



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 08.04.2002
COM(2002)169 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

sur le Programme Daphné (2000-2003)

Janvier 2002

(SEC(2002) 338)

Sommaire

Résumé et commentaires.....	3
1. Objet du présent rapport	5
2. genèse du programme.....	5
2.1. Contexte.....	5
2.2. Bref historique	6
2.3. Liens avec d'autres programmes	7
2.4. Mesures et événements connexes en 2000 et 2001.....	8
3. Cycle de vie du programme.....	10
3.1. Appel à propositions.....	10
3.2. Budget	13
3.3 Informations et orientations pratiques.....	14
3.4. Types de projets sélectionnés en 2000 et 2001.....	14
3.5 Suivi et évaluation.....	16
3.6. Diffusion.....	17
4. Résultats et impact de l'initiative Daphné	18
5 Conclusions.....	26
6. Annexes (SEC(2002) 338)	28

RESUME ET COMMENTAIRES

Le présent rapport décrit l'état d'avancement du programme Daphné depuis son adoption en janvier 2000 et fournit une synthèse de ses principales réalisations, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la décision. Le programme Daphné vise à répondre à une préoccupation répandue et croissante de l'opinion publique et des responsables politiques face au problème de la violence. Il s'inscrit dans le prolongement du congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, organisé en août 1996 à Stockholm. Tous les types de violence sont couverts: violence domestique, violence dans les écoles, violence envers des minorités comme les homosexuels, les personnes handicapées, les minorités ethniques, etc.

Le programme Daphné n'est que l'un des éléments de la stratégie de lutte contre la criminalité mise en place par la Commission européenne dans le cadre de son action prioritaire de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Afin d'assurer une coordination et une cohérence optimales, le programme Daphné est lié aux autres programmes et actions ayant pour objet de combattre des infractions spécifiques .

Le programme

Pour ses deux premières années d'existence, Daphné a suscité une participation beaucoup plus importante que prévue. En 2000 et 2001, respectivement, plus de 1 500 et 1 000 formulaires de candidature ont été demandés à la Commission, 415 et 207 propositions lui ont été adressées, avec des demandes de subvention totalisant 40 millions d'euros et 22 millions d'euros (sur une ligne budgétaire de 5 millions d'euros). Ce taux de réponse exceptionnel prouve que le programme correspond à un besoin profond dans le secteur associatif. L'initiative Daphné, dont est issu le programme actuel, avait déjà financé 149 projets (pour un total de 11 millions d'euros) entre 1997 et 1999; le programme Daphné leur a désormais adjoint 73 nouveaux projets en 2000 et 2001. Ces deux premières années font apparaître une nette amélioration tout à la fois des politiques, des solutions pratiques aux problèmes liés à la violence et de leur mise en œuvre en Europe.

Afin que le programme se déroule dans les meilleures conditions possibles, la Commission accorde une attention particulière au suivi des projets financés et à l'évaluation de leurs résultats. Chaque projet fait ainsi l'objet d'un suivi et d'une évaluation pendant la phase de mise en œuvre et un rapport de synthèse est établi tous les ans.

Les résultats

Il est apparu clairement, lors du deuxième congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, qui s'est tenu à Yokohama en décembre 2001, que le programme Daphné, ses projets et ses résultats étaient reconnus dans toute l'Europe et au-delà comme un important instrument de programmation en matière de lutte contre la violence. La longue liste d'activités menées dans le cadre des projets Daphné, comprenant notamment des méthodes innovantes en matière de prévention, de coopération, d'échanges et de mise en réseau, la mise au point de nouveaux modèles ainsi que la diffusion des meilleures pratiques, a déjà commencé à exercer un effet multiplicateur sur le travail des ONG et des institutions publiques en Europe.

Ce qui frappe immédiatement à la lecture des différents rapports finals, de suivi ou d'évaluation ex post, c'est que les organismes concernés ont retiré un avantage indéniable de leur participation à des partenariats européens. Que ce soit par les enseignements qu'ils en ont tirés sur le fond, par le renforcement de leurs capacités de coordination et de gestion, ou par l'amélioration de leur image de marque, tous en sortent grandis. La mise en réseau a déjà en soi un impact: elle met les organismes en contact et les amène à collaborer, ce qui constitue une première rupture par rapport à des modes de travail plutôt fondés sur la rivalité. Ces partenariats favorisent à leur tour une programmation plus efficace en évitant les doubles emplois et le gaspillage de ressources. Dans ce contexte, on peut considérer que le programme Daphné a réussi à poursuivre la mobilisation du secteur des ONG à

tous les niveaux, suscitant la création de multiples partenariats et alliances qui œuvrent pour la mise en place de politiques européennes plus cohérentes de lutte contre la violence.

Après deux ans d'existence seulement (mais en mettant à profit le capital d'expérience accumulé pendant les trois années de l'initiative Daphné 1997-1999), ce programme a déjà contribué de manière substantielle au développement d'une politique de l'UE en matière de lutte contre la violence, la traite des êtres humains, les violences sexuelles et la pornographie, avec des répercussions allant bien au-delà des frontières de l'Europe.

1. OBJET DU PRESENT RAPPORT

L'article 9, paragraphe 2, de la décision n° 293/2000/CE du Parlement européen et du Conseil¹ portant création du programme Daphné, prévoit que, au cours de la deuxième année du programme, la Commission présente un rapport d'évaluation au Parlement européen et au Conseil.

Le présent rapport décrit l'avancement du programme Daphné depuis son adoption en janvier 2000, en faisant une synthèse de ses principales réalisations. L'accent est essentiellement mis sur la structure et la gestion du programme. Les projets financés par le programme Daphné (2000-2003) ont été sélectionnés à l'automne 2000 et ont démarré en décembre 2000 – janvier 2001, pour au moins un an d'activité. Ils n'étaient donc pas encore achevés au moment de la rédaction de ce rapport et leurs résultats ne peuvent donc pas être pris en considération. Ces projets seront analysés dans le rapport final qui doit être soumis à l'issue du programme (fin 2003).

Le présent rapport va cependant au-delà des exigences de l'article 9, paragraphe 2, de la décision n° 293/2000/CE en analysant soigneusement les résultats obtenus dans le cadre de l'ancienne initiative Daphné (1997-1999). Cela répond, de la part de la Commission, à un souci de pleine transparence. La présentation des réalisations précédentes est d'autant plus utile que le nouveau programme s'inscrit dans le droit fil de l'initiative et que les enseignements tirés des anciens projets Daphné restent valables pour les années 2000 et 2001. Du reste, plusieurs exemples de projets réalisés en 1997-1999 sont également représentatifs des projets retenus en 2000-2001.

2. GENESE DU PROGRAMME

2.1. Contexte

Le programme Daphné a pour objet de soutenir les efforts réalisés par les organismes et les autorités publiques locales pour protéger les femmes et les enfants et pour prévenir la violence envers eux. Il apporte de la valeur ajoutée à ces efforts à l'échelon européen et encourage l'échange d'idées et de meilleures pratiques par la constitution de réseaux et de partenariats et par la mise en œuvre de projets pilotes.

Le programme Daphné vise à répondre à une préoccupation répandue et croissante de l'opinion publique et des responsables politiques face au problème de la violence. Il s'inscrit dans le prolongement du congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, organisé en août 1996 à Stockholm ainsi que des événements qui se sont déroulés en Belgique cet été-là et qui ont focalisé l'attention sur une forme particulière de violence: la violence sexuelle envers les enfants et les adolescents par enlèvement, exploitation et abus sexuels et traite à des fins d'exploitation sexuelle. Les femmes ne sont que trop souvent victimes de ces formes de violence, que la déclaration et le programme d'action adoptés lors de la IV^e conférence mondiale sur les femmes de Pékin en 1995 condamnaient expressément. Dans sa communication de 1996 sur la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle, la Commission a souligné le rôle important des ONG dans la lutte contre la traite et dans l'aide aux victimes. Le phénomène de la violence sexuelle revêt toutefois d'autres formes: la violence domestique à l'intérieur du cercle familial, par exemple,

¹ JO L 34 du 9.2.2000, p. 1.

conduit souvent les enfants ou les adolescents à se livrer eux-mêmes au commerce du sexe et à commettre des actes de violence sexuelle.

La violence sexuelle n'est pas, tant s'en faut, le seul type de violence couvert par le programme Daphné. La violence s'entend ici au sens le plus large: violence domestique, violence infligée par l'entourage, violence dans les institutions (par exemple dans les centres d'accueil ou les établissements scolaires), violence contre des minorités comme les homosexuels, les personnes handicapées, les minorités ethniques, etc.

Cette culture de la violence se généralise en s'étendant à d'autres sphères de la société: elle règne, par exemple, dans les établissements scolaires, en milieu urbain comme en zone rurale, et les membres de minorités ou de groupes défavorisés en sont souvent la cible. La violence sexuelle, psychologique ou physique constitue un cocktail mortel qui nuit gravement à la santé au sens plein du terme, c'est-à-dire au bien-être physique, mental et social des victimes, et qui compromet la capacité de la société à fonctionner efficacement et à réaliser tout son potentiel, aujourd'hui et demain.

