International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

RÉSUMÉ

Évaluation du programme «Aide au retour en faveur des victimes de la traite d'êtres humains et des artistes de cabaret en situation d'exploitation»

I. RÉSULTATS

Le présent rapport, réalisé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), examine la mise en œuvre du programme d'aide au retour en faveur des victimes de la traite d'êtres humains et des artistes de cabaret qui ont été exploités. Il s'agit de la deuxième évaluation effectuée dans ce cadre. Elle a été menée de la même manière que la première en analysant la période comprise entre octobre 2013 et mai 2020. Pendant ce laps de temps, l'OIM a soutenu 146 personnes soit 136 cas.
La première partie se réfère aux rapports de monitoring, disponibles pour **42 des 108 bénéficiaires (39%)** pendant la période considérée[1]. La deuxième partie concerne l'analyse des questionnaires d'évaluation qui ont été remplis par les principaux partenaires en Suisse[2] et dans les pays de retour[3]. Le rapport présente les différents résultats recueillis dans le cadre de l'analyse ainsi que des conclusions et des recommandations.

Les **motifs du retour volontaire** étaient variés. La moitié des bénéficiaires ont indiqué qu'ils voulaient retrouver leur environnement familial. Le manque de perspectives en Suisse, l'expérience d'une situation d'exploitation et la possibilité de bénéficier d'un soutien ont aussi été cités pour expliquer la décision de rentrer. La plupart des bénéficiaires interrogés ont déclaré qu'ils étaient très satisfaits ou satisfaits des **informations et conseils reçus avant leur départ**.

L'aide complémentaire matérielle pour un projet de réintégration[4] a été utilisée en priorité pour réaliser un **projet professionnel** (30%), mais aussi pour financer des **solutions de logement** (24%) et pour subventionner des **formations** (13%). Sur les 42 bénéficiaires, 17 ont reçu une **aide médicale**.

[1] Sur une base volontaire et après le versement de l'aide complémentaire, un entretien est organisé avec les personnes rentrées au pays afin de connaître leur situation en matière de réintégration et leur satisfaction concernant les prestations d'aide au retour. Le faible taux de réponse s'explique, entre autres, par le fait que l'évaluation a été lancée directement au début de la pandémie COVID-19 et que les rapports de monitoring en attente n'ont pas été obtenus ou attendus dans cette situation.
[2] Les questionnaires ont été soumis aux sept bureaux de conseils en vue du retour (CVR) qui ont traité le plus de cas (BE, BS, GE, TI, ZH et centre fédéral pour requérants d'asile de Chiasso) et aux organisations non gouvernementales FIZ, Cœur des Grottes et Astrée.
[3] Les questionnaires ont été envoyés aux bureaux de l'OIM et à leurs organisations partenaires dans les huit pays de retour qui comptaient le plus de cas (OIM en Hongrie, Thaïlande, Roumanie, Bulgarie, Brésil, Serbie, République dominicaine et au Nigéria, organisation partenaire en Roumanie (ADPARE), Hongrie (HBAid), Thaïlande (DATIP) et au Nigéria (COSUDOW)).
[4] Un projet de réintégration peut inclure plusieurs formes de soutien (p. ex. intégration professionnelle et aide au logement).

Au moment de la visite de monitoring, la majorité des bénéficiaires touchaient un **revenu** régulier comme personnes indépendantes ou employées. Trois bénéficiaires suivaient une formation et 10 personnes recherchaient un emploi tout en recevant des subventions étatiques. Plus de la moitié des personnes en recherche d'emploi avaient utilisé l'aide à la réintégration pour une solution de logement. 91% des personnes interrogées ont déclaré que leur **bien-être physique et psychique** était bon ou très bon et 84% d'entre elles ont indiqué que leur **statut économique** était bon ou dans la moyenne. Ces résultats contrastent avec la situation avant le départ à destination de la Suisse, puisque la moitié des personnes avaient alors déclaré que leur bien-être était insatisfaisant ou mauvais et 57% d'entre elles qualifiaient leur statut économique de mauvais ou très mauvais. La grande majorité des bénéficiaires envisagent leur **futur** dans le pays de retour.

L'analyse des questionnaires d'évaluation envoyés aux partenaires en Suisse et dans les pays de retour (bureaux de l'OIM et leurs partenaires locaux) a démontré que le **programme d'aide au retour était considéré comme un moyen adapté, utile et nécessaire pour soutenir les bénéficiaires**. Différentes propositions ont été faites pour continuer à améliorer l'offre. Les **partenaires en Suisse** (conseillères et conseillers en vue du retour et ONG) souhaitent plus de flexibilité en ce qui concerne les démarches administratives de préparation et la possibilité d'inscrire au programme des personnes déjà rentrées au pays. Ils plaident pour un soutien prolongé, notamment pour l'aide sociale et médicale, et voudraient renforcer la collaboration avec les partenaires sur place. Ils soulignent qu'il est très important de transmettre des informations exhaustives aux personnes qui rentrent au pays.

