégalités socio-économiques entre les mondes développés et en développement alimentent la traite des êtres humains» [document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2016), [SWD(2016) 159 final].

III. En ce qui concerne l'observation concernant le fait qu'«aucune stratégie n'a encore été présentée à cet égard pour l'après-2016», la Commission tient à faire remarquer que, comme l'indiquent les programmes européens en matière de migration et de sécurité, des travaux sont en cours afin d'élaborer un cadre stratégique pour l'après-2016.

VI. Le SEAE souhaite souligner que la mise en place de partenariats consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains passe par l'établissement de dialogues de plus en plus constructifs avec les pays, qui s'inscrivent dans des structures régionales telles que l'ASEAN et l'ASEM, qui portent sur des thèmes plus vastes tels que les droits de l'homme et/ou l'aide à la coopération et dans le cadre desquels la traite des êtres humains est actuellement examinée. Il s'agit là d'un processus qui nécessite du temps, des ressources et une coopération étroite avec les interlocuteurs régionaux.

Il est utile de rappeler que, vu la nature transversale de la traite des êtres humains, il est logique de l'aborder dans un contexte plus vaste et d'appliquer des politiques et des instruments plus larges, couvrant par exemple les droits de l'homme, la réduction de la pauvreté, le soutien à l'état de

droit, la gestion des frontières, la lutte contre le crime organisé ou la gestion des flux migratoires, comme la Cour l'a noté dans son rapport. Les travaux réalisés dans ces domaines abordent une multitude de causes profondes et de «facteurs moteurs», qui sous-tendent la traite des êtres humains et qui doivent donc absolument être traités.

VII. La Commission se félicite de l'évaluation positive de la Cour et, même si elle convient qu'il est difficile de relier des projets spécifiques à l'amélioration globale en matière de traite des êtres humains, il apparaît clairement qu'une combinaison entre dialogue politique, sensibilisation et actions complémentaires avec les acteurs locaux importants a permis de créer une dynamique qui a produit des changements dans plusieurs pays.

En ce qui concerne les faiblesses spécifiques relevées, elle souhaite souligner que:

- les projets sont par définition limités dans le temps et que la durabilité des projets est l'une des préoccupations principales de la Commission;
- les projets de subventions sont conçus par les ONG candidates qui prennent en charge et mettent en œuvre les actions. Toute modification apportée à ces projets doit être convenue avec les ONG et ne doit pas changer les conditions d'octroi de la subvention. L'évaluation des défauts de conception est une évaluation qualitative qui dépend de l'évaluation individuelle du gestionnaire du programme ou du personnel chargé du suivi. Bien souvent, les modifications sont apportées à la suite de missions de suivi ou d'évaluations externes, qui amènent le bénéficiaire de la subvention à ajuster la conception du projet.

Enfin, de nombreux projets ont été mis en œuvre dans des environnements politiques et locaux difficiles et la gestion des projets doit s'adapter aux contraintes locales, ce qui entraîne de fait des retards dans la mise en œuvre.

INTRODUCTION

3. La Commission tient à rappeler que, comme il est indiqué dans la stratégie de l'Union en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012–2016, «[l]a vulnérabilité face à la traite et aux différentes formes d'exploitation dépend du sexe. Tandis que les femmes et les filles tendent à être victimes de la traite à des fins d'exploitation dans l'industrie du sexe, par le travail domestique ou dans le secteur des soins, les hommes et les garçons tendent plutôt à être victimes de travail forcé, en particulier dans les secteurs agricole, minier, forestier, de la construction et de la pêche. En outre, les conséquences à court et à long terme pour les victimes peuvent être différentes en fonction de la forme de traite et du sexe».

7. En ce qui concerne la référence de la Cour au fait que «46 millions de personnes se trouveraient piégées dans des situations d'esclavage moderne», la Commission tient à souligner que l'interprétation d'estimations et de données statistiques doit être teintée de prudence et tenir compte du dernier rapport mondial de l'ONU DC sur la traite des êtres humains (2016).

Le chiffre cité de 46 millions de personnes se trouvant dans des situations d'esclavage moderne n'est qu'une estimation, qui ne se cantonne pas à la traite des êtres humains mais englobe également d'autres phénomènes, et ne représente pas la prévalence réelle d'êtres humains victimes de la traite, ni le nombre de victimes de la traite ayant pris contact avec les autorités. De plus, comme l'indique la Cour dans sa note de bas de page 5, le terme d'esclavage moderne ne fait pas l'objet d'une qualification ou d'une définition juridique.

12. Comme l'indiquent les programmes européens en matière de migration et de sécurité, la Commission travaille à l'élaboration d'un cadre stratégique pour l'après-2016.

OBSERVATIONS

22. La Commission souhaite souligner que l'adoption de la stratégie de l'Union en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 est le résultat final d'une procédure qui a compris des consultations ciblées, conformément aux exigences procédurales applicables. La stratégie de l'Union est le résultat de consultations menées avec de très nombreuses parties prenantes (États membres, ONG, organisations internationales, agences de l'Union). Ce cadre de travail a permis de collecter des données sur la traite des êtres humains, y compris des données statistiques disponibles, des bilans de situation, des analyses juridiques et économiques comme la SOCTA et des données et rapports des agences de l'Union.

Il est important de souligner que la stratégie de l'Union a été saluée par l'ensemble des parties prenantes, notamment dans les conclusions du Conseil sur la nouvelle stratégie de l'Union en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, lors de la 3 195^e session du Conseil «Justice et affaires intérieures» à Luxembourg, le 25 octobre 2012.