2.2. Bref historique

L'initiative Daphné a été créée en 1997 par le Parlement européen, sur une ligne budgétaire de 3 millions d'écus, pour financer des mesures de lutte contre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes. Elle a soutenu les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que le secteur associatif engagés dans ce combat. L'initiative a été gérée par la Commission pendant trois ans (1997-1999), avec un budget de 3 millions d'écus en 1997 et 1998, et 5 millions d'euros en 1999.

Le 24 janvier 2000, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le programme Daphné, destiné à poursuivre l'action entreprise dans le cadre de l'initiative antérieure, avec un budget de 20 millions d'euros pour la période 2000-2003.

Le programme Daphné est fondé sur la reconnaissance du caractère criminel de la violence ainsi que de la menace sérieuse qu'elle représente pour la santé de notre société. Il aborde ce phénomène par une approche centrée sur la victime.

Le nouveau **programme Daphné** (2000-2003) se distingue de l'initiative antérieure à trois égards:

- il n'est plus réservé aux ONG et au secteur associatif. Les établissements publics locaux peuvent désormais poser leur candidature;
- il est ouvert aux pays candidats d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre, à Malte, à la Turquie et aux pays membres de l'EEE/AELE;
- il est désormais possible de financer des projets pluriannuels (d'une durée de 2 ou 3 ans). Jusqu'en 1999, la durée des projets était limitée à un an.

Le programme Daphné contient des mesures visant à prévenir la violence envers trois catégories de bénéficiaires (les enfants, les adolescents et les femmes) ainsi qu'à les protéger contre cette violence. Ces mesures comprennent:

- l'établissement de réseaux à l'échelon européen et la promotion de la coopération entre les ONG et les autorités compétentes;

- des actions destinées à protéger les groupes cibles et à prévenir la violence à leur égard;
- des études et des travaux de recherche portant sur les causes de la violence ainsi que sur les moyens d'action (prévention, soutien et réinsertion);
- l'échange d'informations et des meilleures pratiques;
- la diffusion de l'information dans ce domaine (séminaires, conférences, publications, matériel audiovisuel...);
- l'organisation de campagnes de sensibilisation de l'opinion publique, des victimes, des victimes potentielles et de tous ceux qui travaillent avec elles.

2.3. Liens avec d'autres programmes

Le programme Daphné n'est que l'un des éléments de la stratégie de lutte contre la criminalité mise en place par la Commission européenne dans le cadre de son action prioritaire de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Afin d'assurer une coordination et une cohérence optimales, il est lié aux autres programmes et actions ayant pour objet de combattre des infractions spécifiques.

Daphné complète le **programme STOP²** en ce sens qu'il reconnaît à sa juste valeur le travail de terrain qu'accomplissent les ONG et le secteur associatif aux côtés des services publics et des autorités chargées de la répression de la violence ou de la traite des êtres humains (praticiens de la justice, forces de police, etc.) et qu'il vise à établir des réseaux de coopération entre ces différents secteurs à l'échelon européen. En outre, Daphné couvre toutes les formes de violence et non pas seulement, comme c'est le cas pour STOP, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants. Il a donc vocation à aider toutes les victimes et cibles potentielles d'actes de violence, que cette violence soit ou non de nature sexuelle.

Une stratégie de lutte contre le **tourisme sexuel impliquant des enfants** est mise en œuvre par le biais d'activités telles que la participation à des foires des professionnels du tourisme, l'organisation de campagnes de sensibilisation, l'adoption de codes de conduites pour les tour-opérateurs, etc.

L'**Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)** finance également des mesures de protection de l'enfance, mais à l'extérieur de l'Union. Ainsi, en 2000, une subvention de plus de 1 million d'euros a été accordée à des projets visant à lutter contre la traite des enfants, les formes modernes d'esclavage et l'exploitation des mineurs au Gabon, au Bénin, au Togo et au Nigeria.

Un plan d'action (1999-2002) visant à promouvoir une **utilisation plus sûre d'Internet** inclut la lutte contre la pédopornographie.

Le programme **Odysseus³** a pour objectif d'étendre et de renforcer la coopération existante entre les États membres de l'Union en matière d'asile et d'immigration. Il complète Daphné, qui aborde également ces domaines, mais sous l'angle de la violence envers les femmes, les enfants ou les adolescents migrants.

² Programme STOP, JO L 322 du 12.12.1996; programme STOP II, JO L 186 du 7.7.2001.

³ Action commune 98/244/JAI, JO L 99 du 31.3.1998.

Si chacun de ces programmes couvre une large palette de comportements violents, Daphné possède la particularité intéressante d'intégrer tous ces thèmes, ce qui lui donne l'avantage d'une approche commune et lui permet de mieux appréhender les relations croisées entre les multiples domaines de la violence.

2.4. Mesures et événements connexes en 2000 et 2001

Depuis l'adoption du programme Daphné en janvier 2000, la période 2000-2001 a été marquée par le déploiement d'un arsenal d'instruments et de mesures de l'UE concernant les crimes ou délits liés à la violence. Cela confirme que la lutte contre la violence envers les mineurs et les femmes demeure une priorité de l'Union.

Dans sa résolution du 30 mars 2000⁴, le Parlement européen a appelé la Commission à mettre en œuvre des mesures de lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants, tout en réaffirmant que ce type de tourisme est un acte criminel étroitement lié à l'exploitation sexuelle des enfants et à la pédopornographie.

En avril 2000, dans sa résolution législative⁵, le Parlement européen a appelé à une action législative contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, articulée sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté en mai 2000 une décision relative à la lutte contre la pédopornographie sur Internet⁶. Ce texte vise à garantir que les infractions commises dans ce domaine fassent effectivement l'objet d'une instruction et d'une répression et prévoit notamment la mise en place d'unités spécialisées au sein des services de police, l'information mutuelle concernant les points de contact opérationnels 24 heures sur 24 et l'examen par les États membres, en concertation avec le secteur de l'Internet, des mesures permettant d'éliminer la pédopornographie sur le réseau.

Les 4, 5 et 6 mai 2000, la présidence portugaise de l'Union a organisé à Lisbonne, pour clôturer la campagne européenne, une conférence sur le thème "Violence contre les femmes: tolérance zéro". Cette conférence a débouché sur une série de recommandations à la Commission sur divers sujets liés à la violence envers les femmes, dans les domaines prioritaires suivants: éducation et prévention, répression et élimination de la violence, prévention de sa réapparition, aide aux victimes⁷.

En juin 2000, l'Assemblée générale des Nations unies s'est réunie en session extraordinaire pour examiner et évaluer les progrès accomplis depuis la conférence de Pékin. Des avancées significatives ont été enregistrées, et les conclusions de cette session extraordinaire⁸ intègrent plusieurs propositions de l'Union européenne⁹, dont l'obligation faite aux États de combattre la violence envers les femmes.

Parmi les événements marquants du second semestre 2000, la proclamation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le 7 décembre, était particulièrement significative. La charte contient un certain nombre de dispositions spécifiques concernant la

⁴ Parlement européen, A5-0052/2000.

⁵ Parlement européen, A5-0090/2000.

⁶ JO L 138 du 9.6.2000, p. 1.

⁷ *Violencia contra as Mulheres: Tolerancia Zero; Conferencia Europea*, Lisboa 2000.

⁸ "Projet de résolution II – Nouvelles mesures et initiatives pour la mise en œuvre de la déclaration et du programme d'action de Pékin", Nations unies, 2000.

⁹ L'Union européenne a appelé les membres des Nations unies à prévenir et à réprimer toutes les formes de violences fondées sur le sexe, dans la vie publique comme dans la vie privée.

promotion de l'égalité entre hommes et femmes, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, et la protection de l'enfance (articles 3, 5, 20, 21, 24 et 32)¹⁰.

En décembre 2000, la Commission a adopté une "communication relative à la lutte contre la traite des êtres humains et relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie; deux propositions de décision-cadre"¹¹. Ces deux propositions (respectivement sur la traite des êtres humains et sur l'exploitation sexuelle des enfants) visent au rapprochement des dispositions de droit pénal des États membres, ainsi que de leur procédure pénale. Le Conseil de l'Union est parvenu à un premier accord sur la proposition relative à la traite des êtres humains en septembre 2001, en s'accordant sur une définition de la traite des êtres humains calquée pour l'essentiel sur celle du protocole des Nations unies relatif à la traite des personnes (novembre 2000) et en fixant une peine maximale ne pouvant être inférieure à huit ans. La présidence belge s'est dépensée sans compter, au cours du second semestre 2001, pour faire avancer la proposition relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, si bien qu'elle a obtenu un accord politique sur les articles relatifs aux définitions. La présidence espagnole devrait s'atteler aux articles relatifs aux sanctions dans le courant du premier semestre 2002.

En décembre 2000 également, lors d'une réunion à Palerme, la Commission et les 15 États membres de l'Union ont signé un protocole des Nations unies qui porte sur les formes de traite des êtres humains, non seulement aux fins d'exploitation sexuelle, mais aussi aux fins de travail forcé¹².