Les **bureaux de l'OIM sur place** proposent qu'un contact direct soit déjà établi avant le départ, que l'aide financière initiale soit payée pendant une période prolongée sous forme de versements en espèces échelonnés pour les besoins de base, que la psychothérapie soit intégrée dans le programme comme offre indépendante et inconditionnelle et qu'une formation dans la gestion de petite entreprise soit rendue possible. Ils estiment en outre que le monitoring devrait être effectué en plusieurs étapes.

De leur côté, les **partenaires hors OIM sur place** proposent aussi une offre séparée pour la psychothérapie et des cours de gestion d'entreprise.

II. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

a) Préparation du retour et échanges entre les partenaires

Chaque cas est complexe et doit être examiné avec toutes ses particularités. Un suivi rapproché et individuel, qui tient compte de la vulnérabilité des bénéficiaires, est nécessaire pour pouvoir offrir une aide efficace. Les possibilités locales diffèrent en fonction du pays de retour. Les informations provenant de Suisse sont toutefois essentielles pour pouvoir préparer les mesures adéquates sur le lieu de retour. Les bureaux de conseils en vue du retour n'ont pas tous le même niveau de connaissances en ce qui concerne l'organisation du retour des personnes victimes de la traite d'êtres humains.

- La transmission d'informations exhaustives doit être maintenue, mais d'autres options que le retour devraient aussi être abordées.
- Dans la mesure du possible, la préparation du retour devrait être assurée par des organisations spécialisées en Suisse.
- Des formations régulières et des séances d'information devraient continuer à avoir lieu pour atteindre les groupes cibles et encourager la collaboration entre les partenaires suisses.

Le pays et le lieu exact du retour ont une influence sur la réintégration: si les bénéficiaires retournent dans une région très rurale et très éloignée du bureau de l'OIM local ou de l'organisation partenaire, il est souvent difficile d'offrir un soutien accru, car la structure requise n'existe pas. Pour continuer de renforcer la collaboration entre les réseaux d'encadrement en Suisse et sur place, établir un lien de confiance et atténuer les incertitudes, les mesures ci-après sont recommandées :

- Les échanges directs entre la personne qui rentre au pays et l'organisation partenaire ou l'OIM sur place devraient être institutionnalisés. Le contact (généralement en présence du CVR ou du FIZ) devrait avoir lieu par téléphone, vidéoconférence ou courriel pour renforcer la confiance et faciliter la collaboration. Cette pratique devrait être proposée systématiquement pour tous les cas.
- Des visites ou des webinaires pourraient être organisés pour encourager les échanges et le transfert de connaissances entre les partenaires en Suisse et dans le pays de retour.
- Des entraînements et des programmes d'échange devraient être mis en œuvre et des moyens financiers devraient si possible être engagés pour des projets concrets sur place afin de développer et de renforcer les capacités locales.

Les partenaires suisses considèrent que les démarches administratives et le temps nécessaire pour l'organisation du retour constituent un défi. Ils sont cependant tous d'avis qu'une préparation minutieuse du retour est indispensable pour permettre une réintégration à long terme. L'annonce préalable du cas permet notamment d'accélérer l'organisation du retour. Un grand nombre de conseillères et de conseillers en vue du retour en sont conscients et informent l'OIM suffisamment tôt, de telle sorte que les clarifications peuvent déjà commencer dans le pays de retour. Cette pratique devrait impérativement être maintenue. Les examens médicaux en particulier prennent beaucoup de temps. Des informations détaillées et précoces sur la situation médicale facilitent l'organisation. Une accélération des clarifications internes à l'OIM est souhaitable, ce qui serait en partie envisageable si l'OIM Berne disposait d'un spécialiste médical capable d'évaluer directement les situations. La détermination précise et l'appréciation des risques médicaux pendant le voyage constituent une particularité du programme SIM.

- Le processus administratif de préparation du retour devrait être encore plus flexible sans toutefois compromettre la sécurité des personnes qui rentrent chez elles.

- Pour éviter des complications avant le départ ou après le retour, il est important que les informations disponibles soient transmises suffisamment tôt à l'OIM (y compris les renseignements d'ordre médical ou les données concernant la personne et sa famille, l'évaluation des risques, etc.).

Comme les facteurs médicaux peuvent également présenter un risque, l'analyse des risques devrait aussi intégrer une question concernant les risques sanitaires (problèmes d'addiction par exemple).