23. Réponse commune aux points 23 et 24.

La Commission a présenté de nombreux rapports portant sur les actions réalisées dans le cadre de la stratégie de l'Union et un contrôle étroit a été effectué à l'aide de rapports et d'études lorsqu'il y avait lieu. La Commission tient à rappeler l'existence du rapport à mi-parcours sur l'application de la stratégie de l'Union en vue de l'éradication de la traite des êtres humains, COM (2014) 635 final. Même si la Commission n'était pas légalement tenue de présenter ce rapport, celui-ci a permis de dresser le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de l'Union.

En particulier, l'une des sections du rapport à mi-parcours est consacrée aux mesures prises depuis 2012, en application du document d'orientation générale de 2009 sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Ce rapport mentionne non seulement les travaux réalisés en coopération avec les institutions, les agences et les organes de l'Union, les États membres, les organisations de la société civile et le secteur privé, mais il couvre également les actions entreprises au sein de l'Union, en coopération avec les pays tiers d'origine, de transit et de destination. De plus, ce rapport comporte une annexe concernant les travaux importants réalisés par sept agences de l'Union responsables de la justice et des affaires intérieures (EASO, FRONTEX, Europol, EIGE, FRA, CEPOL, Eurojust) en matière de traite des êtres humains, sur la base de la déclaration commune signée par les directeurs de ces agences à l'occasion de la journée européenne contre la traite des êtres humains du 18 octobre 2011.

En outre, le premier rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains [COM(2016) 267 final] et le document de travail des services de la Commission dont il est assorti [SWD(2016) 159 final] contiennent une foule d'informations sur les actions et les résultats fournis dans le cadre de la stratégie anti-traite de l'Union.

Tous les éléments livrables contenus dans la stratégie de l'UE ont été rendus publics, lorsque cela était pertinent, sur le site internet de la Commission dédié à la lutte contre la traite des êtres humains (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Ils comprennent l'étude intitulée *Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission* (2016), ainsi qu'un certain nombre d'autres études, lignes directrices et manuels pertinents.

25. En ce qui concerne l'observation portant sur l'orientation insuffisante fournie par l'établissement de priorités régionales et bilatérales parallèles, la Commission et le SEAE tiennent à préciser que ce libellé complet permettait de recourir à l'éventail de dialogues et/ou de partenariats, bilatéraux et multilatéraux ou régionaux, le plus large possible afin d'aborder les questions relatives à la traite des êtres humains avec les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est. Les priorités établies en

2012 faisaient office d'orientation au sens large en faveur du dialogue politique et d'un engagement politique plus résolu en lien avec la lutte contre la traite des êtres humains.

La Commission et le SEAE reconnaissent cependant qu'il est nécessaire d'assurer un suivi et de réévaluer les priorités établies. Cet aspect peut être examiné à l'occasion de l'élaboration du cadre stratégique pour l'après-2016.

33. La Commission tient à rappeler que la taille des documents de programmation est limitée et que ces documents font régulièrement mention des droits de l'homme. Pour la plupart des pays, une bonne gouvernance ou l'état de droit sont cités en tant que domaine prioritaire.

34. La Commission gère et développe un site internet consacré à la lutte contre la traite des êtres humains (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), qui contient une base de données sur les projets concernant la traite financés par la Commission européenne, ainsi que des informations portant, entre autres, sur les instruments politiques et juridiques de l'Union, les mesures contre la traite mises en place dans les États membres, les possibilités de financement et les initiatives de l'Union. Les informations sur les projets sont fournies par plusieurs directions générales chargées de la gestion des différents instruments de financement. Les services responsables évaluent au cas par cas si un projet représente une action pertinente en matière de traite des êtres humains.

36. Le SEAE se félicite que la Cour reconnaisse l'importance dans ce contexte des différents dialogues en matière de droits de l'homme que l'Union entretient avec les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est. L'Union aborde ces questions à l'occasion des dialogues spécifiques en matière de droits de l'homme, ainsi que lors d'autres forums politiques appropriés, par ex. les missions de suivi SPG+, les commissions mixtes et les réunions ad hoc. Des dialogues équivalents au niveau régional entre l'Union et l'ASEAN et l'ASEM par exemple viennent compléter ces dialogues avec les pays individuels.

38. Le SEAE est d'accord avec cette conclusion et précise que les questions relatives aux droits de l'homme peuvent être abordées dans le cadre de différentes formes de dialogues avec les partenaires de la région. Ainsi, avec la Thaïlande, les questions relatives aux droits de l'homme sont abordées dans le cadre d'une réunion des hauts fonctionnaires, dans l'attente de la mise en œuvre de l'accord de partenariat et de coopération. De plus, certaines questions relatives aux droits de l'homme sont examinées dans le cadre des discussions sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et des débats sur le travail menés par la Commission. Voir également la réponse au point 36 ci-dessus.

40. L'Union coopère avec tous les pays dans la lutte contre la traite des êtres humains, comme le montrent les différents projets. La Commission et le SEAE sont fortement engagés vis-à-vis du partenariat UE-ASEAN et sont prêts à poursuivre le développement de son potentiel.

Voir également les réponses aux points 36, 38, 43 et 70.