En juin 2001, la fédération européenne pour les enfants disparus et sexuellement exploités a vu officiellement le jour, sous le patronage de M.Vitorino, membre de la Commission et de M. Verwilghen, ministre belge de la justice. Cette fédération, qui regroupe 18 ONG de l'UE et des PECO, a pour but de faciliter la collaboration transfrontalière dans la recherche d'enfants disparus ainsi que la transmission de cas d'exploitation sexuelle d'enfants aux autorités compétentes.

De manière complémentaire, le Conseil de l'Union européenne a adopté en septembre 2001 une résolution relative à l'apport de la société civile dans la recherche d'enfants disparus ou sexuellement exploités¹³. Cette résolution invite les États membres à favoriser la coopération entre les organismes issus de la société civile et les autorités compétentes et contient des dispositions notamment sur la mise en place de lignes téléphoniques d'urgence, le soutien aux familles d'enfants disparus, l'échange d'informations et le recensement de l'ensemble des données, afin de mesurer l'ampleur du phénomène et d'en analyser l'évolution.

Un accord politique a été trouvé, à la suite du Conseil JAI du 6 décembre 2001, sur une décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, dont l'importance pour une coopération efficace a été soulignée par les événements du 11 septembre 2001. Ce document fait explicitement référence à l'exploitation sexuelle des enfants, à la traite des personnes et à la pédopornographie et il autorise, sur l'ensemble du territoire de l'Union, le transfert des personnes recherchées pour ces infractions vers l'État membre émetteur du mandat d'arrêt.

¹⁰ JO C 364 du 18.2.2000, p. 1.

¹¹ COM (2000) 854 final du 21.12.2000 (JO C 62 du 27.2.2001).

¹² Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 2000.

¹³ JO C 283 du 9.10.2001.

Enfin, du 17 au 20 décembre 2001 s'est tenu à Yokohama (Japon) le deuxième congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, auquel les programmes Daphné et STOP ont participé activement en animant un atelier qui présentait le travail accompli au niveau de l'Union depuis le Congrès de Stockholm en 1996.

3. CYCLE DE VIE DU PROGRAMME

Comme beaucoup de programmes communautaires, Daphné se déroule selon un cycle déterminé. Celui-ci s'étend sur trois ans, en commençant, pour la première année, par un plan de travail annuel (soumis à l'approbation du comité du programme), suivi d'un appel à propositions, de la sélection des projets les plus pertinents, de la signature des contrats et des premiers déboursements. La deuxième année, les projets sont mis en œuvre (ils démarrent généralement au mois de décembre de l'année de l'appel à propositions) et des visites de contrôle sont effectuées par un fonctionnaire de la Commission ou un expert extérieur. À l'issue de leur période d'activité de 12 mois, les projets disposent encore de 3 mois pour la présentation du rapport final et des comptes. Autrement dit, pour un appel lancé l'année n, les paiements finals et la mise à jour du site Internet de Daphné s'effectuent l'année n+2. De plus, 6 mois après la fin du projet, des experts extérieurs procèdent à une évaluation ex post, afin de broser un tableau complet des résultats obtenus (se reporter à l'annexe 3 pour une représentation schématique de ce cycle).

3.1. Appel à propositions

Les appels à propositions sont lancés dans le courant du premier trimestre de l'année; le délai imparti pour la présentation des propositions est d'environ trois mois. Le contenu de l'appel est adapté chaque année pour tenir compte, d'une part, du plan de travail annuel et, d'autre part, des leçons tirées des années précédentes.

Aucune priorité spécifique n'avait été fixée en 2000, car il s'agissait de la première année du programme et tout le champ d'activité de Daphné était ouvert à la participation des organismes éligibles. En 2001, deux priorités étaient assignées au programme: 1) exploitation, adaptation et diffusion des résultats de Daphné, 2) campagnes d'information et actions de sensibilisation pour lutter contre la pédophilie et l'exploitation sexuelle des enfants. Ce dernier objectif répondait à la création par le Parlement européen d'une nouvelle ligne budgétaire (B5-804)¹⁴ consacrée à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédophilie.

Sur la base des enseignements tirés des deux premiers appels, l'appel à propositions de 2002 s'attachera aux priorités suivantes: 1) exploitation, adaptation et diffusion des résultats de Daphné, 2) mutilations génitales féminines, 3) exploitation sexuelle des enfants et pédophilie, 4) hommes violents. Là encore, les priorités 2 et 3 correspondent à deux amendements au budget 2002 introduits par le Parlement européen¹⁵.

Les chiffres ci-après illustrent l'activité de Daphné à ce jour. Ils révèlent une demande croissante, qui se traduit par une souscription surpassée constante.

¹⁴ Amendement PE n° 1046 au budget de la Commission pour 2001: nouvelle ligne budgétaire B5-804N: "*Campagne d'information européenne pour lutter contre l'exploitation des mineurs et la pédophilie*".

¹⁵ Amendement PE n° 0129 au budget de la Commission pour 2002: augmentation du budget de Daphné d'un montant d'un million d'euros affecté à la lutte contre la pédophilie, l'exploitation sexuelle et les mutilations génitales féminines.

Daphné (B5-802)	1997		1998		1999		2000		2001		2001 B5-804	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%		
Propositions recues	428	100%	270	100%	354	100%	415	100%	207	100%	68	100%
Fonds demandés (Mio)	26,3		19,2		32,0		40,7		22,1		11,5	
Propositions éligibles	286	67%	194	72%	273	77%	308	74%	157	76%	43	63%
Projets sélectionnés	47	11%	49	18%	53	15%	47	11%	26	13%	9	13%
Fonds demandés (Mio)	2,88		3,48		4,79		4,59		4,64		1,70	
Nombre de partenaires	230		256		320		361		303		90	
Dont pays candidats	ND		ND		ND		17	5%	16	5%	3	3%

En comptant la dernière procédure de sélection (2001), Daphné a permis de soutenir jusqu'à présent 222 projets (auxquels il faut ajouter les 9 projets sélectionnés au titre de la ligne budgétaire B5-804 en 2001), ce qui représente une contribution d'environ 20,4 millions d'euros sur les cinq dernières années. La répartition géographique des projets est équilibrée: les 15 États membres sont présents, de même que certains pays de l'AELE et des pays candidats d'Europe centrale et orientale en tant que partenaires associés (pour des statistiques exhaustives, voir l'annexe 5). Depuis 2000, les projets peuvent être pluriannuels (3 ans au maximum), ce qui leur donne plus d'amplitude pour déployer leurs activités.

26 nouveaux projets ont été sélectionnés en 2001. Ce chiffre inférieur aux années précédentes s'explique par la possibilité d'une programmation biennale ou triennale, qui exige une gestion différente du budget. En 2001, les projets sélectionnés d'une durée de deux ou trois ans se sont vus proposer un contrat couvrant d'emblée toute leur période de programmation, ce qui signifie qu'ils pèsent deux fois plus qu'un projet annuel sur le budget 2001. D'un autre côté, les partenaires des projets bénéficient d'une plus grande souplesse dans l'utilisation de leur budget tout au long de la mise en œuvre. C'est également plus pratique pour la Commission, dans la mesure où les budgets de ces projets sont engagés une fois pour toutes, sans imputation au budget de l'année suivante. En 2000 au contraire, seuls étaient engagés les budgets pour la première année des projets, ce qui impliquait de nouveaux engagements en 2001 pour la seconde année, etc. Il a ainsi fallu engager un montant de 1 301 045 € en 2001 pour assurer la continuation des 13 projets pluriannuels sélectionnés en 2000, ce qui signifiait autant de crédits en moins pour les nouveaux projets en 2001, donc moins de projets éligibles. Cet effet disparaîtra en 2002 et 2003, où il sera de nouveau possible de sélectionner entre 45 et 50 projets par an.

L'éligibilité au financement repose sur plusieurs critères: a) les mesures proposées doivent s'inscrire dans le cadre des objectifs de Daphné, b) la proposition doit être rédigée sur le formulaire approprié, c) la proposition doit être signée et présentée avant la date limite, d) divers documents établissant l'existence et la responsabilité des organisations doivent être joints. Malheureusement, en dépit des explications détaillées et des recommandations qui sont fournies dans le guide pratique des soumissionnaires, environ 25 % des candidats ne remplissent toujours pas ces critères.

La procédure de **sélection** est conduite par un groupe d'experts externes chargés d'évaluer les propositions. Ces experts sont recrutés par un appel à manifestation d'intérêt¹⁶, en fonction de leurs compétences générales dans les différents domaines d'intérêt pour le programme

¹⁶ Appel à manifestation d'intérêt – Programme Daphné, JO S 40 du 26.2.2000.

Daphné. Un groupe d'une dizaine d'experts est recruté chaque année, dont les deux tiers sont renouvelés sur une base annuelle, pour multiplier les points de vue. Ces experts procèdent avec la Commission à l'évaluation des propositions éligibles, en se fondant sur les critères suivants:

- pertinence par rapport aux objectifs du programme Daphné,
- clarté et pertinence des objectifs du projet,
- utilité des résultats escomptés,
- adéquation et faisabilité de l'approche, de la méthodologie et du calendrier,
- aptitude et expérience des partenaires,
- valeur ajoutée européenne,
- diffusion des résultats, des enseignements et du savoir-faire acquis,
- planification du suivi et durabilité,
- rapport qualité-prix.