Plusieurs partenaires sont souvent impliqués dans le soutien à la réintégration. La version actuelle du formulaire de consentement à la transmission de données personnelles permet cependant d'indiquer une seule organisation partenaire. La possibilité de mentionner plusieurs organisations partenaires permettrait d'éviter un surcroît de travail administratif.

- Une question concernant les risques sanitaires tels que les problèmes d'addiction devrait être ajoutée au formulaire d'analyse des risques.
- Le formulaire de consentement devrait être adapté pour que plusieurs partenaires puissent être mentionnés.

b) Voyage et arrivée dans le pays de retour

Souvent, le voyage de retour est une source d'incertitudes et d'angoisses pour les personnes qui rentrent chez elles. Pour atténuer ces difficultés, il est important que ces personnes soient bien reçues et bénéficient d'un encadrement adapté après leur arrivée dans le pays de retour. Le contact directement après le retour est essentiel et devrait par conséquent être renforcé.

- Les personnes qui rentrent au pays devraient entrer en contact avec l'OIM sur place peu après leur retour. L'invitation à une prise de contact dans un délai de trois mois qui figure dans la lettre de confirmation du SEM est utile.
- L'OIM ou l'organisation partenaire sur place devrait rencontrer les bénéficiaires peu après leur retour (dans un délai de trois mois) pour analyser leurs besoins. Les visites au domicile des bénéficiaires devraient être soutenues et couvertes par le programme si nécessaire.

c) Aide financière initiale

Le programme offre une aide financière initiale de 1000 francs (CHF). Les personnes qui rentrent chez elles apprécient beaucoup ce forfait de base. Les partenaires sur place ont toutefois déclaré que cet argent était parfois dépensé rapidement et de manière irréfléchie par les bénéficiaires. Les propositions ci-après visent à améliorer l'offre pour éviter que les personnes qui rentrent au pays se retrouvent rapidement démunies et dans une situation d'urgence.

- Le but de ce soutien financier devrait être bien expliqué dans le cadre des entretiens de conseil en vue du retour et les bénéficiaires devraient être guidés sur l'utilisation de cette aide.

- Les conditions pour le versement de cette aide financière devraient être flexibles.
- En fonction du cas, l'aide financière initiale devrait être versée en (plus petites) tranches sous forme de montant en espèces mensuel pour les besoins de base. Le délai proposé serait de six mois.
- Le montant de l'aide financière initiale devrait être augmenté selon la situation ou le pays de retour.

La possibilité d'un versement en espèces mensuel permettrait aux bénéficiaires d'avoir plus de temps pour réfléchir à ce qu'ils souhaitent faire de l'aide complémentaire matérielle et de surmonter la période pendant laquelle un projet de réintégration ne génère pas encore de revenu.

d) Mise en œuvre des projets de réintégration

Toutes les personnes interrogées ont déclaré que la flexibilité de l'aide à la réintégration était extrêmement importante. La possibilité d'un soutien individuel et sur mesure est très appréciée et devrait incontestablement être maintenue.
Les bénéficiaires sont souvent dans une situation très vulnérable et ont besoin de temps pour se stabiliser et trouver leurs repères avant de pouvoir commencer un projet de réintégration à long terme. Le délai d'une année après le retour pour soumettre un projet de réintégration prévu dans le projet s'est révélé insuffisant, notamment pendant la période de pandémie de COVID-19.

- Le délai pour soumettre un projet devrait être prolongé à une année et demie, voire deux ans après le retour.
- Les visites aux bénéficiaires, déjà avant le monitoring, pourraient contribuer à maintenir le contact et à mieux identifier les besoins. La prise en charge des coûts supplémentaires engendrés par cette adaptation devrait être garantie afin de rendre les visites possibles (transport, dépenses, etc.).

Les formalités administratives pour permettre les paiements semblent représenter le plus gros obstacle dans la mise en œuvre des projets de réintégration. Dans certaines situations, l'obtention d'offres et le paiement par virements sont compliqués et délicats. L'offre devrait donc aussi être encore plus flexible dans ces cas-là. Le développement d'autres possibilités de soutien financier pour les bénéficiaires serait un atout pour le programme. En raison de situations d'urgence découlant de la pandémie actuelle de COVID-19, une partie de l'aide complémentaire matérielle a été exceptionnellement payée en espèces dans certains cas pour couvrir les besoins de base. Cette option, c'est-à-dire le versement en espèces d'une partie de l'aide complémentaire, pourrait être institutionnalisée pour améliorer la flexibilité du soutien.