41. La Commission et le SEAE souhaitent réaffirmer que l'Union s'engage dans le processus de Bali par l'intermédiaire de ses États membres et de la Commission européenne, en tant qu'observateurs, et continue d'évaluer le potentiel de ce processus. Le ministre néerlandais des affaires étrangères a représenté la haute représentante et vice-présidente de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP) lors de la sixième réunion ministérielle du processus de Bali le 23 mars 2016.

42. En ce qui concerne l'observation de la Cour portant sur la communauté d'experts, la Commission et le SEAE tiennent à souligner que la traite des êtres humains n'a que relativement récemment été intégrée parmi les domaines prioritaires pour l'Union (en 2009), avec l'adoption du document d'orientation générale sur la dimension extérieure de la traite des êtres humains. Tout au long de la période initiale qui a suivi, des efforts ont été déployés afin de créer une telle expertise,

par exemple en fournissant une formation au personnel des délégations de l'Union et en distribuant des dossiers d'information aux services concernés et à toutes les délégations de l'Union.

Dans les délégations de l'Union, les questions relatives à la traite des êtres humains sont généralement abordées conjointement par les coordonnateurs sur les droits de l'homme et par le chef de la section politique. Par conséquent, les coordonnateurs sur les droits de l'homme, lesquels incluent la traite des êtres humains, sont connus à tout moment.

La Commission et le SEAE s'engagent à poursuivre la diffusion d'informations et à améliorer la compréhension par leur personnel de la stratégie de l'Union relative à la traite des êtres humains, qui fait partie intégrante de l'action stratégique globale de l'Union.

43. Lors des décisions concernant la manière de mettre en œuvre le mandat touchant aux partenariats en matière de lutte contre la traite des êtres humains, la méthode la plus adéquate consiste bien souvent à maximiser le recours aux dialogues stratégiques existants ou à ce type de dialogues plus vastes.

Une nouvelle étape a été franchie avec la nomination d'officiers de liaison «Migration» européens dans des pays cibles (par ex. Pakistan et Bangladesh), ainsi que d'un agent d'Europol spécialisé à Singapour, qui sont tous chargés entre autres des questions liées à la traite des êtres humains.

46. La Commission suit ses propres règles et traite toutes les propositions de la même manière afin de garantir un traitement juste et équitable. Les synergies et les interactions avec d'autres projets sont traitées grâce à des activités de coordination menées par les délégations de l'Union.

47. En novembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a adopté le «document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains». La Commission tient à signaler que la grande majorité des projets de l'échantillon sélectionné en Asie du Sud et du Sud-Est ont été conçus lors de la période précédant l'adoption de la stratégie de l'Union en vue de l'éradication de la traite des êtres humains (2012-2016). De plus, il convient de tenir compte du fait que la lutte contre la traite des êtres humains ne constituait que l'un des nombreux objectifs de plusieurs projets. Enfin, il est important de noter que, d'après les informations recueillies sur le terrain, il est plus difficile pour les ONG de travailler sur l'aspect criminel de la traite des êtres humains et qu'elles préfèrent en général se concentrer sur la prévention et la protection.

48. Il existe différentes manières de définir des indicateurs et il s'agit d'un processus qualitatif que le soumissionnaire suit en fonction de ses meilleures connaissances lors de la conception du projet. Dans le cadre de l'appel à propositions, les subventions sont accordées au moyen d'une procédure de concurrence, à l'issue de laquelle les meilleures propositions sont retenues. Il est plus difficile de définir des objectifs et des indicateurs facilement mesurables car les données sur la traite des êtres humains ne sont pas toujours disponibles. De plus, toutes les ONG ne peuvent pas forcément embaucher les meilleurs rédacteurs de propositions, mais en général elles accomplissent malgré tout leurs activités de manière satisfaisante et obtiennent des résultats tangibles.

Encadré 1

Dans le cas du projet Philippines¹, la Cour fait référence aux objectifs généraux auxquels le projet doit simplement contribuer. Les objectifs spécifiques que le projet doit atteindre sont suffisamment précis et l'indicateur servant à établir une étude de référence concernant l'état de mise en œuvre des lois pertinentes est mesurable.

En ce qui concerne le projet Bangladesh⁵, la Commission rappelle que, même si les indicateurs tangibles étaient initialement faibles, la délégation de l'Union a ensuite introduit des changements dans le cadre logique. L'introduction d'objectifs SMART et d'indicateurs RACER adéquats a aidé

la délégation à mieux mesurer les résultats, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, lors de l'évaluation du rapport descriptif final et du rapport financier final. Le projet a réussi à fournir les résultats et les produits attendus.

En ce qui concerne le projet Inde¹, une estimation du coût moyen de l'émigration était disponible lorsque la proposition a été présentée, sur la base d'une étude similaire réalisée en 2008 par une autre agence. Des informations anecdotiques suffisantes étaient également disponibles concernant l'endettement des migrants et de leur famille en raison des coûts de migration élevés, dus notamment à des agences de recrutement et des intermédiaires peu scrupuleux, ce qui a permis d'assurer la pertinence de l'indicateur proposé et des activités correspondantes.

Il est certes exact que l'étude finale complète n'a pas pu être réalisée comme prévu en raison de contraintes logistiques et de ressources insuffisantes, mais des interactions et des réunions de retour d'expérience ont été organisées avec des groupes de taille réduite afin d'évaluer l'impact. Par conséquent, un indicateur portant sur les coûts de l'émigration est utile et de nombreux pays disposent de politiques visant à réduire les coûts dus aux agences qui pèsent sur les travailleurs migrants pauvres.

