

## Résumé

---

### Contexte

En 2016, la Suisse a élaboré son deuxième plan d'action national (PAN) contre la traite des êtres humains et a fixé l'approche multidisciplinaire anti-traite pour la période de 2017 à 2020 au moyen de cet instrument, qui comprend 28 actions spécifiques dans les quatre champs d'action "prévention", "poursuite pénale", "protection des victimes" et "partenariat". De décembre 2020 à mi-juin 2021, fedpol a procédé à une évaluation de cet instrument dans le but d'apprécier l'élaboration ainsi que la mise en œuvre du PAN et de déterminer comment améliorer la conception de l'approche future contre la traite. Voici les critères d'évaluation qui ont été appliqués au PAN:

- l'**adéquation des processus** relatifs à son élaboration, à sa conception et à sa mise en œuvre;
- sa **pertinence** comme instrument de lutte contre la traite des êtres humains;
- les **objectifs** atteints par ses actions (efficacité); et
- son **impact** éventuel.

Ont été interrogés les services officiels, les organisations internationales et civiles ainsi que les tables rondes cantonales contre la traite des êtres humains responsables de la mise en œuvre du PAN. Un groupe d'accompagnement a été mis sur pied pour l'évaluation.

### Conclusions

#### **Appréciation des processus d'élaboration, de mise en œuvre et de conception du PAN:**

le plan d'action a été élaboré au sein de la structure de l'ancien Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), sous la direction de fedpol, par des experts de la Confédération, des cantons et d'organisations internationales et civiles. Les actions se sont largement fondées sur les recommandations du Conseil de l'Europe de 2015, qui ont été adressées à la Suisse lors de la première évaluation de la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains. Le PAN a été adopté par l'ancien organe de pilotage du SCOTT et approuvé par l'ancienne cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP).

L'évaluation a montré que globalement un processus coopératif et structuré avait eu lieu. L'interdisciplinarité, qui a été particulièrement appréciée lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du PAN, a permis une meilleure compréhension et un climat de confiance entre les divers acteurs anti-traite. Cependant, l'évaluation a aussi révélé que le PAN, malgré sa portée nationale, n'avait pas la même force contraignante auprès de tous les services étatiques responsables de sa mise en œuvre. La comparaison avec d'autres plans d'action choisis et les questionnaires analysés mettent en évidence la nécessité de faire approuver le prochain PAN par l'échelon politique responsable des autorités concernées afin d'en accroître le caractère contraignant.

Des améliorations potentielles ont également été signalées concernant la conception du PAN: la plupart des différentes actions avaient uniquement pour but la fourniture de prestations (*outputs*) – par exemple l'élaboration de produits ou l'organisation d'événements – et ne visaient pas explicitement à produire un impact (*outcomes*). Idéalement, les objectifs globaux de la lutte anti-traite et les activités concrètes dans les quatre champs d'action susmentionnés devraient être subordonnés à une vision de l'impact et assortis d'indicateurs appropriés pour mesurer les progrès réalisés. Par ailleurs, le suivi et l'évaluation n'étaient pas prévus dans le PAN.

Le PAN est étroitement lié à la coordination nationale, cette dernière étant nécessaire pour

garantir une approche commune et interdisciplinaire par les différents acteurs. Les questionnaires ont montré que le rôle de coordination de fedpol n'a pas été rempli comme souhaité, que des projets de l'office n'ont pas été poursuivis et qu'une coordination renforcée au niveau fédéral est souhaitée.

**Appréciation de la pertinence du PAN:** l'évaluation a montré que le plan d'action avait pour l'essentiel pris en compte les besoins des acteurs clés de la lutte anti-traite en Suisse et qu'il avait également suivi les recommandations d'organes internationaux. Le PAN est considéré comme un instrument pertinent pour garantir la cohérence politique, étant donné qu'il permet d'adopter dans un système fédéral une approche concertée dans la lutte contre une infraction complexe et transfrontalière. Il sert aussi de document de référence et légitime les mesures et les ressources utilisées pour combattre la traite aux niveaux national et cantonal. Le PAN représente une bonne pratique internationale et permet de remplir les objectifs de développement durable 5, 8 et 16 de l'Agenda 2030.

L'évaluation a révélé que les différents acteurs ont besoin d'un nouveau PAN. Pour les personnes interrogées, les axes thématiques à traiter par la suite sont notamment les suivants:

- renforcement des mesures de lutte contre l'exploitation de la force de travail;
- amélioration de l'accès à l'aide et de l'exercice des droits pour toutes les victimes de la traite;
- poursuite des formations et des formations continues permettant une meilleure identification des victimes potentielles;
- meilleure prise en compte des opportunités et des risques que présente la numérisation dans la lutte anti-traite;
- poursuite de la coopération bilatérale et multilatérale.