En outre, la base de données créée en 2000 a permis de retrouver la trace des projets antérieurs exécutés par les soumissionnaires à l'appel 2001. Les évaluateurs ont donc pu s'appuyer sur davantage d'éléments que n'en comportait le seul dossier de candidature - rapports finals à l'issue des projets exécutés, candidatures précédentes (acceptées ou refusées), visites de contrôle -, ce qu'ils ont singulièrement apprécié dans la mesure où cela élargissait leur point de vue.

Les propositions sont réparties en deux groupes selon qu'il s'agit d'un projet annuel ou pluriannuel. Les projets pluriannuels retenus pèsent lourdement sur le budget de Daphné, ainsi qu'il vient d'être exposé, et restreignent d'autant le budget disponible pour les projets annuels. Il convient donc de fixer une limite au nombre de projets pluriannuels pouvant être acceptés. C'est la raison pour laquelle ils sont traités séparément.

La lecture de l'ensemble des propositions est confiée à trois experts différents. Ceux-ci les notent et les commentent, afin d'établir un classement des propositions selon leur mérite. Un second classement est ensuite effectué pour chacun des deux groupes, en fonction du mérite, du degré de couverture des différents domaines du programme et de l'équilibre entre les trois catégories de bénéficiaires (enfants, adolescents, femmes). Suit une discussion globale avec l'ensemble des experts, pour aboutir à une liste de projets retenus qui épuise le budget disponible. Cette liste est soumise pour avis au comité du programme Daphné. En 2000 et 2001, le comité a rendu des avis favorables à *l'unanimité*.

Les principaux motifs de refus d'une proposition sont:

- une programmation des activités proposées manifestement insuffisante, mais aussi une orientation mal définie des actions envisagées, dont beaucoup sont trop vagues ou pèchent dangereusement par excès d'ambition;

- une majorité des activités proposées restent circonscrites au niveau local, bien que l'appel à propositions et le guide pratique des soumissionnaires aient clairement souligné l'importance de la coopération transnationale et de la dimension européenne;
- de nombreux candidats forment des partenariats dont le caractère *apparement* transnational (plusieurs États membres) ne résiste pas à une lecture attentive de la répartition des différentes tâches, dans la mesure où il s'avère que les partenaires ne participent guère à la mise en œuvre du projet (mais se contentent souvent de fréquents déplacements pour assister à des réunions "de consultation");
- d'autres partenaires, s'ils semblent prendre une part active au projet, n'ont pas l'expérience ou les compétences requises pour le domaine précis visé par le projet en question. Le risque est alors que de telles actions ne débouchent sur des résultats médiocres ou des conclusions erronées;
- les approches proposées ainsi que les moyens envisagés pour atteindre les objectifs déclarés ne sont pas convaincants; ou
- l'activité proposée a déjà fait l'objet de nombreux projets ou initiatives dans le passé.

3.2. Budget

Les frais administratifs (experts, BAT¹⁷, réunions) absorbent en moyenne 6,8 % du budget, le reste étant consacré au financement de projets. En 2000 et 2001, 96,4 % et 97,5 % respectivement des fonds disponibles ont été utilisés dans des projets.

Année	2000		2001	
	Projets	Administration	Projets	Administration
Postes				
Budget disponible (Daphné ligne B5-802)	5 000 000		5 000 000	
Dont:	4 640 000	360 000	4 640 000	360 000
Amendement PE n° 0961	-	-	+36 000	-36 000
Contribution AELE	0	0	+87 909	+6 091
Crédits disponibles pour des projets	4 640 000		4 763 909	
Crédits effectivement engagés au titre des projets	4 470 890		4 646 851	
<i>Dont projets pluriannuels (lancés en 2000):</i>	<i>1 365 982</i>		<i>1 301 045</i>	
<i>Dont projets pluriannuels (lancés en 2001):</i>	<i>- -</i>		<i>1 110 893</i>	
<i>Dont projets annuels:</i>	<i>3 104 908</i>		<i>2 111 074</i>	
Perdu en 2000, engagé en 2001	-123 839		123 839	

Ce tableau n'inclut pas la ligne budgétaire B5-804 créée exceptionnellement en 2001, d'un montant de 3 millions d'euros, qui a permis de financer 9 projets consacrés à la lutte contre la pédophilie et l'exploitation sexuelle des enfants (6 projets biennaux et trois annuels).

Grâce aux modifications apportées à la gestion budgétaire des projets pluriannuels (telles qu'exposées plus haut), la situation sera plus favorable en 2002 (et 2003). Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, aucune somme n'est plus imputée au budget 2002 pour le

¹⁷ Le BAT (bureau d'assistance technique) est recruté pour s'occuper de la logistique des appels d'offres: procédure d'ouverture, introduction dans la base de données, organisation des traductions et des réunions d'experts, photocopiage, archivage.

financement de projets pluriannuels ayant démarré en 2001, ce qui permet d'affecter la totalité des fonds à de nouveaux projets. D'autre part, un amendement du Parlement européen ajoute un million d'euros au budget de Daphné pour 2002, afin de lutter plus particulièrement contre les mutilations génitales féminines, la pédophilie et l'exploitation sexuelle des enfants. Cette mesure remplace la ligne B5-804 accordée en 2001. Le retour à une seule ligne budgétaire opérationnelle simplifiera et accélérera la procédure d'engagement.

Postes	Année	
	Projets	Administration
Budget disponible (Daphné ligne B5-802)	5 000 000	
Dont:	4 640 000	360 000
Amendement PE n° 3156	+36 000	-36 000
Amendement PE n° 0129	+1 000 000	
Contribution AELE	+120 785	+6 895
Crédits disponibles pour des projets	5 796 785	
Crédits effectivement utilisés pour les projets	?	
<i>Dont projets pluriannuels (lancés en 2001):</i>	0	

3.3 Informations et orientations pratiques

La réussite d'un projet tient pour moitié à une bonne préparation. Un **guide pratique** est à la disposition des soumissionnaires pour les aider à remplir le **formulaire de candidature**.

Pour les orienter et leur permettre de vérifier si leur idée s'inscrit bien dans le cadre des objectifs du programme, une liste des sujets déjà abordés au cours des années précédentes a été établie sous la forme d'un **catalogue**.

Les soumissionnaires peuvent également obtenir un document intitulé "**Comment concevoir et préparer un projet Daphné?**" qui fournit des exemples de bonnes pratiques et signale les erreurs à éviter lors de la préparation de leur candidature.

Tous ces documents sont accessibles sur le site de Daphné, qui fait l'objet de mises à jour régulières: http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fr/index.htm.

Au-delà des conseils pratiques relatifs aux aspects *formels* d'une candidature, un outil important est à la disposition des organismes soumissionnaires pour les aider cette fois *sur le fond*. Depuis la page d'accueil du site de Daphné, on peut accéder à une base de données où sont répertoriés (par mots clés ou liste intégrale) les 222 projets cofinancés à ce jour. L'intitulé du projet et son descriptif accompagnent les coordonnées de l'organisme responsable (coordonnateur); pour les projets qui sont terminés, on peut afficher ou télécharger le rapport final.

3.4 Types de projets sélectionnés en 2000 et 2001

Des statistiques complètes sur les projets Daphné sont présentées à l'annexe 5. Voici les principales observations qui s'en dégagent:

- les projets consacrés aux enfants/adolescents et ceux consacrés aux femmes ou à une combinaison de bénéficiaires s'équilibrent (à la fois en nombre et en budget);