49. La Commission convient que les études de référence ne sont pas toujours essentielles ou efficaces.

50. La Commission souligne que des contraintes pèsent sur la modification du cadre logique. Il est très difficile de définir des indicateurs dans le domaine de la traite des êtres humains et la modification du cadre logique doit se faire en accord avec les bénéficiaires des subventions. Les modifications apportées à certains indicateurs peuvent nécessiter un budget supplémentaire, qui n'est pas disponible, et il est donc impossible d'obtenir un tel accord.

a) Dans le cas du projet Indonésie¹, la Commission note que, bien que les évaluations individuelles fassent l'objet d'une discussion dans le cadre de l'évaluation, le rapport d'évaluation ne doit pas nécessairement intégrer dans leur totalité les commentaires spécifiques des évaluateurs. Au stade de la conclusion du contrat, le gestionnaire de projet consulte les fiches d'évaluation individuelles afin de vérifier les forces et les faiblesses des projets auxquelles il serait possible de remédier, dans la limite des règles applicables (Guide pratique des procédures contractuelles - PRAG). La Commission accepte toutefois l'évaluation relative aux indicateurs, tout en notant qu'il s'agissait d'un petit projet, bénéficiant d'un faible montant de financement de l'Union (99 000 euros) et d'une durée limitée (18 mois).

b) Le projet Philippines² a été sélectionné au moyen d'une procédure de concurrence (appel à propositions) et les propositions ont été évaluées sur la base des forces et des faiblesses de leur conception (y compris des objectifs et du cadre logique). En effet, la section 6.5.10.2 du PRAG prévoit que «[l']administration contractante peut demander au bénéficiaire de modifier ou légèrement corriger la description de l'action ou le budget, sans pour autant remettre en cause la décision d'attribution de la subvention ni l'égalité de traitement entre demandeurs». Toutefois, dans le cas du projet Philippines², la modification de certaines parties du document aurait pu contrevenir au principe d'égalité de traitement entre les demandeurs. Ce projet a été retenu car il était meilleur que les autres présentés dans le cadre du même appel à propositions.

c) En ce qui concerne le projet Népal³, le rapport final d'évaluation (page 20) précise que le projet a établi la valeur de référence pour les indicateurs définis dans le cadre logique. De plus, ce rapport indique également que le cadre logique est bien formulé et que la plupart des objectifs et indicateurs sont clairs.

51. En ce qui concerne le projet Bangladesh⁵, bien que les indicateurs tangibles aient formellement été introduits de manière tardive dans le cadre logique, le projet a réussi à fournir les résultats et les

produits escomptés. L'introduction d'objectifs SMART et d'indicateurs RACER adéquats a aidé la délégation à mieux mesurer les résultats, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif, lors de l'évaluation du rapport descriptif final et du rapport financier final.

52.

a) En ce qui concerne le projet Bangladesh1, il est possible que les deux domaines de la conception du projet aient été trop ambitieux mais des mesures pour rectifier le tir ont été relevées: par exemple, travailler tôt le matin, lorsque l'électricité était disponible, et utiliser la base de données en mode hors-ligne (sans accès à internet, mais avec accès à l'électricité). Bien que cette situation ait initialement entraîné des retards, la Commission souligne qu'à la fin du cycle du projet, la base de données a été reprise par le ministère de l'administration locale et des coopératives. Cette base de données a été incorporée au site internet de l'administration locale et son utilisation intégrée dans la formation pour le programme de réforme de l'administration locale. Cela prouve que le projet a été à même de faire face aux revers initiaux.

b) La Commission convient que le projet Inde1 était trop ambitieux car il s'ancrait dans un environnement politique potentiellement très complexe, dans lequel le processus législatif prend du temps. Cependant, lors de l'évaluation de la proposition, le risque était connu et l'évaluation a conclu que les actions de lobbying et de sensibilisation mises en œuvre par le projet seraient précieuses et finiraient par contribuer à l'amélioration des politiques. De fait, le projet a débouché sur un certain nombre d'initiatives au niveau politique, comme par exemple le module de formation à la préparation au départ, développé par le projet et intégré par le Bureau de protection des migrants dans le programme d'orientation et de préparation au départ de l'État de Tamil Nadu destiné aux migrants peu qualifiés. Les diplomates des ambassades de l'Inde dans les États du Golfe sont devenus plus proactifs et réactifs en ce qui concerne la protection des migrants en détresse, ils sont notamment intervenus auprès des pays hôtes dans le Golfe afin de garantir le retour en toute sécurité des Indiens bloqués et ont lancé des poursuites contre une agence de recrutement frauduleuse.

L'étude élaborée dans le cadre du projet «Mieux vaut un peu que rien du tout: améliorer la protection des travailleurs migrants indiens par des accords bilatéraux et un protocole d'entente» a eu un effet multiplicateur. Elle a fait des adeptes parmi les États membres de l'Organisation internationale du travail et, en conséquence, un certain nombre de gouvernements d'Asie du Sud ont organisé à l'attention de leurs personnels techniques des formations concernant la manière de rédiger des protocoles d'entente, avec l'aide du partenaire du projet. La signature d'un protocole d'entente entre l'Inde et l'Arabie Saoudite portant sur les travailleurs employés dans les services domestiques peut également être attribuée au travail de promotion des politiques soutenu par le projet.