**Appréciation des objectifs atteints par les actions du PAN:** une grande partie des actions du PAN ont été majoritairement mises en œuvre conformément aux indicateurs préalablement définis qui décrivent des prestations (20 actions sur 28 ont atteint les objectifs et deux actions ont été partiellement réalisées). Dans le champ d'action "prévention" (neuf actions sur douze ont atteint les objectifs), des activités de sensibilisation ont été organisées pour les professionnels de la santé, le personnel des consulats, les inspecteurs du travail, tout comme pour le secteur privé et le grand public. Par ailleurs, une liste de contrôle pour identifier les victimes de la traite et un rapport sur la traite des enfants ont été élaborés, la convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail (OIT) a été ratifiée et la saisie statistique des différentes formes d'exploitation a été améliorée. Dans le champ d'action "poursuite pénale" (trois actions sur cinq ont atteint les objectifs), une liste des spécialistes de la lutte anti-traite au sein des corps de police cantonaux a été établie et plusieurs formations ont été organisées pour les autorités de poursuite pénale. En outre, des recommandations destinées aux cantons relatives aux mesures organisationnelles pour combattre la traite ont été élaborées. Dans le champ d'action "protection des victimes" (quatre actions sur sept ont atteint les objectifs et deux actions ont été partiellement réalisées), on a pu notamment réaliser des formations destinées aux autorités migratoires, lever des incertitudes juridiques concernant le séjour et l'aide aux victimes, formuler la nécessité de prendre des mesures d'amélioration dans le domaine de l'asile et élaborer des recommandations visant à distinguer l'aide aux victimes de l'assistance sociale. Enfin, dans le champ d'action "partenariat" (les quatre actions concernées ont atteint les objectifs), divers projets visant à renforcer la coopération internationale et interdisciplinaire ont été mis en œuvre et des progrès dans le développement du droit international en matière de lutte contre la traite des êtres humains ont été réalisés. Il importe de noter que plusieurs actions du PAN doivent être poursuivies, quand bien même elles ont atteint leurs objectifs. Trois des six actions qui n'ont pas été accomplies relèvent de la

responsabilité de fedpol.

**Appréciation de l'impact du PAN:** bien que les déclarations des différents acteurs rendent compte de l'impact du PAN, cet impact n'a pas pu être mesuré en l'absence d'indicateurs correspondants. Les enquêtes ont montré que le PAN est un instrument ayant contribué à une prise de conscience accrue de la problématique de la traite des êtres humains en Suisse, que d'autres mesures sont prises dans les cantons et dans les villes et que divers services s'engagent davantage pour lutter contre la traite. La principale valeur ajoutée du PAN réside dans une plus grande coopération interdisciplinaire entre les acteurs et la promotion d'une approche intégrée (*whole of system*)<sup>1</sup>. Le PAN a favorisé à titre d'instrument une vision d'ensemble à l'échelle nationale de la lutte anti-traite et a donné lieu à d'importants processus de mise en réseau et d'élaboration d'une compréhension commune de la traite des êtres humains. Il a en outre contribué à ce que la Suisse se rapproche dans divers champs d'action des objectifs internationaux – à savoir les recommandations du Conseil de l'Europe tirées du deuxième cycle d'évaluation de 2019. S'agissant de la lutte contre l'exploitation de la force de travail, bien que des progrès aient effectivement été réalisés ces dernières années et que davantage de victimes potentielles aient été identifiées, de nombreuses mesures doivent encore être prises (notamment des formations destinées à divers acteurs et la création d'une norme pénale distincte pour l'exploitation) afin que la lutte contre cette forme d'exploitation produise un plus grand impact.

### Enseignements

Voici les leçons tirées de l'évaluation du PAN:

- **Perpétuer et renforcer une approche intégrée de la lutte contre la traite des êtres humains:** une multitude d'acteurs issus de services gouvernementaux et non gouvernementaux participent à la lutte anti-traite en Suisse ou s'engagent en faveur de la protection des victimes. L'approche de notre pays doit rester interdisciplinaire et prendre en compte à parts égales la prévention, la poursuite pénale, la protection des victimes et le partenariat.
- **Élaborer un nouveau PAN à des fins de cohérence politique et pour lutter (plus) efficacement contre la traite des êtres humains:** les différents acteurs estiment qu'un nouveau PAN est nécessaire. L'analyse commune des mesures nécessaires, la formulation conjointe des principaux objectifs pour les années à venir et l'harmonisation des mesures dans les quatre champs d'action concernés favoriseront la cohérence politique, l'utilisation efficace des ressources, la création de synergies et, par là même, l'impact de la lutte anti-traite.
- **Faire approuver le nouveau PAN par les responsables politiques pour renforcer son caractère contraignant:** divers services officiels sont chargés de la mise en œuvre du PAN. Son adoption par les instances politiques rend le PAN plus contraignant pour les acteurs concernés et constitue en même temps un signal important de la priorité que représente la lutte contre la traite des êtres humains.
- **Améliorer la conception du PAN pour en augmenter l'efficacité, les résultats et l'impact:** lorsqu'il s'agira de définir l'approche future et d'élaborer un nouveau plan

---

<sup>1</sup> Approche intégrée de la lutte contre la traite des êtres humains consistant à améliorer la coordination au sein de l'administration fédérale ainsi qu'avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales dans le but de parvenir à une stratégie anti-traite globale et cohérente en Suisse.

d'action, il faudra veiller à formuler d'abord des objectifs globaux en termes d'impact, puis de décomposer en cascade ces derniers pour en tirer des objectifs de performance. Par ailleurs, des indicateurs appropriés pour mesurer les progrès réalisés sont nécessaires, tout comme la prise en compte du suivi et de l'évaluation dans le nouveau PAN.

- **Renforcer la coordination nationale au niveau fédéral pour garantir une approche interdisciplinaire de la lutte contre la traite des êtres humains:** une coordination nationale accrue permet de mieux harmoniser l'approche des différents acteurs et de consolider le cadre général de la lutte anti-traite au sein de la Suisse fédérale. Une approche interdisciplinaire coordonnée est la pierre angulaire d'une lutte plus efficace contre la traite.