- Les modalités de paiement devraient être facilitées en prenant en considération le contexte local et en garantissant que les restrictions administratives n'entravent pas les achats.
- Dans des cas particuliers et en fonction des besoins, une partie de l'aide complémentaire – jusqu'à concurrence de 1000 francs (CHF) par exemple – pourrait être versée en espèces et utilisée à des fins spécifiques.

Dans le cas de l'ouverture d'une petite entreprise professionnelle en particulier, les bénéficiaires n'ont parfois pas les connaissances requises dans le domaine de la gestion d'entreprise. La possibilité supplémentaire de suivre une «formation de gestion» serait ici pertinente, indépendamment de l'aide complémentaire matérielle. Ces connaissances pourraient être dispensées dans le cadre d'un atelier ou sous la forme de documents ou de vidéos.

- Une formation de gestion d'entreprise (transmission de connaissances en matière de gestion d'entreprise) pour les personnes qui retournent au pays devrait être proposée comme offre supplémentaire, indépendamment de l'aide complémentaire matérielle.

e) Aide médicale

La possibilité d'aide médicale est jugée (très) utile par l'ensemble des bénéficiaires et représente un aspect important de l'aide au retour. L'état de santé a une influence considérable sur la qualité de vie des personnes. La santé psychique est en particulier essentielle à la réintégration dans le pays de retour. Dans de nombreux pays, les traitements psychologiques et psychothérapeutiques ne sont pas pris en charge par l'assurance-maladie. Si la durée de traitement reste limitée à six mois au maximum, elle est souvent insuffisante pour permettre une stabilisation à long terme.

- L'aide médicale devrait être garantie de manière durable et inconditionnelle. Il est proposé d'offrir cette possibilité pendant au moins un an et sans restriction de traitement.
- Il faudrait créer une offre séparée pour la psychothérapie, dont les personnes de retour au pays pourraient bénéficier pendant une période prolongée et indépendamment de l'aide médicale au retour.
- Les éventuels frais d'affiliation (ou de réaffiliation) à la caisse-maladie devraient être couverts par l'aide médicale.

f) Monitoring

Les personnes bénéficiaires sont interrogées sur une base volontaire au sujet de leur réintégration et des aides reçues. L'entretien de monitoring est organisé après le paiement de toutes les prestations d'aide à la réintégration. Il peut avoir lieu par téléphone ou dans le cadre d'une visite personnelle. Les propositions ci-après sont faites pour améliorer le monitoring et le taux de participation.

- Les éventuels coûts en rapport avec les visites de monitoring devraient aussi être pris en charge dans le cadre du programme.

- Le moment de l'entretien de monitoring devrait être plus flexible: selon le cas, il pourrait être judicieux d'organiser la rencontre avant le dernier paiement ou en même temps que l'octroi du dernier versement par exemple.

Ces recommandations et suggestions seront soumises au SEM afin de définir ensuite des mesures potentielles.

III. COMPARAISON AVEC LE PREMIER RAPPORT D'ÉVALUATION

Des recommandations avaient déjà été formulées dans le premier rapport d'évaluation de 2014 et quelques adaptations avaient ensuite été mises en place.

Démarches administratives et préparation du retour

- Il a été décidé de limiter les questions au strict nécessaire lors de la préparation du retour.
- Le formulaire d'évaluation des risques a été modifié et depuis lors, l'analyse des risques est considérée comme un processus permanent (au lieu d'une vision statique au moment du départ).
- Des frais de transport ont été budgétisés pour permettre des visites.
- En fonction de la situation, des échanges entre les personnes qui rentrent au pays et les missions ou partenaires sur place sont déjà organisés avant le retour (pour établir un lien de confiance, par exemple).

Aide financière initiale

- Le versement de l'aide financière initiale est devenu plus flexible (paiement échelonné et virement sur un compte bancaire si cela est possible) et le but de l'aide financière initiale est expliqué plus précisément dans le guide et la note d'information aux bénéficiaires.

Aide complémentaire matérielle

- La recommandation de mieux soutenir les personnes qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins de base a été prise en considération: désormais, l'aide complémentaire peut être utilisée pour diverses mesures et aussi pour des paiements en espèces mensuels dans des cas motivés, p. ex. comme bourse ou salaire de substitution pour les personnes qui suivent une formation.

Comme le programme est resté sensiblement identique, il n'est pas étonnant que les recommandations formulées dans le présent document ressemblent aux propositions faites en 2014 et que les résultats soient également relativement semblables. La vulnérabilité des victimes reste la même ou continue de se renforcer. Étant donné que l'OIM et les organisations partenaires travaillent selon une approche axée sur les victimes, d'autres recommandations dans l'intérêt des personnes concernées sont envisageables et il serait souhaitable d'apporter des ajustements supplémentaires au programme.

Berne, février 2021