54. De nombreux projets ont été mis en œuvre dans des conditions politiques et locales difficiles et la gestion des projets doit être adaptée aux contraintes locales; il est donc normal que des retards se produisent du fait de certaines situations.

D'un point de vue général, la Commission souhaite également ajouter que les projets sont conçus par les soumissionnaires en fonction de leurs connaissances bien avant la mise en œuvre. La lutte contre la traite des êtres humains est une question politiquement sensible dans de nombreux pays et il est souvent nécessaire de procéder à des ajustements en fonction des fluctuations de la situation du pays. Certaines activités menées dans le domaine de la traite des êtres humains, comme par exemple l'aide aux victimes, ne sont pas durables en elles-mêmes. Néanmoins, dans certains pays, il est important de soutenir ces activités car il n'existe aucun mécanisme d'aide alternatif et les victimes resteraient privées de toute assistance. Les délégations de l'Union abordent la question de

la durabilité dans l'ensemble de leurs interactions avec les partenaires de mise en œuvre, mais toutes les discussions ne sont pas nécessairement consignées dans des rapports écrits.

55. Des prolongations de projet ont été accordées afin de garantir que des résultats seront obtenus et de compenser les effets de situations difficiles spécifiques, conformément aux bonnes pratiques en matière de gestion de projet.

56. Il est courant que les gestionnaires de projet ajustent le calendrier des activités en fonction des modifications de la situation locale et des exigences des partenaires.

Encadré 2

En ce qui concerne le projet Cambodge2, le léger changement apporté à l'ordre des activités ne peut pas automatiquement être jugé comme ayant eu un effet négatif sur l'efficacité du projet. En particulier, une seconde formation destinée aux journalistes, qui a eu lieu au dernier semestre, a pu bénéficier de la réalisation complète de l'activité de revue de presse, comme prévu.

En ce qui concerne le projet Inde2, la Commission rappelle que les retards mentionnés sortent du champ de compétence de l'Union et que l'Union n'était pas en mesure d'intervenir. D'après l'expérience de la délégation de l'Union qui travaille avec des agences gouvernementales, les procédures formelles entraînent souvent des retards importants. La délégation en a tiré les enseignements nécessaires et a limité l'éligibilité des soumissionnaires aux ONG pour les prochains appels à propositions thématiques en Inde, excluant ainsi l'ONU et d'autres organisations internationales. Ces dernières doivent demander l'accord préalable de leur ministère responsable, formalité qui est rarement remplie à temps.

57. Il est parfois nécessaire de mettre en place des actions de lutte contre la traite des êtres humains afin de pallier au manque d'engagement dont certains gouvernements font preuve pour lutter contre le problème et aider les victimes. En conséquence, dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de collaborer avec la société civile afin de changer la situation et de créer davantage de soutien au niveau national.

C'est pourquoi les gestionnaires de projet doivent ajuster le type d'activités et leur calendrier à l'évolution des besoins, en fonction de la situation observée.

Encadré 3

En ce qui concerne le projet Bangladesh1, la Commission souhaite faire observer que les activités de formation étaient en effet subordonnées à l'installation et à l'activation du logiciel qui devait être accepté par le gouvernement du Bangladesh. Malgré plusieurs prolongations de contrat, le logiciel n'a pas pu être installé et activé avant la fin du projet; par conséquent, en dépit des efforts conjoints déployés par les partenaires et la délégation de l'Union, les fonctionnaires n'ont pas pu recevoir de formation sur l'utilisation de ce logiciel. Cependant, peu après la fin du projet, le logiciel permettant d'enregistrer les enfants (le logiciel LINK Migration) a été inclus dans le logiciel de l'administration locale (LGSP-2), qui est un autre projet financé par le gouvernement du Bengale-Occidental. Le nouveau gouvernement était sur le point d'entamer la formation des fonctionnaires responsables du logiciel.

En ce qui concerne le projet Indonésie1, la Commission rappelle que le projet a permis de rencontrer les parties prenantes des agences gouvernementales compétentes à l'occasion de réunions organisées par le ministère de la promotion des femmes et de la protection des enfants, qui était chargé de la mise en œuvre du plan d'action national. Il convient également de noter que les ajustements apportés aux activités n'ont pas entravé la réalisation des objectifs du projet.

La Commission tient à préciser qu'en ce qui concerne le projet Myanmar1, les activités ont été menées dans un contexte de difficultés opérationnelles dans les trois régions peuplées par des minorités

ethniques connaissant un niveau de pauvreté élevé et engagées dans un conflit ethnique avec le gouvernement du Myanmar. La résistance des autorités locales (à Namkham et Hpa An) a constitué un défi supplémentaire. De plus, au cours de la deuxième année, les activités ont été interrompues par les élections nationales et la formation d'un nouveau gouvernement. Par conséquent, de nombreuses activités n'ont pas pu être organisées de manière régulière, par exemple les activités récréatives. Au vu des degrés variables de l'engagement des communautés, de la collaboration des autorités locales et de la situation en matière de sécurité, les 33 groupes de protection de l'enfance ont fonctionné avec des capacités différentes d'une municipalité à l'autre. Malgré tout, la mise en œuvre globale a été satisfaisante.

En ce qui concerne le projet Inde1, étant donné l'environnement politique décisionnel, il existe toujours un risque que les politiques et législations attendues ne voient pas le jour au cours de la période du projet. Les organisations chargées de la mise en œuvre et la délégation connaissent ce risque et le prennent en toute conscience, en sachant que les efforts déployés dans le cadre des projets auront probablement un effet positif et finiront par contribuer à influencer les décisions politiques, pas nécessairement dans l'avenir immédiat, mais sur le long terme. Le projet a permis la réalisation de nombreuses actions de lobbying et de sensibilisation auprès des décideurs politiques (gouvernements, parlementaires, etc.).