- 25 % des projets sont pluriannuels (d'une durée de 2 ou 3 ans), ce qui assure une meilleure durabilité aux activités réalisées. D'un autre côté, ces projets pèsent lourdement sur le budget, d'où la nécessité d'en limiter le nombre;
- les 15 États membres de l'Union participent tous au programme (en tant que coordonnateurs ou partenaires). Les organismes issus de pays membres de l'EEE/AELE et des PECO représentent 6 % du total des partenaires;
- le nombre de partenaires par projet s'établit à 9 en moyenne, mais certains projets en comptent plus de 20 (surtout des partenaires locaux en l'occurrence). Il ressort des visites de contrôle et de l'évaluation ex post qu'une telle pléthore nuit à la bonne participation de chaque partenaire. Cela complique en outre la tâche de gestion du coordonnateur, au détriment de l'intégration des activités menées dans le cadre du projet;
- en 2001 (pas de chiffres pour 2000), 14 projets (54 %) proposaient des activités visant à exploiter 17 résultats obtenus lors de projets Daphné antérieurs, ce qui correspond à une priorité fixée dans l'appel à propositions de 2001;
- 4 projets (3 biennaux, 1 annuel) s'attaquent de manière spécifique au problème des **mutilations génitales féminines**, ce qui correspond pleinement à la priorité souhaitée par le Parlement européen. La durée de trois de ces projets montre que les approches choisies privilégient les solutions à long terme;
- malgré une baisse de 50 % des candidatures (207 en 2001 contre 415 en 2000), la souscription surpassée demeure la règle. Cette baisse s'explique sans doute par i) la forte proportion de candidatures refusées en 2000, qui peut avoir désappointé certains candidats, ii) le fait que les organismes ayant bénéficié d'une subvention pour un projet pluriannuel se sont logiquement abstenus de présenter un nouveau projet l'année suivante. Cela dit, les 207 propositions reçues en 2001 représentaient une demande de financement de plus de 22 millions d'euros;
- les propositions concernant les enfants et les adolescents sont en recul (28 % en 2001 contre 35 % en 2000), ce qui résulte probablement de deux facteurs: i) l'appel de 2001 donnait la possibilité de soumettre des propositions spécifiques sur des sujets liés à l'exploitation sexuelle des mineurs et à la pédophilie au titre de la ligne budgétaire B5-804, ii) de nombreux organismes étaient sans doute absorbés dans la préparation du deuxième congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants, organisé à Yokohama en décembre 2001, et de la session extraordinaire des Nations unies consacrée aux enfants, prévue à l'origine pour septembre 2001, ce qui ne leur laissait guère de temps pour préparer et soumettre de nouvelles propositions. Il est à noter que le report de la session extraordinaire des Nations unies à mai 2002 aura certainement des répercussions sur la soumission de propositions en 2002;
- on constate chaque année une tendance à l'augmentation du coût des projets soumis. La subvention moyenne par projet s'élevait à 104 500 € en 2001, contre 98 000 € en 2000 et 90 000 € en 1999. Ce qui explique aussi qu'il y ait eu moins de propositions en 2001;
- pour ce qui est des domaines d'activité, la violence sexuelle sous toutes ses formes arrive clairement en tête (violence sexuelle 17 %, exploitation sexuelle à des fins commerciales 8 %, traite des êtres humains 7 %). Vient ensuite la violence liée au sexe/familiale (violence hommes-femmes 8 %, violence familiale 7 %, violence domestique 11 %).

Internet et la pornographie infantile se taillent également une place de choix avec 6 % au total.

- les objectifs de Daphné, tels qu'exposés dans la décision (et par la suite dans le guide pratique des soumissionnaires), apparaissent tous bien couverts, avec une légère prédominance pour les études (26 %) et l'échange de bonnes pratiques (21 %);
- s'agissant des objectifs spécifiques, l'image se fait plus précise: la majorité des projets portent sur la prévention (26 %) et la protection contre la violence (17 %), mais d'autres objectifs importants comme les mesures législatives (8 %), le traitement des victimes (12 %) et le traitement des délinquants (5 %) sont également présents;
- les données relatives aux objectifs spécifiques s'accordent avec les chiffres concernant les groupes cibles, tels que les agresseurs et les hommes violents (6 %), ou le personnel judiciaire et de police (20 %). De même, l'importance relative des médias/journalistes (11 %) correspond à la proportion de projets qui organisent des campagnes d'information (13 %);
- s'agissant des méthodes et des moyens utilisés pour mettre en œuvre ces objectifs, la mise en réseau apparaît comme l'instrument le plus important (23 %), suivi de la diffusion de bonnes pratiques (14 %), de la production de matériel (12 %), de la sensibilisation (12 %) et de la formation (11 %). Les projets d'assistance téléphonique, en forte régression par rapport à 1997 et 1998, ne représentent plus que 2 % des propositions retenues.

3.5 Suivi et évaluation

Comme il est indiqué au point 3 ci-dessus, le programme Daphné se déroule selon un cycle ternaire: mise en œuvre - suivi - évaluation ex post (se reporter aux annexes 3 et 4 pour une représentation schématique de ces cycles).

a) Suivi

Durant leur exécution, la plupart des projets reçoivent la visite d'un expert technique recruté par Daphné et chargé à la fois d'évaluer l'avancement des activités et de fournir, le cas échéant, des conseils ou des propositions de mise en réseau. Les rapports de suivi sont partagés avec l'organisme coordinateur et assurent un retour d'informations au programme Daphné.

Les visites de contrôle ne constituent pas seulement un mécanisme de suivi important pour la Commission, mais peuvent aussi se révéler extrêmement utiles pour le bon déroulement du projet, surtout s'agissant d'organismes qui travaillent pour la première fois dans le cadre d'un programme de l'UE et qui ne sont donc pas familiarisés avec les procédures et les exigences de ce type de programme. Les organismes responsables ont souvent besoin d'aide et de conseils lorsqu'il leur faut changer de partenaire ou modifier leur orientation, leur méthode ou leur budget. Ces visites permettent à la Commission d'avoir un aperçu de la mise en œuvre, des progrès accomplis et aussi des difficultés rencontrées, tandis que, pour les projets, ces visites sont l'occasion de recevoir une assistance sur des questions d'ordre administratif ou procédural et surtout d'avoir un contact direct et plus étroit avec la Commission, ce qui répond à une demande formulée avec insistance par la plupart des organismes responsables. Pour toutes ces raisons, les visites de contrôle se poursuivront de manière systématique, l'objectif étant de visiter 100 % des projets pendant la phase de mise en œuvre.

Il ressort de l'exercice de suivi que, jusqu'ici, la grande majorité des projets Daphné respectent leur calendrier et s'en tiennent strictement aux ressources budgétaires qui leur sont allouées. Dans tous les cas, la méthode suivie consistait à progresser conformément au plan établi et à atteindre les bénéficiaires visés. Nombre d'organisations ont indiqué en outre que le fait de travailler à l'échelon européen leur avait permis d'engranger des résultats auxquels elles ne s'attendaient pas vraiment: identification des points forts et des points faibles, accès aux nouvelles méthodologies et aux exemples de meilleures pratiques, précieux enseignements sur la transférabilité et l'adaptation de modèles établis, etc. L'exercice de suivi a également permis de tirer des leçons "à mi-parcours" partagées avec d'autres organismes exécutant ou soumettant des projets Daphné. Résultant de l'analyse comparative des différentes méthodes de travail adoptées par les projets visités, de leurs contraintes opérationnelles et de leurs stratégies de résolution de problèmes, elles ont fourni un aperçu éminemment utile de la mise en œuvre des projets subventionnés.

b) Évaluation ex post

L'évaluation ex post a pour but d'analyser les résultats obtenus par les projets et de mesurer leur impact sur les bénéficiaires ainsi que sur les groupes cibles. Elle donne une vision globale des réalisations obtenues grâce aux subventions accordées dans le cadre de Daphné. À l'heure actuelle, seuls les projets financés dans le cadre de l'initiative Daphné (1997-1999) ont pu faire l'objet d'une telle évaluation, pour la simple raison que ceux du programme Daphné ne sont pas encore achevés.

Les critères utilisés pour évaluer les résultats d'un projet sont très proches de ceux qui ont servi à l'appréciation des propositions et aux visites de contrôle. Cette approche garantit la continuité dans l'évaluation du projet tout en permettant d'en suivre l'évolution au fil du temps.

C'est en visitant les organismes en leur siège opérationnel que l'on en apprend le plus sur leurs compétences, leur situation financière et leur niveau d'activité. La plupart ont réservé un excellent accueil aux visites d'évaluation ex post en leur donnant les moyens d'évaluer avec le recul nécessaire l'impact, le succès ou les insuffisances de leur projet, et de rendre compte de leurs activités actuelles. Un petit nombre ont été surpris par la visite, car ils n'en voyaient pas la finalité; il a donc fallu la leur expliquer.

Cet exercice aboutit à un rapport individuel sur chaque projet ainsi qu'à un rapport de synthèse qui récapitule les conclusions des évaluations et formule des recommandations pour améliorer encore les projets, mais aussi le programme Daphné lui-même. Ces rapports d'évaluation sont mis en ligne sur le site de Daphné; ils sont également envoyés aux différents organismes responsables de projets, afin qu'ils disposent d'un retour d'informations sur leur collaboration et leur participation.

3.6. Diffusion

Il est essentiel, pour le succès de l'initiative dans son ensemble, d'assurer une large diffusion des projets et de leurs résultats. Cette responsabilité incombe tant aux responsables des projets qu'à la Commission.

Les organismes responsables des projets devraient être (et sont généralement) les plus intéressés à faire connaître les résultats de leurs activités, qu'il s'agisse d'une méthode particulière, d'un produit audiovisuel, d'un progrès dans la législation, etc.

C'est afin que les mesures appropriées soient prises que, dès le stade de la proposition (dans le formulaire de candidature), un chapitre du programme de travail du projet doit obligatoirement être consacré à la diffusion. Ce programme est vérifié et, si nécessaire, actualisé lors de la visite de contrôle. Plus tard, au moment de l'évaluation ex post, les experts s'efforcent de mesurer l'impact des actions de diffusion, en collaboration avec les organismes partenaires. Malheureusement, certains responsables de projets ne se font pas une idée très claire de la diffusion. Ils ont tendance à croire qu'il suffit d'organiser un séminaire ou une conférence. Or ce n'est là qu'une présentation, et elle est loin d'atteindre les bénéficiaires visés ou les personnes intéressées. Pour remédier à cette situation, le programme Daphné insistera encore davantage sur cette question à l'avenir, non seulement dans ses orientations pratiques, mais aussi à l'occasion des visites de suivi, où cet aspect du projet fera l'objet d'une attention particulière, afin de conseiller les organismes qui ont des difficultés à le gérer.

Du côté du programme Daphné, la diffusion des descriptifs de projets ainsi que des résultats a commencé en 2000 avec la création d'un site Internet et d'une base de données en ligne (222 descriptifs de projets accompagnés, le cas échéant, du rapport final où sont exposés les résultats obtenus), ce qui permet à tout organisme de tirer parti de l'expérience des autres.

De manière plus proactive, la Commission envoie régulièrement des messages électroniques à l'ensemble de la "communauté Daphné"¹⁸ pour les informer des nouvelles sélections de projets ainsi que des mises à jour de la base de données et du site et les inviter ainsi à mettre pleinement à profit ces outils.

Récemment, la Commission a également pris l'initiative de publier de brefs bulletins d'information sur des exemples de projets jugés particulièrement réussis. Ici encore, l'idée est de faire connaître ces bonnes pratiques, ces méthodes ou ces mesures à un maximum d'organismes en Europe. Les 19 exemples rédigés à ce jour n'ont pas seulement été mis en ligne sur le site de Daphné, mais aussi envoyés à l'ensemble de la communauté Daphné. Ils figuraient également dans un dossier d'information distribué lors du deuxième congrès mondial de Yokohama, touchant ainsi une audience beaucoup plus large que d'habitude. Il est prévu de publier une dizaine d'exemples de projets chaque année.

4. RESULTATS ET IMPACT DE L'INITIATIVE DAPHNE

Ce chapitre concerne les résultats des projets exécutés dans le cadre de l'initiative Daphné (1997-1999). Ainsi qu'il est exposé plus haut, cette analyse complète la description du programme Daphné, car la Commission est d'avis qu'elle apporte des informations et de la valeur ajoutée au présent rapport. L'initiative et le programme étant très similaires, la plupart des conclusions tirées ici pourraient très bien s'appliquer aux projets financés en 2000-2003. Le rapport final prévu à l'issue du programme Daphné (fin 2003) présentera naturellement une analyse de ces projets.

L'initiative et le programme Daphné, leurs projets et leurs résultats, sont reconnus dans toute l'Europe et au-delà comme un important instrument de programmation en matière de lutte contre la violence. Le congrès mondial de Yokohama, en décembre 2001, l'a pleinement confirmé. La majorité des organismes européens participant au Congrès étaient liés à Daphné

¹⁸ Par "communauté Daphné", on entend tous les coordonnateurs de projets passés et présents, qui eux-mêmes transmettent l'information à leurs partenaires, ce qui permet d'atteindre une audience de plusieurs centaines d'organismes en Europe.

d'une manière ou d'une autre, ce qui donne une idée de l'étendue du partenariat impliqué dans le programme. Nombre de résultats obtenus et de pratiques développées dans le cadre de Daphné ont été présentés comme des exemples à suivre, notamment lors des présentations plénières du Congrès ainsi que dans des ateliers. La **visibilité** de ce programme communautaire est déjà très grande, non seulement parmi les ONG, mais aussi auprès des principales instances internationales au niveau gouvernemental.

Les rapports de suivi ou d'évaluation ex post¹⁹ montrent que les organismes concernés ont retiré un avantage indéniable de leur participation à des partenariats européens. Que ce soit par les enseignements qu'ils en ont tirés sur le fond, par le renforcement de leurs capacités de coordination et de gestion, par l'extension de la liste de leurs partenaires ou par l'amélioration de leur image de marque, tous en sortent grandis. La mise en réseau a déjà en soi un impact: elle met les organismes en contact et les amène à collaborer, rompant ainsi l'isolement, atténuant les rivalités et évitant le gaspillage de ressources.

Dans ce contexte, on peut considérer que le programme Daphné a réussi à poursuivre la mobilisation du secteur des ONG à tous les niveaux, suscitant la création de multiples partenariats et alliances qui œuvrent pour la mise en place de politiques européennes plus cohérentes de lutte contre la violence.

La diversité des activités a donné lieu à un large éventail de réalisations et de produits de tous types et de qualité et d'efficacité variées. L'un des aspects les plus intéressants de ces projets réside dans les **solutions innovantes** qu'ils ont mis au point pour traiter certains problèmes cruciaux. Les résultats vont de la création d'une charte européenne pour les opérateurs de lignes d'assistance téléphonique pour enfants, la cartographie de la situation en Europe concernant le viol, la réalisation d'un programme de formation destiné à un réseau d'organismes travaillant avec des auteurs d'actes de violence domestique, jusqu'à la formation de formateurs à la prévention de la violence auprès d'enfants et de jeunes, l'élaboration d'un programme de recherche universitaire sur les mutilations génitales féminines, etc. Des méthodes novatrices ont été adoptées, par exemple un atelier d'expression dramatique pour favoriser l'autonomisation des jeunes filles et la prévention des violences sexuelles, ou un outil de formation à utiliser sur le lieu de travail pour sensibiliser le personnel à la violence domestique. Les **effets multiplicateurs** des nouvelles méthodes, de la coopération en réseau, des programmes de formation, des produits audiovisuels, des matériels informatiques et d'autres résultats ou produits de certains projets sont impressionnants et d'une portée considérable.

¹⁹ Voir plus haut au point 3.5, "Suivi et évaluation".

a) Catégories de résultats

Les "produits" générés par les projets Daphné se répartissent principalement dans les catégories suivantes:

(données de 1998 et 1999 – 102 projets):

Conférences/séminaires/ateliers	154	Sites, assistance tél. et par Internet helplines	24
Publications (brochures, dépliants)	101	Campagnes d'information	18
Études	78	CD et CD-ROM	5
Outils/manuels de formation	57	Spots télévisés	5
Produits audiovisuels	29	Réseaux bases de données + messagerie	4
Intervention sur le terrain	25	Théâtre (expression dramatique)	1

Selon une approche plus descriptive et plus qualitative, on peut distinguer cinq types de résultats, résumés ci-après.

• *Formation, outils de formation et matériel pédagogique*

Par exemple: modules de formation pour les journalistes sur le thème de la représentation des enfants dans les médias; charte européenne pour les opérateurs de lignes d'assistance téléphonique pour enfants, assortie d'un système d'identification de leurs compétences; formation d'enseignants et de spécialistes de l'évaluation des programmes éducatifs destinés à prévenir les violences sexuelles envers les enfants, en particulier dans les groupes vulnérables; atelier d'expression dramatique pour l'autonomisation des jeunes filles et programme de formation pour enseignants et travailleurs sociaux en matière de prévention de la violence et des violences sexuelles envers les jeunes femmes; outil de formation conçu pour le lieu de travail, destiné à sensibiliser les syndicats et les chefs d'entreprise à la violence domestique; intervention contre la violence domestique, modèle d'intervention fondé sur les meilleures pratiques, manuels et matériels de formation pour travailler avec les auteurs de violences domestiques et leurs (ex-)conjointes; site Internet consacré à la formation des professionnels de la santé en matière de violence domestique; film d'animation et documentation écrite sur le problème de la violence, et plus particulièrement de la violence liée au sexe, dans les établissements scolaires.

• *Études et travaux de recherche*

Par exemple: travail de recherche sur l'identification d'indicateurs de vulnérabilité des enfants, permettant une intervention plus précoce et plus efficace des éducateurs, des enseignants et des parents; travail de recherche et collecte de données transnationales pour la réalisation d'une étude pilote sur le problème de l'automutilation chez les enfants et les adolescents en Europe; étude de la situation des migrants mineurs non accompagnés dans l'Union européenne, avec une attention particulière pour les enfants demandeurs d'asile ou migrants dans trois États membres; stratégies de négociation entre jeunes filles musulmanes, parents et travailleurs sociaux; examen des possibilités d'intégration de différents services sociaux; perception et interprétation de la question de la confidentialité dans les affaires de violences sexuelles; révision et finalisation de la première ébauche d'un manuel international à l'usage du personnel des internats pour lutter contre les violences sexuelles envers les adolescents;

analyse des suites judiciaires données aux viols déclarés en Europe, afin d'identifier les points névralgiques et d'établir un plan d'action; plan structurel pour un programme de lutte contre la violence envers les homosexuelles au niveau européen; compilation de données statistiques relatives au harcèlement sexuel sur le lieu de travail.

- ***Campagnes d'information et de sensibilisation***

Par exemple: campagne contre le harcèlement et les violences envers les jeunes en difficulté d'apprentissage; aide aux enfants et adolescents victimes ou témoins de la violence domestique par la conception de stratégies en milieu scolaire et d'interventions visant à prévenir la violence; campagne de sensibilisation des femmes de condition sociale inférieure à la violence domestique masculine; animation de débats publics sur le problème de la violence domestique; campagnes d'information et mise en réseau pour prévenir la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle; constitution d'un réseau de femmes journalistes concernant la couverture dans les médias des problèmes de la prostitution et de la traite des femmes; réalisation d'une brochure à l'usage des jeunes femmes voyageant en Europe, contenant des conseils pratiques pour éviter l'exposition à des actes de violence ou à des violences sexuelles; création d'un site Internet, d'un CD et d'autres outils pour sensibiliser les hommes à la violence masculine envers les femmes et les enfants.

- ***Réseaux et circulation de l'information***

Par exemple: création d'un réseau européen pour la prévention des mutilations génitales féminines; évaluation et services destinés aux employées de maison migrantes; bonnes pratiques et études de cas pour les ONG actives dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes; utilisation d'un langage "correct" par les journalistes évoquant la traite des femmes; création d'un réseau pour la protection des jeunes femmes d'origine musulmane contre la violence domestique; constitution d'un réseau d'ONG des pays baltes et nordiques actives dans la lutte contre la traite des femmes.

- ***Modèles opérationnels et aides à la programmation***

Par exemple: établissement d'indicateurs pour mesurer la violence à l'égard des femmes; création de centres de coordination regroupant des ONG et d'autres organismes venant en aide aux victimes de la violence et de la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle; élaboration d'un programme à l'usage des experts européens concernant le traitement d'adolescents auteurs de violences sexuelles et élaboration d'un plan d'action à l'échelon européen énonçant une série de recommandations sur des règles minimales en matière d'exploitation sexuelle des enfants, applicables à l'échelon national comme au niveau de l'Union; service d'assistance sur Internet pour enfants victimes de violences sexuelles; création d'un comité européen contre les formes modernes d'esclavage; réalisation de recherches comparatives et formulation de recommandations pour les politiques nationales et de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.

b) Niveaux de performance

La plupart des projets impliquaient une gamme complexe d'activités mettant en jeu des approches plurisectorielles et associant de multiples organismes, tandis qu'un nombre plus réduit se concentraient sur une activité spécifique et un cercle restreint d'intervenants directement impliqués. La majorité partageaient une approche centrée sur un processus d'apprentissage mutuel et de coopération entre spécialistes, universitaires/experts, bénéficiaires et ONG actives sur le terrain. La méthodologie retenue s'est parfois avérée plus

difficile à mettre en œuvre que prévu, mais les organismes responsables ont su faire preuve de souplesse et de créativité pour résoudre le problème. En de rares occasions, toutefois, le problème n'a pas pu être traité correctement, ce qui s'est soldé par l'abandon total ou partiel des activités, ou l'absence de fiabilité du travail accompli.

La **méthodologie** est une notion qui demeure étrangère à nombre d'organismes, d'où les problèmes de respect des engagements ou d'interprétation des résultats. Les organismes qui s'identifient comme des groupes de recherche et/ou qui travaillent en collaboration étroite avec des experts scientifiques ou universitaires sont à l'évidence plus familiarisés avec les concepts méthodologiques.

Certains autres responsables de projets ont pratiquement abusé de leurs forces en essayant de tout accomplir dans le délai contractuel d'un an, soit parce que le nombre d'activités qu'ils ambitionnaient de mener était excessif, soit parce qu'ils manquaient de l'expérience ou du savoir-faire nécessaire pour les réaliser. De plus, le temps nécessaire à la constitution et à la mise en œuvre d'un partenariat transnational efficace est souvent sous-estimé.

La plupart des projets ont mené à bien les activités qu'ils avaient programmées, et atteint leurs objectifs. Beaucoup ont travaillé à plusieurs niveaux en s'associant souvent à des organismes plurisectoriels, des institutions publiques ou étatiques, des réseaux nationaux et transnationaux. Ces projets se répartissent en quatre groupes selon leurs performances: excellent (25 %), bon (40 %), satisfaisant (25 %), mauvais/insuffisant (10 %).

Le premier groupe de projets a été jugé **excellent** par sa vision et sa compréhension des problèmes et des politiques y afférentes, sa méthodologie ainsi que ses capacités de coopération et d'innovation. La moitié de ces projets s'appuyaient sur des réseaux existants au niveau national et au niveau de l'Union; la plupart ont mené une vaste consultation non seulement auprès de professionnels concernés ou intéressés, mais aussi des bénéficiaires finals. Tous les organismes participants avaient plusieurs années d'expérience dans le domaine couvert par les projets. Ils étaient au fait de l'existence - ou de l'inexistence - d'une politique nationale ou de l'Union dans leur domaine d'activité et ils ont su fournir les efforts nécessaires (heures supplémentaires) pour surmonter des difficultés ou des obstacles persistants. Ces excellentes performances résultent de la combinaison de multiples facteurs: des objectifs clairement définis et d'une portée transnationale; un partenariat européen très motivé, intéressé à la réalisation d'objectifs partagés; un coordonnateur efficace, capable de déléguer certaines responsabilités; la création de comités d'experts européens qui ont fixé les orientations scientifiques et coordonné le travail des experts nationaux; la participation de nombreux spécialistes; et une gestion efficace des activités.

Le deuxième groupe a été jugé **bon** par la manière novatrice d'aborder le thème choisi, le savoir-faire méthodologique et la volonté de trouver des solutions, mais certaines insuffisances ont été observées. Les domaines couverts étaient importants, parfois novateurs, et s'articulaient sur des méthodologies bien étudiées et une bonne coopération entre les partenaires. La plupart des projets de ce groupe ont mené à bien la totalité ou la quasi-totalité des activités qu'ils avaient programmées, atteint leurs principaux objectifs et produit des résultats intéressants. Certains organismes travaillaient depuis longtemps dans leur domaine ou secteur d'activité, tandis que d'autres participaient pour la première fois à un projet de coopération au niveau de l'UE. Il en a été tenu compte lors de l'évaluation. Dans certains cas toutefois, les objectifs se sont avérés trop ambitieux ou irréalistes, soit par manque de temps et de moyens, soit en raison de l'inadéquation de la méthode ou de l'activité retenue.

Le troisième groupe de projets a produit des résultats **satisfaisants**. Les méthodes de travail étaient très différentes d'un projet à l'autre: certains opéraient avec deux partenaires seulement, d'autres au contraire ont pu utiliser le réseau de l'UE pour diffuser leurs résultats. Ces projets ont mené à bien tout ou partie des activités programmées, mais la mise en œuvre était souvent déficiente, d'où des résultats mitigés. Ces performances médiocres s'expliquent par différents facteurs: trop d'activités menées de front, d'où l'émiettement des initiatives et la dispersion des ressources limitées; savoir-faire limité du coordonnateur ou de l'organisme responsable; travail insuffisant des équipes de recherche.

Les projets restants (10 %) n'ont pas rempli le ou les objectifs qu'ils s'étaient fixés, ou ont produit des résultats insuffisants. Ils s'étaient engagés dans de multiples activités sans disposer d'une méthode claire ni d'expérience suffisante dans le domaine d'action visé. "Incohérence" est le mot qui vient le plus souvent à l'esprit lorsqu'on examine ces projets, qu'il s'agisse des méthodes employées, ou de l'inadaptation du ou des instruments utilisés à l'objectif à atteindre ou à l'audience/aux bénéficiaires visés. Par exemple, deux projets qui se voulaient de dimension et de portée européenne ont échoué parce que, malgré leurs nombreux partenaires au sein de l'Union, les organismes promoteurs ne se sont jamais souciés d'organiser les contributions et la coopération au niveau européen, de sorte qu'aucun partenariat transnational digne de ce nom n'a pu se constituer et que les projets ont fonctionné comme de simples activités locales dispersées.

En cas de dérapage ou de manque de performances manifeste, il faut arrêter le projet. La Commission s'y est vue obligée dans un seul cas; dans trois autres, elle a dû engager une procédure de recouvrement pour des sommes que les projets en question avaient reçues, mais qu'ils n'avaient pas utilisées correctement ou entièrement.

Cette dernière catégorie ("mauvais/insuffisant") ne doit pas nécessairement être perçue comme un échec, ni pour les projets, ni pour le programme Daphné. De fait, malgré l'absence de résultats concrets, ces projets ont été le lieu et l'occasion d'un processus d'apprentissage: en matière de coopération comme dans d'autres domaines, il faut bien commencer quelque part et l'on n'est pas forcément capable de réussir du premier coup. Le programme Daphné doit demeurer un lieu où de telles tentatives sont possibles; c'est ainsi qu'il atteindra l'un de ses objectifs, qui est d'encourager et d'intensifier la mise en réseau des organismes concernés en Europe. Il serait illusoire de penser que l'on pourrait atteindre 100 % de réussite avec de nouveaux venus. L'important est que de tels processus d'apprentissage soient documentés et mis en commun.

c) Impact

Les organismes responsables des projets confondent parfois les notions de résultats, de diffusion et d'impact. Selon l'interprétation la plus courante donnée à ces termes dans le domaine de la programmation, le **rendement** (appelé **résultat** dans le présent document) est tout produit obtenu par le contractant à la suite de ses activités subventionnées (que l'on peut classer dans différentes catégories, comme indiqué au point a) ci-dessus). Le **résultat** est l'effet immédiat sur les bénéficiaires directs. Les **retombées** (appelées **impact** dans le présent document) sont un effet durable sur les bénéficiaires direct et/ou en général sur la population concernée. La **diffusion** des résultats (et les enseignements que l'on en tire) est tout dispositif mis en place pour faire connaître et utiliser ces résultats aussi largement que possible.

L'impact des campagnes d'information et de sensibilisation est difficile à évaluer. Le nombre de participants à des conférences ou des séminaires de l'Union européenne, la quantité de documentation produite et diffusée sous forme d'articles dans la presse locale et nationale

ainsi que l'ampleur de la télédiffusion ou de la radiodiffusion varient considérablement et les promoteurs eux-mêmes ne disposent pas toujours de ces données. Voici cependant quelques exemples d'impact mesurés à partir d'autres types de projets ou de résultats:

- la mise en œuvre d'un projet a eu une incidence directe sur la création d'une mission d'enquête parlementaire sur les formes d'esclavage moderne dans un État membre; l'influence de l'organisme responsable est reconnue publiquement. À la suite du travail accompli, celui-ci a été invité à participer à des séminaires de formation d'officiers de police en matière de lutte contre la traite des êtres humains au niveau national, mais aussi dans le cadre du futur collège de police de l'UE;
- à l'issue de leur participation à un programme expérimental de changement des comportements (40 semaines d'intervention et d'observation systématiques) élaboré dans le cadre d'un projet avec l'un des partenaires, un groupe de recherche universitaire, on a pu observer des améliorations notables dans la conduite d'un groupe de jeunes résidents d'un centre spécialisé, considérés comme violents;
- un projet traitant de la violence domestique a centré son programme de formation et de sensibilisation à l'intention des services sociaux et de police autour de séances vidéo interactives montrant différentes méthodes d'intervention. Impressionnées par la qualité du travail, les autorités nationales projettent d'éditer et de diffuser cette vidéo à grande échelle;
- un projet en milieu scolaire a étudié les effets du langage, des structures linguistiques et des insultes sur la violence. Les auteurs de ce projet sont parvenus à susciter des changements politiques immédiats: les recommandations qu'ils formulaient dans leur rapport sont désormais adoptées et appliquées dans les établissements scolaires locaux;
- des ONG s'occupant de questions féminines, actives dans le cadre de mesures contre la traite des femmes, ont été invitées à participer en qualité d'experts nationaux à de nombreuses activités (travaux de recherche, séminaires, événements médiatiques, interventions politiques...) et à coopérer sur ce sujet avec les autorités nationales;
- une brochure attirant l'attention des jeunes femmes voyageant en Europe sur les risques de violence a été réalisée et diffusée, accompagnée d'une carte postale détachable, dans le cadre d'un projet Daphné. L'organisme promoteur a reçu 500 cartes (soit 1 % du nombre de brochures diffusées) recueillant les impressions des lectrices;
- les parents et les enseignants invités à répondre à un questionnaire dans le cadre d'une étude sur la vulnérabilité des enfants ont demandé à suivre une formation plus poussée sur le sujet, et un nouveau projet de recherche et de formation a été financé et lancé dans la même localité;
- les conclusions d'un projet sur la discrimination et la violence contre les homosexuelles ont fait apparaître qu'il n'existait pratiquement aucun service ni mesure pour traiter ce problème. L'une des conséquences directes de ce travail a été la nomination d'un représentant de la police locale chargé des problèmes et des politiques concernant les homosexuelles;
- à la suite d'un séminaire de formation pour enseignants et travailleurs psychosociaux concernant la prévention et le traitement des violences sexuelles envers les enfants, le ministère de l'éducation de l'État membre concerné a financé un deuxième séminaire qui sera tenu par le même organisme;

- les responsables d'un projet consacré à des programmes de prévention et de formation en matière de lutte contre les violences sexuelles envers les adolescents handicapés mentaux ont réussi, grâce à leur ingéniosité et à une participation financière privée, à financer la publication de leurs travaux dans un plus grand nombre de langues, pour une diffusion plus large à l'échelon européen.

Remarque: D'autres exemples de bonnes pratiques ou de méthodes développées par les projets Daphné sont présentés à l'annexe 6, sous une forme condensée. On trouvera des études de cas plus détaillées (19 exemples de projets) sur le site Internet de Daphné à l'adresse:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/project/daphne/fr/index.htm.

5 CONCLUSIONS

Le but du programme Daphné est de soutenir le travail des organismes (notamment les ONG) et les autorités publiques locales qui se consacrent à la protection des femmes et des enfants et à la prévention de la violence à leur égard. Daphné apporte à ce travail une valeur ajoutée européenne, en encourageant l'échange d'idées et de bonnes pratiques par la constitution de réseaux et de partenariats ainsi que par la mise en œuvre de projets pilotes. Ceux-ci sont autant d'opportunités d'apprentissage, de diffusion de l'information, de transfert de compétences et de couverture des problèmes, tout en étant conçus pour servir les intérêts supérieurs des personnes exposées à la violence.

Daphné soutient en outre des actions de sensibilisation du grand public et des catégories à risque ainsi que des travaux de recherche et des séminaires sur le thème de la violence. Surtout, tout ce travail s'effectue par le biais de nouveaux réseaux européens et dans la perspective d'une coopération et d'un échange des meilleures pratiques au niveau européen.

Pour ses deux premières années d'existence, le programme a suscité une participation beaucoup plus importante que prévu. En 2000 et 2001, respectivement, plus de 1 500 et 1 000 formulaires de candidature ont été demandés à la Commission, 415 et 207 propositions lui ont été adressées, avec des demandes de subvention totalisant 40 millions d'euros et 22 millions d'euros (sur une ligne budgétaire de 5 millions d'euros). Ce taux de réponse exceptionnel prouve que le programme correspond à un besoin profond dans le secteur associatif.

Les deux premières années du programme Daphné font apparaître une nette amélioration tout à la fois des politiques, des solutions pratiques aux problèmes liés à la violence et de leur mise en œuvre en Europe. Ainsi qu'il ressort du présent rapport, parallèlement au succès rencontré, la phase d'exécution des projets dévoile aussi certaines faiblesses. Ces dernières concernent surtout les difficultés de gestion et de mise en œuvre transnationales. Une tendance positive se dégage néanmoins, avec l'intensification de la coopération au niveau européen et le renforcement des synergies entre ONG et institutions publiques.

Grâce à la consolidation de cette coopération et surtout grâce aux nombreuses campagnes d'information et de sensibilisation, les projets du programme Daphné (et de l'initiative antérieure) ont exercé une influence considérable. Leur impact se fait sentir non seulement dans la lente évolution des perceptions sociales de la violence, mais aussi dans l'élaboration des politiques de l'Union. Les institutions publiques expérimentent et mettent au point de nouveaux modèles et des méthodes innovantes, contribuant à la création d'un cadre commun et à la convergence des politiques des États membres.

Daphné traite du problème difficile, complexe et profondément humain de la violence à tous les niveaux de ses manifestations, aussi est-il particulièrement habilité à proposer des solutions et à faire état de ses résultats. Comme le souligne le présent rapport et ainsi que l'a reconnu le deuxième congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, qui s'est tenu à Yokohama en décembre 2001, la longue liste d'activités menées dans le cadre des projets Daphné, comprenant notamment des méthodes innovantes en matière de prévention, des mécanismes de coopération, d'échange et de mise en réseau, la mise au point de nouveaux modèles ainsi que la diffusion des meilleures pratiques, a déjà commencé à exercer un effet multiplicateur sur le travail des ONG et des institutions publiques en Europe et même au-delà. Après deux ans d'existence seulement (mais en mettant à profit le capital d'expérience accumulé pendant les trois années de l'initiative Daphné 1997-

1999), ce programme de l'UE a déjà contribué de manière substantielle au développement d'une politique de l'Union en matière de lutte contre la violence, la traite des êtres humains, les violences sexuelles et la pornographie, avec des répercussions allant bien au-delà des frontières de l'Europe.

Pour **l'avenir**, il serait souhaitable de concevoir un programme d'action de plus grande envergure, proposant de nouveaux types d'activités pour renforcer la diffusion des bonnes pratiques déjà définies. Par exemple, un nouveau programme Daphné pourrait prévoir des **détachements** ou des **échanges** d'experts ou de personnes qualifiées et expérimentées d'un organisme à l'autre, afin de faciliter l'adaptation des nouvelles solutions ou des nouvelles pratiques. Il pourrait également confier à des organismes expérimentés la tâche de **diffuser**, **d'exploiter** ou **d'adapter** les pratiques existantes.

6. ANNEXES (SEC(2002) 338)

- Annexe 1: Décision n° 293/2000/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 34 du 9.2.2000)
- Annexe 2: Comité du programme Daphné: liste des représentants des États membres
- Annexe 3: Cycle de vie du programme Daphné
- Annexe 4: Cycle de vie du projet Daphné
- Annexe 5: Statistiques sur les projets Daphné
- Annexe 6: Exemples de projets Daphné