58. Les prolongations de la durée du projet ont dans tous les cas été accordées en vue d'atteindre les résultats prévus et de garantir une meilleure durabilité. Si une surestimation budgétaire est détectée à l'étape de la conclusion du contrat, des changements font l'objet de négociations.

a) Dans le cas du projet Régional1, la Commission tient à souligner que des facteurs externes ont davantage eu un effet sur la capacité de mise en œuvre et d'absorption du projet que sur la capacité des partenaires locaux:

i) Le gouvernement indien a adopté de nouvelles règles concernant la réception et la gestion de financements étrangers par les ONG indiennes. Suite à cela, les ONG ont dû redéfinir leur stratégie et leur manière d'organiser la réception et la répartition des financements étrangers afin de se conformer aux nouvelles règles. De plus, les changements au niveau de la structure de gestion et des partenaires ont entraîné un long processus de dialogue et de discussions avec la délégation de l'Union. Certains des changements proposés n'étaient pas acceptables au vu des règles de l'Union et l'ensemble du processus a pris du temps, ce qui a entraîné des retards dans la mise en œuvre. La capacité globale du projet du point de vue de la mise en œuvre et des dépenses a donc été réduite.

ii) La délégation de l'Union a refusé une prolongation du projet sans frais supplémentaires visant à compenser le retard précité car certaines des modalités proposées n'étaient pas conformes aux procédures applicables. Cela a eu un impact supplémentaire sur le degré d'exécution.

b) En ce qui concerne le projet Inde3, la hausse de la contribution de l'État a constitué une avancée positive et devrait permettre de soutenir la durabilité du projet. La Commission tient à souligner qu'une prolongation du projet d'une durée d'un an, sans frais supplémentaires, a été accordée afin de mettre en œuvre les activités différées pour des raisons politiques. Il est également important de noter que la sous-utilisation des crédits alloués au projet s'est produite au début et a été résolue au fur et à mesure de l'évolution de ce projet.

c) En ce qui concerne le projet Régional2, la première prolongation a été nécessaire pour deux raisons: la longueur de la procédure permettant d'obtenir les autorisations de travailler avec des «foyers d'accueil gérés par le gouvernement» et les retards concernant le rapatriement des victimes, car la plupart d'entre elles devaient témoigner devant des tribunaux, un autre processus qui demandait du temps.

La seconde prolongation a été accordée car les activités du projet pouvaient être amplifiées, compte tenu des demandes émises par d'autres gouvernements d'État, ce qui permettait de contribuer à la

réussite et à la reproductibilité du projet. Étant donné la disponibilité de fonds dans le cadre du projet, l'Union a considéré qu'il s'agissait là d'une bonne occasion de renforcer l'action.

60. La Commission estime que cela a contribué au développement positif.

61. La Commission convient qu'il est certes difficile de relier des projets spécifiques à l'amélioration globale en matière de traite des êtres humains, mais il apparaît clairement qu'une combinaison de dialogue politique, de sensibilisation et d'actions complémentaires avec les acteurs locaux importants a permis de créer une dynamique qui a produit des changements dans plusieurs pays.

64. Les délégations de l'Union s'efforcent régulièrement de rattacher les projets de l'Union aux initiatives d'autres partenaires de développement et aux efforts des autorités.

Encadré 4

La Commission souhaite souligner l'importance accordée à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN). Les actions entreprises par la Commission à cet égard se basent sur l'application du règlement INN de l'Union qui prévoit, entre autres, la possibilité de coopérer avec des pays tiers dans les domaines touchant à sa mise en œuvre.

Le 21 avril 2015, la Commission a informé la Thaïlande qu'elle risquait d'être classée pays non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche INN. Cette décision a été prise à la suite d'une analyse poussée et d'une série de discussions avec les autorités thaïlandaises engagées en 2011. Il est important de souligner que cette décision a été adoptée en tenant compte des conclusions de la Commission sur le fait que la Thaïlande avait manqué aux obligations que lui impose le droit international en sa qualité d'État du pavillon, du port, d'État côtier ou d'État de commercialisation et qu'elle n'avait pas pris de mesures pour prévenir, décourager et éradiquer la pêche INN.

La Commission rappelle que des politiques efficaces de contrôle des pêches et des cadres politiques efficaces de lutte contre les pratiques de pêche illégales peuvent indirectement soutenir, et donc influencer de manière positive, le respect des conditions et des normes de travail et réduire le travail forcé, le travail des enfants et d'autres formes de travail inacceptables.

65. La Commission a fait de son mieux pour garantir la durabilité des projets; des situations locales défavorables ainsi que l'absence d'autres financements ont toutefois rendu impossible la poursuite des activités.

Étant donné que l'Union ne peut pas accorder de manière permanente des fonds en faveur de l'aide aux victimes ou d'autres besoins constants, la durabilité dépend d'autres financements accordés par d'autres partenaires de développement ou par les gouvernements nationaux, ce qui échappe donc au contrôle de l'Union.

Encadré 5

En ce qui concerne le projet Népal1, l'Union n'exerce aucun contrôle sur les décisions prises par les ONG de modifier leur périmètre de travail, qui dépend dans une certaine mesure de la disponibilité des subventions. Il convient de noter que l'un des partenaires du projet Népal1 a en effet réussi à poursuivre ses activités, grâce à d'autres sources de financement. Bien que le partenaire principal ne travaille plus dans les trois districts, le partenaire local a été capable de le faire. Cela devrait être retenu comme un effet positif que tout projet mis en œuvre par une ONG internationale devrait viser, à savoir améliorer le renforcement des capacités des organisations locales ou du niveau de base en matière de durabilité. Les partenaires et groupes locaux ont continué les activités introduites et lancées par le projet de toutes les manières possibles et en fonction des soutiens disponibles.

En ce qui concerne le projet Inde², des ressources collectives des *panchayats* ont été confiées à des groupes d'entraide féminins afin d'assurer la gestion des centres d'action et des autres activités de subsistance, ce qui devrait continuer après le projet et contribuer à la durabilité institutionnelle et financière. Des liens suffisants ont été établis entre la police, les *panchayats* et les groupes féminins, qui devraient également être maintenus après la fin du projet.

En ce qui concerne le projet Bangladesh³, la délégation de l'Union suit avec attention la situation des réfugiés rohingyas; cependant aucune solution politique durable n'a été trouvée avec les gouvernements impliqués, ce qui échappe au contrôle de l'Union.

66. Les délégations de l'Union discutent de la durabilité et en assurent le suivi dans le cadre de leurs interactions avec les responsables de la mise en œuvre des projets. Les bénéficiaires des subventions assument cependant pleinement leur responsabilité à l'égard de leurs propres actions (et donc également à l'égard de la durabilité et de la gestion de projet), dont ils assurent en général le co-financement.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

68. Le SEAE et la Commission souscrivent à l'opinion de la Cour selon laquelle la lutte contre la traite des êtres humains est un processus complexe et de longue haleine, qui implique de s'attaquer à des causes profondes. Cependant, la pauvreté, que la Cour mentionne dans ses observations, doit également être prise en compte en tant que cause profonde majeure. Par ses dialogues politiques et ses instruments d'assistance, l'Union a de toute évidence aidé les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est à lutter contre la traite des êtres humains. L'amélioration de la qualité des dialogues en la matière avec ces pays et les mesures adoptées par un grand nombre d'entre eux en témoignent. Il apparaît néanmoins clairement que, même si la situation s'est améliorée, la traite des êtres humains n'est pas éliminée et il est nécessaire de poursuivre les actions.

69. La Commission tient à rappeler que, bien qu'elle n'y soit pas légalement tenue, elle a présenté de nombreux rapports portant sur les actions exécutées dans le cadre de la stratégie et elle a suivi de près les progrès réalisés grâce à des rapports et études, le cas échéant. À cet égard, un rapport à mi-parcours sur l'application de la stratégie de l'Union en vue de l'éradication de la traite des êtres humains [COM (2014) 635 final] a été préparé. Même si la Commission n'était pas légalement tenue de présenter ce rapport, celui-ci a contribué à dresser le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie.

En particulier, l'une des sections du rapport à mi-parcours est consacrée aux mesures prises depuis 2012 en application du document d'orientation générale de 2009 sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

En outre, le premier rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains [COM(2016) 267 final] et le document de travail des services de la Commission dont il est assorti [SWD(2016) 159 final] contiennent une foule d'informations sur les actions et les résultats fournis également dans le cadre de la stratégie de l'Union contre la traite des êtres humains.

La Commission rappelle que certains rapports informatifs et éléments livrables concernant la stratégie de l'Union contre la traite des êtres humains ont été rendus publics sur le site internet de la Commission dédié à la lutte contre la traite des êtres humains:

- le document de travail des services de la Commission, le rapport à mi-parcours sur l'application de la stratégie de l'Union en vue de l'éradication de la traite des êtres humains [Bruxelles, SWD(2014) 318 final du 17.10.2014];

- le rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2016), établi conformément à l'article 20 de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, [Bruxelles, COM(2016) 267 final du 19.5.2016] et le document de travail des services dont il est assorti [Bruxelles, SWD(2016) 159 final du 19.5.2016]
- le rapport de la Commission évaluant la mesure dans laquelle les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 2011/36/UE concernant la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, conformément à l'article 23, point 1 [COM (2016) 722];
- le rapport de la Commission évaluant l'incidence sur la prévention de la traite des êtres humains des législations nationales en vigueur qui érigent en infraction pénale le fait de recourir aux services faisant l'objet de l'exploitation liée à la traite des êtres humains, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2011/36/UE [COM(2016) 719].
- De fait, tous les éléments livrables compris dans la stratégie ont été rendus publics, lorsque cela était indiqué, sur le site internet de la Commission dédié à la lutte contre la traite des êtres humains (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), comme par exemple le bilan complet des projets en matière de lutte contre la traite financé par la Commission (Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission) (2016), ainsi qu'un certain nombre d'autres études pertinentes.

70. Le SEAE souhaite souligner que la mise en place de partenariats consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains passe par l'établissement de dialogues de plus en plus constructifs avec les pays, qui s'inscrivent dans des structures régionales telles que l'ASEAN et l'ASEM, qui portent sur des thèmes plus vastes tels que les droits de l'homme et/ou l'aide à la coopération et dans le cadre desquels la traite des êtres humains est actuellement examinée. Il s'agit là d'un processus qui nécessite du temps, des ressources et une coopération résolue avec les interlocuteurs régionaux.

Il est utile de rappeler que, vu la nature transversale de la traite des êtres humains, il est logique de l'aborder dans des contextes plus vastes et d'appliquer des politiques et des instruments plus larges, couvrant par exemple la question des droits de l'homme, la réduction de la pauvreté, le soutien à l'État de droit, la gestion des frontières, la lutte contre le crime organisé ou la gestion des flux migratoires, comme la Cour l'a noté dans son rapport. Les travaux réalisés dans ces domaines abordent une multitude de causes profondes et de «facteurs moteurs», qui sous-tendent la traite des êtres humains et qui doivent donc absolument être traités.

Recommandation n° 1

La Commission et le SEAE acceptent cette recommandation. En particulier, la recommandation consistant à proposer au Conseil une éventuelle liste actualisée des priorités (géographiques ou thématiques) sera envisagée à l'occasion de l'élaboration du cadre stratégique pour l'après-2016 et d'interventions liées à la traite des êtres humains.

Cette base stratégique sera appliquée lors de l'examen des objectifs et des cibles des projets en matière de traite des êtres humains pour la région, dans le cadre de la préparation du prochain cycle de programmation financière en 2019. Les lignes directrices opérationnelles dont ces projets sont assortis reflèteront les objectifs et les cibles révisés. De plus, dans le cadre de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), les efforts visant à éradiquer la traite des êtres humains pourraient être désignés comme l'une des priorités du programme en Asie du Sud et du Sud-Est.

La Commission et le SEAE souhaitent mettre davantage l'accent sur la traite des êtres humains dans les dialogues qu'ils entretiennent actuellement avec chacun des pays, concernant par exemple les droits de l'homme ou d'autres politiques pertinentes. Les rapports politiques et techniques existants seront améliorés en conséquence.

Enfin, la Commission fera pleinement usage du document de travail commun sur les actions de l'UE en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et d'émancipation des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'Union, qui inclut la traite des femmes et des filles et présente des indicateurs et des exemples d'actions positives.

71. La Commission rappelle les difficultés et la subjectivité inhérentes à la formulation d'objectifs et d'indicateurs spécifiques en raison de la faible disponibilité des données et de la sensibilité du domaine d'intervention, qui implique de lutter contre des activités illégales souvent liées au crime organisé. La plupart du temps, les faiblesses ont été traitées lorsqu'elles ont été découvertes par la délégation concernée, conformément aux procédures de l'Union alors applicables. La quasi-totalité des projets ont été mis en œuvre par des ONG et toute modification des contrats de projet nécessitait l'accord de ces dernières, qui pouvaient avoir des avis divergents. Il est important de répéter que la plupart des projets ont produit de bons résultats, malgré la faiblesse occasionnelle des indicateurs.

Enfin, en ce qui concerne les synergies entre les projets et les autres outils, le SEAE et la Commission soulignent que les dialogues politiques de l'Union portant sur la traite des êtres humains bénéficient grandement des projets d'assistance de l'Union en matière de traite des êtres humains. Ces processus se sont renforcés mutuellement.

72. La Commission se félicite de l'évaluation positive de la Cour concernant le suivi des projets et, même si elle convient qu'il est difficile de relier des projets spécifiques à l'amélioration globale en matière de traite des êtres humains, il apparaît clairement qu'une combinaison entre dialogue politique, sensibilisation et actions complémentaires avec les acteurs locaux importants a permis de créer une dynamique qui a produit des changements dans plusieurs pays.

En ce qui concerne le manque d'appropriation nationale, il est parfois nécessaire de mettre en place des actions de lutte contre la traite des êtres humains afin de pallier au manque d'engagement dont certains gouvernements font preuve pour lutter contre le problème et aider les victimes. Par conséquent, dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de collaborer avec la société civile afin de changer la situation et de créer davantage de soutien au niveau national.

La Commission met tout en œuvre pour garantir la durabilité des projets. Cependant, certaines activités telles que l'aide aux victimes nécessitent un financement qui est bien souvent fourni de manière insuffisante par les gouvernements, ce qui échappe au contrôle de l'Union.

Recommandation n° 2

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation dans la mesure où les pays audités sont concernés. La Commission et le SEAE estiment que les mesures énumérées par la Cour sont toutes très pertinentes. Un accent encore renforcé sera mis sur ces étapes opérationnelles lors de la préparation et de la mise en œuvre des actions dans le domaine de la traite des êtres humains dans les pays et régions potentiellement prioritaires de l'Asie du Sud et du Sud-Est.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	15.3.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	16.3.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	2.5.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	8.6.2017

©Union européenne, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Toute utilisation ou reproduction de la **carte 1** nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

La traite des êtres humains est considérée comme l'une des principales menaces pesant sur l'Union européenne, laquelle s'est engagée à combattre ce fléau tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné si l'approche adoptée par l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains revêtait un caractère global et si les projets mis en œuvre par l'UE avaient contribué efficacement à lutter contre ce phénomène en Asie du Sud et du Sud-Est. L'éradication de la traite des êtres humains est nécessairement un processus à long terme qui implique de s'attaquer aux causes profondes et de démanteler les réseaux criminels. De fait, nous avons constaté que l'UE s'était avérée partiellement efficace dans son soutien à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est. Nous recommandons de continuer à développer le cadre stratégique de la lutte contre la traite des êtres humains et d'optimiser l'incidence des projets en les intégrant dans un cadre global.

40
1977-2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors