



Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

1. INTRODUCTION	2
2. LA QUESTION DES STRUCTURES : ÉTAT DES LIEUX DEPUIS LA DERNIÈRE ÉVALUATION	3
2.1. <i>Evolution des structures sur la période 2003 - 2010</i>	3
2.2. <i>Les raisons et les conséquences d'un changement de structure</i>	4
3. LE MANDAT DES CVR ET SON EXÉCUTION	6
3.1. <i>Le case management</i>	6
3.1.1. <i>Un mandat difficile</i>	6
3.1.2. <i>La collaboration CVR /OIM /ODM</i>	7
3.1.3. <i>De la qualité du case management</i>	9
3.2. <i>L'information et la mise en réseau</i>	13
3.3. <i>Les mesures prises pour optimiser l'efficacité des CVR</i>	14
4. LE SYSTÈME DE FINANCEMENT	16
5. L'ENGAGEMENT DU RÉSEAU CVR DANS LE DOMAINE DE L'AIDE AU RETOUR CANTONALE	19
5.1. <i>Les premières initiatives</i>	19
5.2. <i>La situation actuelle (2010)</i>	20
5.3. <i>Les spécificités des cantons de Vaud, Genève, Bâle-Ville et Berne</i>	21
6. LE RÉSEAU CVR FACE À L'ÉVOLUTION DU DOMAINE DE L'ASILE ET DE L'AIDE AU RETOUR	25
7. COMPARAISON AVEC L'ÉTRANGER	27
8. CONCLUSIONS PRINCIPALES ET RECOMMANDATIONS	32

1. Introduction

Le réseau cantonal des services-conseils en vue du retour (CVR), situés dans les cantons, constituent un des cinq piliers du système d'aide au retour suisse. Ils forment un réseau de partenaires de l'Office fédéral des migrations (ODM) dont le mandat est triple :

- au cours d'entretiens individuels, le CVR planifie le retour et définit les mesures d'aide au retour adéquates des personnes pouvant bénéficier de cette aide conformément à l'art. 63 de l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2), à savoir les personnes dont les conditions de séjour sont réglementées par la loi sur l'asile (LAsi) ou par les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) relatives à l'admission provisoire ¹.
- diffusion de l'information relative à l'aide au retour aux catégories de bénéficiaires et aux services concernés.
- mise en place d'un réseau sur le plan cantonal dans le but d'exposer les buts et les mesures propres à l'aide au retour.

Les cantons proposant des conseils en vue du retour bénéficient de subventions fédérales. L'ODM est responsable d'assurer la qualité du travail effectué par les CVR. A cet effet, différentes mesures sont mises en place : mise à disposition d'instruments de travail, visites annuelles, fixation d'objectifs annuels et formation continue. L'ODM contrôle et évalue également l'activité des CVR en procédant à un examen systématique de leur rapports annuels d'activité.

Aujourd'hui, l'importance du conseil en vue du retour n'est plus contestée. Le rôle des CVR est en effet reconnu depuis plusieurs années comme un élément essentiel du système d'aide au retour suisse. En 2003 déjà, dans son rapport annuel, le contrôle des finances de la Confédération faisait à ce sujet la remarque suivante :

" Die professionelle Beratung vermochte als wichtiger Teil der Rückkehrhilfe den Entscheid zur frühzeitigen Rückkehr zu beeinflussen " ².

Jusqu'à ce jour, deux évaluations du réseau cantonal des CVR ont été réalisées. La première, effectuée en 2000 par une entreprise externe, a servi de base à l'élaboration d'une nouvelle directive sur les conseils en vue du retour, à savoir la Directive Asile 62.1 sur les conseils en vue du retour du 1^{er} juillet 2001. La deuxième, achevée en janvier 2003, avait pour but de soutenir et faire des propositions aux CVR afin d'améliorer leur fonctionnement ainsi que la qualité de leurs prestations. Les deux évaluations ont reconnu l'importance des CVR et ont ainsi contribué à légitimer l'existence du réseau cantonal.

L'objectif principal de notre évaluation est de faire un état des lieux du fonctionnement actuel du réseau cantonal des CVR en passant en revue les thèmes suivants : structures, exécution du mandat, système de financement, développement de l'aide au retour cantonale, le réseau face aux changements intervenus dans le domaine de l'asile et de l'aide au retour au

¹ Depuis le 01.03.2008, les victimes ou témoins de la traite d'êtres humains ainsi que les artistes de cabaret qui se trouvent en situation d'exploitation font partie des catégories de bénéficiaires de l'aide au retour.

² cf. Jahresbericht 2003 der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit zuhanden der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte und des Bundesrates, 12.03.2004.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

cours de ces dernières années et, pour terminer, une comparaison du système suisse avec ce qui se fait en Europe. Sur cette base, nous souhaitons formuler quelques recommandations.

Sur un plan méthodologique, notre travail se base principalement sur un examen systématique des rapports d'activité des CVR et des protocoles des visites annuelles. Nous avons également envoyé aux CVR un questionnaire intitulé "Evaluation du réseau CVR" ³ afin d'avoir leur avis sur différentes questions. Les autres sources utilisées sont mentionnées dans notre liste bibliographique. Du choix de ces sources résulte un rapport dans lequel la voix des CVR est très présente.

Nous tenons également à fixer les limites de notre évaluation. Notre attention ne se portera en effet que sur le réseau cantonal des CVR, les services-conseils intégrés dans les centres d'enregistrement et de procédure d'asile (CEP) n'entrant pas en ligne de compte dans notre travail. Par ailleurs, même si la question de la qualité du travail des CVR sera abordée, une analyse rigoureuse et comparative du travail de chaque CVR n'est pas dans nos objectifs.

2. La question des structures : état des lieux depuis la dernière évaluation

2.1. Evolution des structures sur la période 2003 - 2010

Conformément à l'art. 67 OA2, les cantons sont souverains dans le choix de la structure cantonale dont dépend le CVR. Les types de structures choisies peuvent être réparties dans les trois catégories suivantes : autorité de police des étrangers, autorité cantonale d'assistance, œuvres d'entraide / prestataires de services privés.

Dans le cadre des précédentes évaluations du réseau CVR, la question des structures a été abordée. Aucun modèle d'organisation n'a été considéré comme plus efficace que les autres, la mise en place des CVR s'avérant utile indépendamment de leur place dans les différentes administrations cantonales ⁴. Les recommandations suivantes ont été formulées : le CVR doit être une entité définie, reconnue et acceptée dans le paysage local avec une claire délimitation des tâches. Il est nécessaire, pour le CVR affilié à la police des étrangers, de mener des activités clairement séparées de celles qui relèvent du rapatriement ⁵.

Aujourd'hui, il apparaît que les recommandations évoquées ci-dessus ont été suivies. Dans chaque canton, le rôle du CVR semble en effet être connu et reconnu auprès des autorités cantonales, communales et des différents acteurs du domaine de l'asile. De même, le contenu du mandat confié au CVR ainsi que ses limites ne font l'objet d'aucune ambiguïté ⁶.

Depuis la dernière évaluation du réseau en 2003, quelques cantons ont opté pour un changement d'organisation. Ces changements n'ont pas été nombreux, ce qui révèle une certaine stabilité du réseau. Une légère tendance visant à confier le mandat du CVR à l'autorité cantonale de police des étrangers au détriment de l'option de l'œuvre d'entraide / prestataires de

³ cf. annexe n° 1

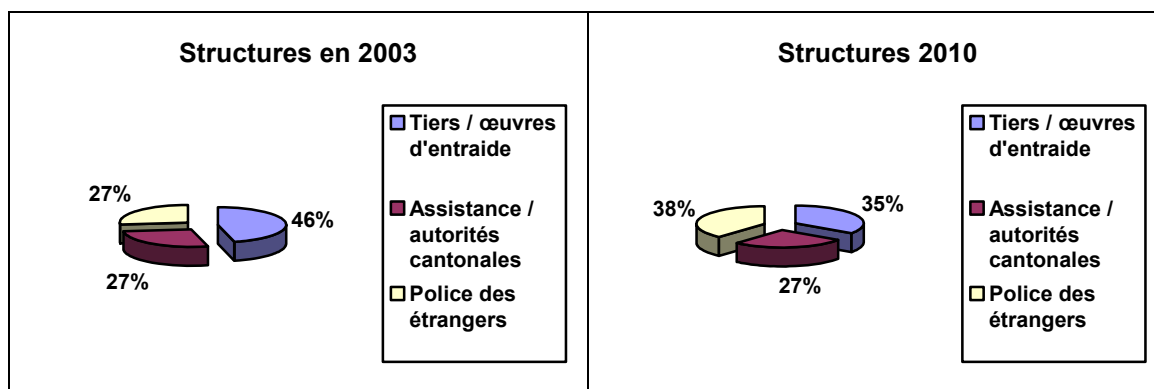
⁴ cf. Evaluation des services-conseils en vue du retour (CVR) dans le domaine de l'asile, rapport final, move & improve, 10.11.2000, p.4.

⁵ cf. Rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle directive relative aux services-conseils en vue du retour du 1^{er} juillet 2001, Philippe Golay et Délia Baumgartner, janvier 2003, p. 22.

⁶ Ces constatations ressortent des réponses des CVR à notre questionnaire "Evaluation du réseau CVR".

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

services peut être observée. Les graphiques ci-dessous présentent une comparaison entre 2003 et 2010 de la répartition du mandat CVR entre police des étrangers, autorités d'assistance et œuvres d'entraide / prestataires de services :



Parmi les œuvres d'entraide et autres prestataires actuellement en charge d'un mandat CVR, on signalera la Croix-Rouge (Genève, Glaris, Tessin, Uri), Caritas (Schwyz, Obwald et Zoug), la société ORS service AG (Fribourg) ainsi que la Kontaktstellen für Flüchtlingsfragen (Berne).

Les changements de structure ont concerné les cantons suivants :

Cantons	type d'organisation cantonale en 2003	type d'organisation cantonale en 2010
VD	Fondation d'accueil pour les requérants d'asile (FAREAS)	Police des étrangers
SG	Autorité d'assistance	Police des étrangers
LU	Caritas	Police des étrangers
ZH	Croix-Rouge	Autorité d'assistance

Quelques changements ont eu lieu depuis 2003 sur le plan de la localisation des bureaux. Dans le canton de Berne, il convient de mentionner l'abandon dans le courant de l'année 2006 des bureaux régionaux de Berne, Bienne et Thoune pour un seul bureau centralisé à Berne. Des raisons financières sont à l'origine de ce changement. Compte tenu de la grandeur du canton, le CVR a perdu en accessibilité. A ce jour, la nouvelle organisation fonctionne après une indispensable période d'adaptation.

Sans entrer dans les particularités de chaque canton sur cette question de la localisation du CVR, il sied de relever que l'objectif de ces déménagements était le plus souvent de se rapprocher du public cible en prenant par exemple possession de locaux à l'intérieur ou à proximité du bâtiment de la police des étrangers ou, comme par exemple en Valais, en s'installant sur le site d'un centre de formation pour requérants d'asile.

2.2. Les raisons et les conséquences d'un changement de structure

Notre objectif n'est pas de prendre position en faveur ou contre un type d'organisation car nous sommes acquis à l'idée que chaque type d'organisation présente ses avantages et ses inconvénients. Ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est de prendre connaissance des raisons ayant conduit à un changement de structure et d'en évaluer les conséquences. Sur la base des rapports d'activité et des informations fournies par les CVR en réponse à notre questionnaire, voici quelques éléments de réponse concernant les quatre cantons concernés.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Lucerne : avant Caritas, dès le 01.05.2009 CVR intégré dans la police des étrangers (*in house*)

Raisons du changement : décision politique

Effets du changement :

- nécessité d'organiser une phase de transition au cours de laquelle les dossiers en suspens ont été transmis de Caritas à l'autorité de police des étrangers du canton de Lucerne.
- perte d'informations dans la phase de transition.
- pas de changements significatifs au niveau de l'exécution du mandat (case management, diffusion de l'information, mise en réseau).

Vaud : avant Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS), dès le 01.01.2005 CVR intégré dans la police des étrangers

Raisons du changement :

- changement décidé suite à l'entrée en fonction d'une nouvelle direction à la tête de la FAREAS et dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences entre la Division Asile du Service cantonal de la population et la FAREAS.
- volonté de l'autorité de police des étrangers de rapprocher son secteur départs du CVR.

Effets du changement :

- modification organisationnelle ajoutée au rapprochement géographique ont permis une meilleure synergie entre les différentes sections de l'administration → meilleure coordination au niveau de la préparation des départs et meilleur accès aux informations concernant le public cible avec pour effet une meilleure appréhension de la situation des clients.
- le rapprochement entre le CVR et la police des étrangers a facilité le développement de l'aide au retour cantonale.

ZH : avant Croix-Rouge, dès le 01.01.2005 CVR intégré dans l'autorité cantonale d'assistance

Raisons du changement :

- décision de la Croix-Rouge de ne pas poursuivre le mandat.

Effets du changement :

- entrée dans une phase de transition avec transmission des affaires en suspens.
- changement sur le plan du personnel. Arrivée d'une nouvelle équipe. Nécessité de formation.

SG : avant autorité cantonale d'assistance, dès le 01.06.2006 CVR intégré dans la police des étrangers

Raisons du changement :

- décision politique du canton

Effets du changement :

- raccourcissement des processus administratifs et meilleur accès aux données personnelles des candidats au retour.
- difficile d'évaluer l'impact en terme de nombre de départs volontaires.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

- possible blocage de certaines requérants à l'idée de se rendre sous le toit de la police des étrangers.

Aucun canton n'a relevé un impact significatif, positif ou négatif, du changement de structure sur l'exécution de son mandat, notamment sur le nombre de départs volontaires. A titre indicatif, le tableau ci-dessous permet de comparer le pourcentage de départs volontaires dans les cantons concernés ⁷ par rapport au nombre total de départs sur le plan suisse, ceci pour les périodes avant et après le changement de structure et uniquement dans le cadre de l'aide au retour individuelle ⁸:

	Avant le changement de structure	Après le changement de structure
SG	6,54 %	4,01 %
VD	6,25 %	5,44 %
ZH	18,48 %	17,89 %

3. Le mandat des CVR et son exécution

3.1. Le case management

3.1.1. Un mandat difficile

Depuis l'entrée en vigueur en date du 1^{er} juillet 2001 de la Directive Asile 62.1. sur les conseils en vue du retour, le concept du case management, issu du travail social, est utilisé dans le cadre du conseil en vue du retour.

Sur un plan théorique, le case management, en français gestion de cas, est un concept qui n'est pas facile de définir avec précision. Dans les grandes lignes, il s'agit d'une démarche structurée, coordonnant les intérêts d'une clientèle avec ceux des institutions impliquées. Le case management fournit un cadre méthodologique dont le but est d'apporter une aide efficace dans une situation complexe. Il s'agit d'un processus qui se caractérise par les étapes suivantes : identification de la situation et des ressources à disposition, mise en place d'un plan d'action, réalisation et évaluation ⁹.

La directive III du domaine de l'asile du 01.01.2008, chapitre 4 Aide au retour et à la réintégration, définit la notion de case management dans le domaine du conseil en vue du retour ainsi que les activités à mener à ce titre. En substance, l'objectif est de favoriser la propension au retour des personnes concernées, en développant leur responsabilité et leur autonomie dans la recherche de solutions en vue d'un retour volontaire.

⁷ Nous n'avons pas fait de comparaison pour Lucerne, le changement de structure étant trop récent (01.05.2009).

⁸ Source : statistiques de la Section Aide au retour. Nous avons renoncé à prendre en compte le nombre de départs dans le cadre des programmes. Certaines nationalités sont en effet parfois réparties de manière inégale selon les régions linguistiques de la Suisse, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le nombre de départs volontaires par canton.

⁹ cf. à ce sujet l'article de Roland Woodtly, *La gestion de cas : définitions et objectifs*, accessible sur internet à la page suivante : http://www.netzwerk-cm.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Francais/Woodtly_Panorama_2006_F.pdf

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Dans la pratique, il ressort clairement des rapports d'activité des CVR que les activités liées au case management dans le contexte du conseil en vue du retour ne sont pas faciles à réaliser. La question du retour dans le pays d'origine est en effet fréquemment taboue au sein du public cible. Interrogés à ce sujet, plusieurs conseiller/ères en vue du retour ont confirmé cette difficulté de base qui consiste à motiver une personne sous le coup d'une décision de renvoi de Suisse à retourner dans son pays d'origine. Ci-après, quelques extraits de leurs commentaires :

" Motivation des GS zur Ausreise ist schwierig ";

" Die grösste Schwierigkeit ist nach wie vor, Personen, die nicht von sich aus heimkehren wollen, zu einem Gespräch bei der RKB zu motivieren".

"Freiwillig, d.h. ohne Aufforderung durch die RKB kommen Asylbewerber selten zur Rückkehrberatungsstelle".

"Le retour étant, par définition, l'antithèse du projet premier de migration, la difficulté principale reste de réussir à imposer le message du retour volontaire auprès d'une population peu disposée à considérer cette option."

"Für die meisten potentiellen RKB-KlientInnen ist ein Verbleib in der Schweiz -sogar unterster Unterstützungsstufe Nothilfe - immer noch attraktiver als ein Rückkehr".

"GS wollen gar nicht zurück; schwindels uns an"¹⁰.

A une situation de base délicate à gérer en raison du caractère sensible de la question du retour dans le pays d'origine, d'autres difficultés viennent s'ajouter. Les plus souvent mentionnées dans les rapports d'activité ou dans le questionnaire sont les suivantes : longues démarches pour obtenir des documents de voyage, méfiance des requérants par rapport au versement de l'aide au retour au pays, problèmes liés au dialogue interculturel, craintes des requérants en relation avec le climat d'insécurité prévalant dans les pays de provenance, montants des aides financière (CHF 1'000) et complémentaire (CHF 3'000) pas assez élevés, attitude ambiguë de certains requérants dont la réelle volonté de départ est mise en doute. D'une manière plus générale, un constat s'impose pour les CVR : les cas à traiter deviennent de plus en plus compliqués en raison de la vulnérabilité des personnes concernées.

Au cours des entretiens-conseils, de nombreux thèmes sont abordés. Outre les interrogations liées directement aux prestations de l'aide au retour et aux modalités de versement, il est souvent question de la situation dans le pays d'origine, de problèmes médicaux et des possibilités de se faire soigner au pays, des démarches à entreprendre afin de récupérer les cotisations des assurances sociales, des possibilités d'émigrer vers un pays tiers, des chances de pouvoir prolonger son séjour en Suisse ou d'y obtenir un statut. Le CVR se doit d'être crédible en apportant autant que possible des réponses appropriées. Ainsi, il gagnera la confiance du candidat au retour. Pour réaliser ce mandat de case management particulièrement exigeant, le CVR doit disposer de solides compétences professionnelles et sociales. Flexibilité, patience et compréhension à l'égard des requérants sont des qualités indispensables.

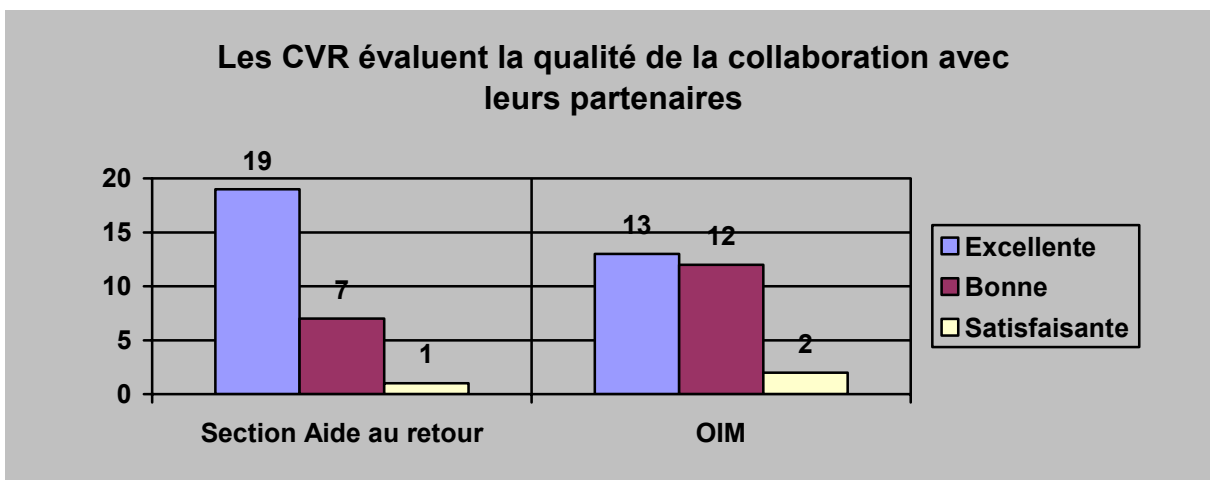
3.1.2. La collaboration CVR /OIM /ODM

La préparation d'un retour volontaire dans le cadre du case management est un processus au cours duquel le CVR doit travailler avec différents partenaires. La réussite du case management, avec au bout du compte un départ de Suisse et une bonne réintégration dans le pays d'origine, dépend de cette collaboration. La Section Aide retour de l'ODM qui prend les décisions sur les demandes d'aide au retour, l'Organisation internationale des migrations

¹⁰ Il s'agit là d'un échantillonnage de réponses des CVR à notre questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

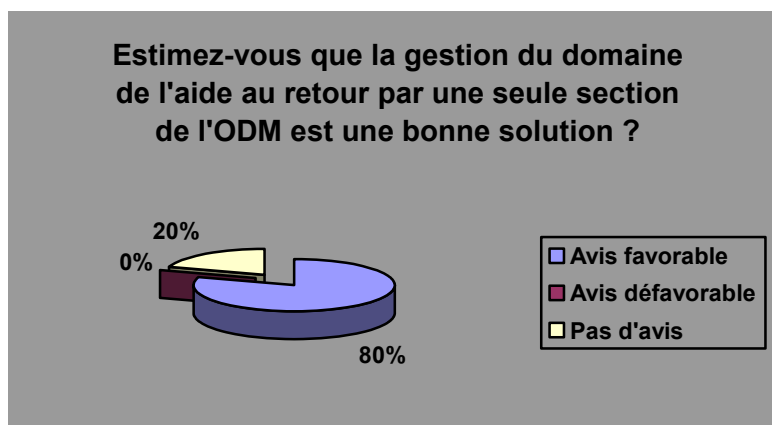
Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

(OIM) de par son soutien opérationnel au cours de la préparation d'un retour volontaire et dans le cadre de mise en œuvre des projets de réintégration, sont les partenaires les plus importants. Cette collaboration fonctionne-t-elle de manière satisfaisante ? Voici l'avis des CVR à ce sujet ¹¹:



Le graphique ci-dessus permet de le constater, les CVR évaluent de manière positive leur collaboration avec leurs partenaires. Quelques remarques ont été formulées sur le caractère manquant parfois de flexibilité de certaines procédures mises en place par l'OIM, notamment lors du transport de personnes malades et l'évaluation de leur aptitude à voyager ¹².

Egalement interrogés sur les avantages ou inconvénients de la concentration des tâches du domaine de l'aide au retour au sein d'une seule section de l'ODM, ce qui n'était pas le cas jusqu'au début de l'année 2005 ¹³, les conseiller/ères se sont exprimés ainsi ¹⁴:



Rapidité de décision, cohérence dans la pratique, interlocuteurs spécialisés en mesure de leur apporter un soutien, limitation du nombre d'interlocuteurs sont les arguments les plus souvent relevés par les CVR pour justifier leur prise de position.

¹¹ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

¹² Ces remarques ressortent principalement des procès-verbaux des visites des CVR effectuées par la Section Aide au retour en 2009.

¹³ Avant 2005, la gestion de l'aide au retour était en effet répartie entre la Section Aide au retour et les sections régionales de la Division Séjour de l'ancien Office fédéral des réfugiés.

¹⁴ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

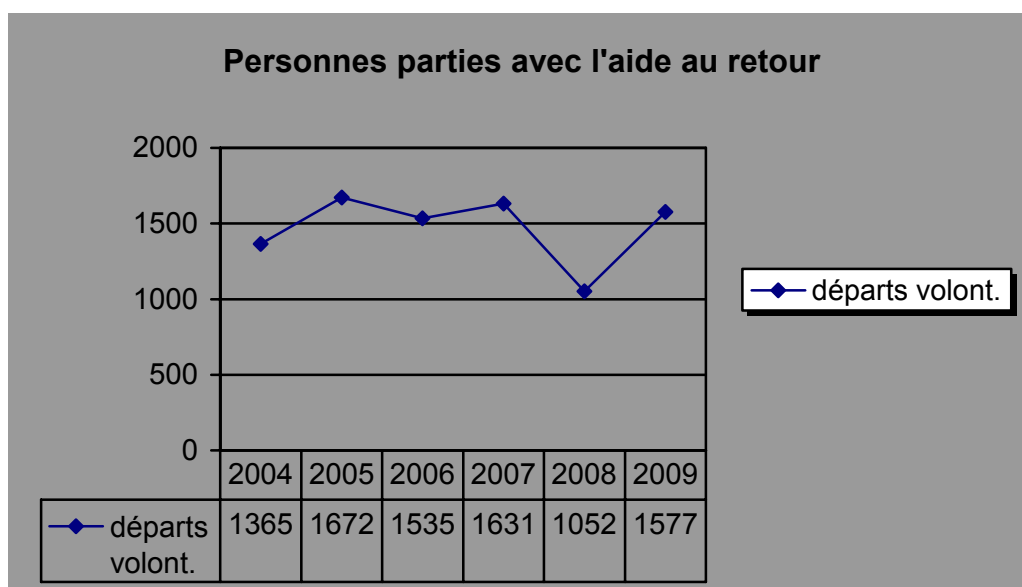
Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Du côté de l'OIM Berne, la collaboration avec les CVR est jugée bonne. Plus de contacts et plus d'informations sont souhaités dans les cas complexes. Quant à la coopération avec la Section Aide au retour, elle est qualifiée de très bonne grâce notamment à l'expérience acquise dans la réalisation commune de différents projets d'aide au retour. Le fait qu'une section de l'ODM soit en charge de ce domaine est considéré comme une option avantageuse. Les collaborateurs / trices de la section ont des compétences spécifiques qui facilitent la communication ¹⁵.

3.1.3. De la qualité du case management

Quels critères retenir pour déterminer la qualité d'un conseil en vue du retour ? Comment mesurer l'impact d'un conseil en vue du retour sur la décision prise par un requérant de retourner dans son pays d'origine ? Comment déterminer l'influence d'une bonne préparation du départ dans le cadre du case management sur le processus de réintégration dans le pays d'origine ?

Le nombre de départs volontaires est un indice de performance qui est pris en considération dans le calcul du financement des CVR. Ci-dessous, l'évolution du nombre de départs volontaires au cours de ces cinq dernières années ¹⁶:



Evaluer la qualité du travail des CVR sur la base de la courbe des départs volontaires est de toute évidence réducteur. Plusieurs paramètres entrent en effet en ligne compte pour expliquer ces variations, comme par exemple l'élargissement dès 2006 du cercle des bénéficiaires de l'aide au retour ou encore les hauts et les bas du nombre de demandes d'asile.

Plus intéressant, le rapport entre le nombre total de personnes ayant bénéficié d'un entretien-conseil dans les cantons et le nombre de personnes ayant finalement quitté la Suisse suite à ce conseil. Nous avons procédé à l'analyse de ce rapport pour la période 2006 à 2008 ¹⁷. Sur un total de 7491 personnes reçues dans le cadre des conseils en vue du retour

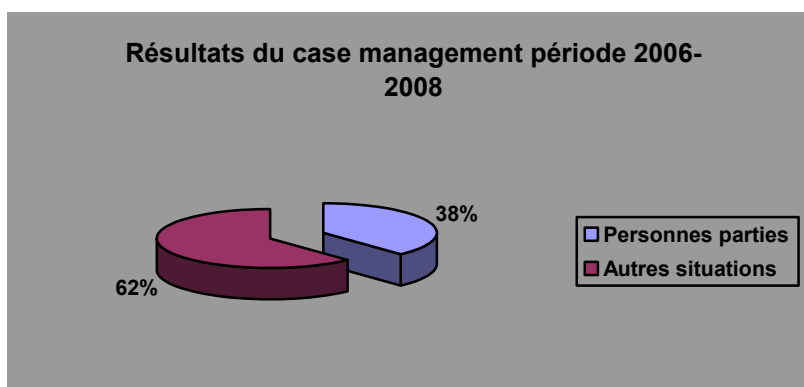
¹⁵ Il s'agit de l'avis de la personne de référence de l'OIM Berne pour la mise en œuvre des programmes *Return Information Fund* (RIF) et *Reintegration Assistance Switzerland* (RAS).

¹⁶ Source : statistiques de la Section Aide au retour.

¹⁷ Nous avons limité notre analyse sur cette période 2006 et 2008 en tenant compte du lancement en mars 2005 du projet de l'aide au retour dans les centres d'enregistrement et de procédure d'asile (pro-

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

¹⁸, 2857 personnes ont quitté la Suisse et 4634 ont fait un autre choix ¹⁹. Le graphique ci-dessous traduit ces chiffres en termes de pourcentage :



Il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur la qualité du travail de case management sur la base de ces chiffres. Néanmoins, ils permettent de constater qu'au cours de cette période, un nombre non négligeable de personnes ayant bénéficié de conseils en vue du retour dans le cadre du case management n'ont pas quitté la Suisse volontairement conformément à l'objectif souhaité. Ces personnes ont fait un autre choix (clandestinité, tentative de prolonger le séjour en Suisse, demande de réexamen, mariage, etc.). Les raisons de leur décision résultent souvent de paramètres extérieurs liés à leur situation personnelle.

L'avis des personnes ayant quitté la Suisse et bénéficié d'un conseil en vue du retour représente une source d'informations intéressante lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité du conseil en vue du retour. A ce titre, les monitorings effectués par l'OIM nous fournissent quelques éléments d'information. La question de la préparation du retour en Suisse et de la qualité des conseils prodigués par le CVR est en effet posée lors des interviews. Pour les programmes d'aide au retour spécifiques à l'étranger, un monitoring est systématiquement effectué pour chaque personne rentrée et les enseignements qu'il est possible d'en retirer sont synthétisés dans des rapports. Dans le cadre de notre travail, nous avons porté notre attention sur les rapports relatifs aux programmes d'aide au retour pour l'Angola, la Géorgie, les Balkans, le Nigéria et la Guinée.

Angola (2002-2007) → 29 visites de monitoring. → deux tiers des personnes interrogées ont estimé avoir été suffisamment bien préparées à leur retour dans leur pays d'origine et ont déclaré être satisfaites des conseils du CVR. Il a cependant été mentionné que l'image quelque peu édulcorée de l'Angola vue de la Suisse ne correspondait pas à la réalité sur place. Dans un cas, la barrière linguistique a rendu impossible une préparation appropriée du retour ²⁰.

Géorgie (2006-en cours) → dans le cadre d'un suivi des personnes retournées au cours de la phase III du programme (2008-septembre 2009), il y a eu 31 visites de monitoring 6 mois

jet REZ) qui a eu des conséquences sur le nombre de personnes recevant des conseils dans les cantons. S'agissant de l'année 2009, nous n'avons pas disposé à temps des chiffres.

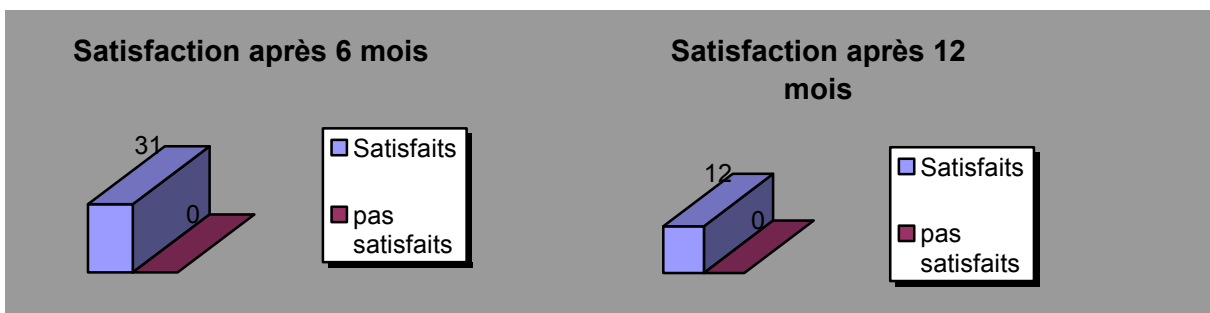
¹⁸ Source : comptes rendus d'activité pour le case management transmis annuellement par les CVR à la Section Aide au retour. Ces chiffres concernent tous les cantons à l'exception du Valais qui n'a mentionné que les cas de case management ayant abouti à un départ de Suisse.

¹⁹ Source : statistiques de la Section Aide au retour. Les départs enregistrés suite à une aide au retour octroyée depuis le centre d'enregistrement n'entrent bien entendu pas en ligne de compte.

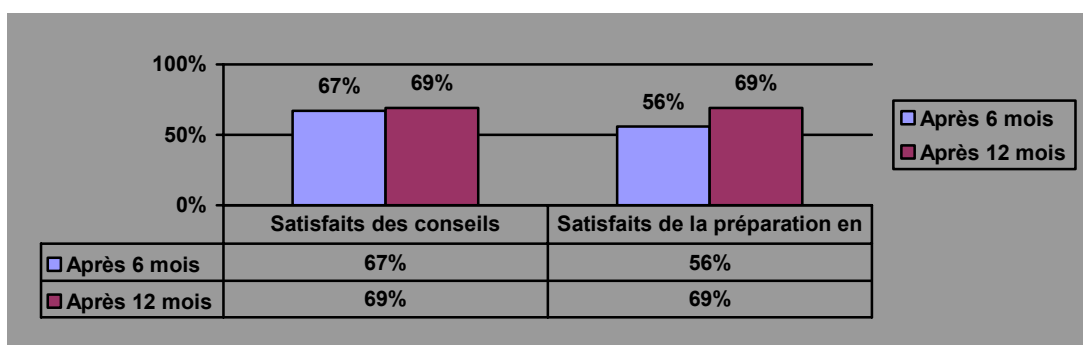
²⁰ Source : OIM, Bericht über die Befragungsergebnisse von RKHP Teilnehmern Angola 2002-2007.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

après le retour et 12 après 12 mois. A propos des conseils des CVR et du soutien reçu en Suisse, la satisfaction était de mise comme le graphique ci-dessous le confirme ²¹ :



Balkans occidentaux (2007- en cours) → dans le cadre du rapport de monitoring couvrant la période de janvier 2007 à décembre 2008, 29 personnes ont été interrogées 6 mois après leur retour, 16 après 12 mois. Les graphiques ci-dessous font état de la satisfaction des personnes concernées par rapport à la préparation en Suisse du retour et la qualité des conseils reçus ²² :



Ces chiffres le démontrent, la préparation du retour et les conseils prodigués en Suisse ont donné satisfaction à la majorité des personnes interrogées. Le fait d'avoir reçu des informations trop positives et pas conformes à la réalité sur la situation prévalant dans les pays d'origine est la principale raison d'insatisfaction.

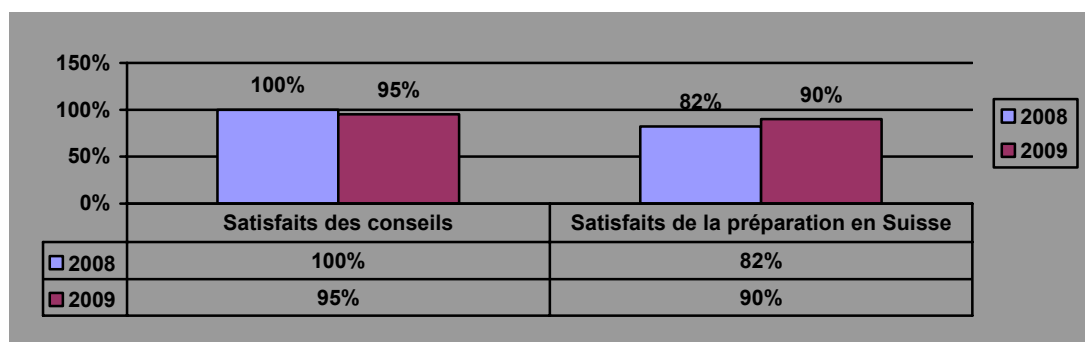
Nigéria 2005-en cours → dans le cadre de deux rapports de monitoring, 17 personnes ont été interrogées en 2008 et 21 personnes en 2009. Les mêmes questions relatives à la préparation du départ et la qualité des informations communiquées par les CVR ont été posées. Les résultats apparaissant ci-dessous indiquent un taux de satisfaction élevé ²³.

²¹ Source : OIM, Assisted voluntary return and reintegration to Georgia, Phase III, Analysis of the monitoring results.

²² Source : OIM, Assisted voluntary return to the Western Balkans 2007-2008, Analysis of the monitoring results.

²³ Source : OIM, Programme d'aide au retour pour le Nigeria, Monitoring 2008-2009.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux



Ces rapports de monitoring mettent en évidence un taux de satisfaction élevé par rapport à la qualité du travail effectué en Suisse dans le cadre du case management. Ils révèlent aussi la nécessité pour les CVR de fournir des informations appropriées sur la situation prévalant dans les pays de provenance. Cela étant, ils ont un caractère représentatif limité. Les personnes interrogées donnent leur avis souvent sans fournir d'explications. Ces réserves doivent être prises en compte au moment de tirer des conclusions.

Les rapports annuels de l'OIM relatifs à la mise en œuvre des programmes RIF (Return Information Fund), RAS (Reintegration Assistance Switzerland) et SIM (swissREPAT-IOM Movement)²⁴ contiennent également des informations sur le travail effectué par les CVR dans le cadre du case management. Ces informations proviennent des missions de l'OIM dans les pays de provenance. Selon le rapport 2009 relatif au programme RAS, l'OIM dresse depuis avril 2009 une liste des réclamations émanant de personnes retournées dans leur pays avec une aide au retour. A ce jour, 13 plaintes ont été enregistrées. Le plus souvent, les personnes concernées font preuve d'impatience et n'ont manifestement pas compris les modalités de versement de l'aide complémentaire après le retour. Elles demandent à ce que l'argent leur soit versé en une seule tranche et ne produisent pas les pièces justificatives relatives à leur projet de réinsertion, ce qui retarde tout le processus. Dans un cas, des complications ont surgi en raison d'une préparation du retour insuffisante²⁵. Dans ce contexte, la tendance observée en 2008 concernant l'augmentation du nombre de demandes d'assistance à la réintégration ouvertes sans projet défini à l'avance présente des risques. En effet, au surplus d'une surcharge de travail pour les missions de l'OIM, des malentendus au sujet des modalités de versement de l'aide complémentaire ont été constatés dans ce type de cas²⁶. Un développement réjouissant en 2009 consiste en l'augmentation des demandes d'information par le biais du programme RIF et des vols de retour organisés avec le programme SIM. De l'avis de l'OIM, l'utilisation de ces deux programmes contribuent à la réussite d'un retour volontaire²⁷.

Les rapports de monitoring effectués dans le cadre de l'aide au retour individuelle permettent aussi d'évaluer la qualité du travail effectué en Suisse par les CVR. Dans le courant de l'année 2009, 156 mandats de monitoring ont été confiés à l'OIM, ceci dans le cadre d'une action de suivi de tous les cas ayant bénéficié d'une aide entre le 1^{er} août 2009 et le 31 janvier 2010. Les résultats de cette action ne sont pas encore connus. En dehors de cette phase, 31

²⁴ Le programme RAS propose depuis 2002 un soutien aux personnes qui retournent dans leur pays avec une aide au retour individuelle. Le programme RIF fournit quant à lui depuis 2002 des informations pertinentes dans la perspective de l'organisation d'un retour volontaire et durable dans les pays d'origine. Dans le cadre du programme SIM, l'OIM propose depuis 2003 l'organisation du vol de retour, l'assistance avant le départ, en transit, à l'arrivée ou jusqu'à la destination finale.

²⁵ Cf. Rapport 2009 de l'OIM sur le programme R.A.S.

²⁶ Cf. Rapport 2008 de l'OIM sur le programme R.A.S

²⁷ Cf. Rapport 2009 de l'OIM sur le programme R.A.S.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

visites de monitoring ont été faites entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 juillet 2009. Sur la base de ce nombre restreint, les enseignements à retirer ne peuvent pas être considérés comme représentatifs. Cette réserve faite, l'on peut tout de même constater que la majorité des personnes ont déclarées être satisfaites du soutien dont elles ont bénéficié. Une seule s'est plainte d'avoir été mal informée avant son départ au sujet du coût de la vie et des difficultés liées aux conditions de vie dans son pays. La mauvaise situation économique des pays de provenance est présentée comme la principale raison empêchant la réussite des projets de réintégration professionnelle. Dans un tel contexte, les montants alloués à titre d'aide au retour sont jugés comme insuffisants ²⁸.

3.2. L'information et la mise en réseau ²⁹

Au surplus des activités déployées dans le cadre du case management, les CVR ont pour mandat de diffuser l'information sur l'aide au retour tout en mettant en place un réseau de partenaires sur le plan cantonal.

S'agissant de la diffusion de l'information aux personnes pouvant bénéficier de l'aide au retour, il ressort des rapports d'activité que nous avons consultés que chaque CVR consacre une part non négligeable de son temps à ce travail. Les moyens utilisés diffèrent d'un canton à l'autre, selon notamment la grandeur du canton et la proximité du CVR du public cible. En voici une liste non exhaustive : organisation de séances d'information pour petits ou grands groupes dans des centres d'accueil, envoi de lettres d'information personnalisées après une décision négative de l'ODM ou lors du lancement d'un programme spécifique à l'étranger, invitation à des entretiens individuels, mise en place d'un service de permanence du CVR dans les centres d'hébergement, organisation de rencontres dans le cadre de programmes de formation ou de cours de langues, présence du CVR lors de manifestations liées à la thématique des réfugiés ou encore participation du CVR à des activités récréatives organisées pour des requérants d'asile.

Les CVR relatent dans leurs rapports d'activité les difficultés rencontrées pour faire passer le message de l'aide au retour auprès du public cible. Ainsi, le pourcentage de personnes répondant favorablement à une invitation écrite du CVR pour un entretien-conseil est généralement faible. Lors des grandes séances d'information dans des centres d'accueil, des problèmes de langues rendent parfois la communication difficile. Lorsqu'il s'agit de présenter un programme spécifique pour un pays, le CVR doit fréquemment faire face au scepticisme d'une assistance peu acquise à l'idée d'un retour dans le pays d'origine. La nécessité d'adapter son discours aux modifications qui interviennent dans le domaine de l'asile et de l'aide au retour est également mentionnée. Plusieurs CVR relèvent que la promotion de l'aide au retour par le bouche à oreille entre requérants reste un des moyens de communication parmi les plus efficaces. Quant au matériel d'information sur l'aide au retour mis à disposition par la Section Aide au retour de l'ODM en collaboration avec l'OIM, il est régulièrement utilisé.

Le travail de mise en réseau varie également d'un canton à l'autre. Le profil type du réseau cantonal créé par le CVR se présente ainsi : autorité cantonale de police des étrangers, autorité d'assistance, autorités communales, personnes chargées de l'accueil et de l'encadrement des requérants d'asile, assistants sociaux, milieux médicaux en particulier dans le do-

²⁸ Cf. Rapport 2009 de l'OIM sur le programme R.A.S.

²⁹ Les informations mentionnées sous ce point ressortent de la consultation des rapports annuels d'activité des CVR. Il s'agit d'une synthèse.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

maine de la psychiatrie, œuvres d'entraide, avocats ou services de conseils juridiques pour les migrants, services de protection de la jeunesse, enseignants, églises, presse locale, diasporas sont les partenaires les plus souvent mentionnés dans les rapports d'activité. Réunions de travail régulières, envoi de courrier, mailing d'information, rencontres informelles, conversations téléphoniques, visites avec présentation de l'aide au retour, envoi de newsletters ou d'articles sont autant de moyens utilisés pour créer les liens avec ces différents partenaires. Au bout du compte, les CVR le relèvent de manière unanime dans les réponses apportées à notre questionnaire, leur mandat est connu dans leur canton et la collaboration avec les membres du réseau est jugée bonne.

Dans certains cantons, une volonté de dépasser les limites du réseau cantonal se manifeste. Il en résulte une intensification des échanges d'expérience entre CVR permettant de recueillir des informations utiles pour le traitement des cas. A cet égard, les CVR des cantons de Lucerne (jusqu'à 2009), Schwytz, Obwald et Zoug relèvent les avantages de leur collaboration sous l'égide de Caritas qui, de leur point de vue, permet d'augmenter la qualité du travail de conseil en vue du retour.

3.3. Les mesures prises pour optimiser l'efficacité des CVR

L'ODM a la responsabilité de mettre en place des mesures visant à optimiser l'efficacité des CVR dans l'exercice de leur mandat. C'est à la Section Aide au retour qu'incombe cette tâche. Visites annuelles, fixation d'objectifs, organisation de modules de formation continue comptent au nombre de ces mesures. Les CVR, de leur côté, ont l'obligation de transmettre à l'ODM un rapport d'activité annuel décrivant les activités réalisées au cours de l'année dans le cadre de l'exécution de leur mandat.

La Section Aide au retour, avec la collaboration de l'OIM Berne, met également à disposition des CVR le matériel adéquat pour soutenir leurs activités de mise en réseau et de diffusion de l'information sur l'aide au retour. Le slogan " Asile : si c'est non que faire ?" que l'on retrouve sur toutes les brochures, le logo qui a accompagné de nombreuses personnes lors de leur retour, trois films, de nombreuses descriptions de cas individuels connues sous le nom "Aide au retour concrète" ou encore la publication trois fois par année d'une Newsletter sont quelques exemples du travail accompli dans ce domaine.

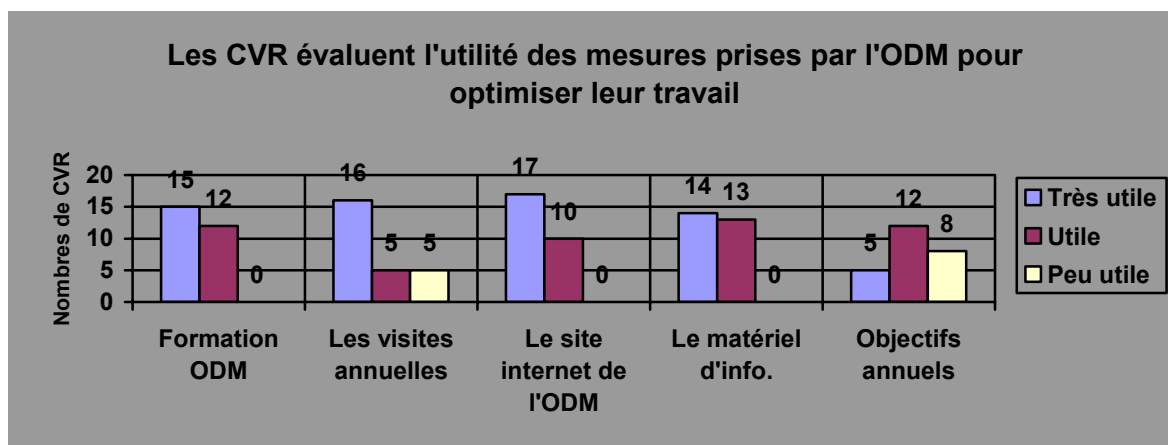
L'OIM apporte sa contribution à l'optimisation du travail des CVR dans le cadre de la formation continue et en mettant à leur disposition différents instruments de travail comme par exemple les programmes RIF / RAS / SIM, un business plan pour faciliter la planification des projets professionnels des candidats au retour, un document mettant en exergue les projets de réintégration professionnelle les plus adaptés à la situation prévalant dans les pays d'origine (Ideas for business development), des feuilles d'information sur les pays ou encore un manuel sur l'organisation des retours des personnes vulnérables.

Les sites internet de la Section Aide au retour ainsi que du bureau de l'OIM Berne sont également accessibles pour les CVR. Ils contiennent les informations les plus importantes sur l'aide au retour.

Interrogés sur l'utilité des mesures et des instruments de travail proposés par l'ODM, les CVR se sont exprimés ainsi ³⁰:

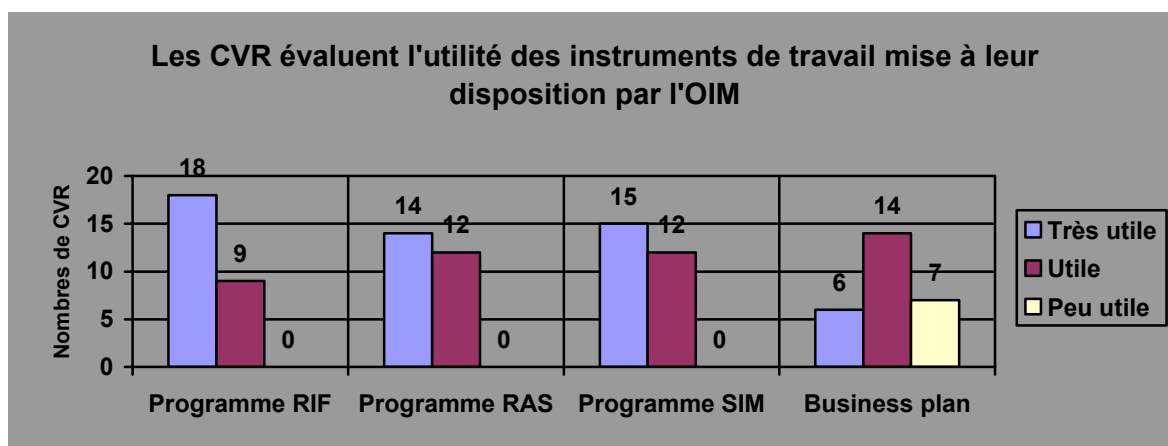
³⁰ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR". A noter que des CVR n'avaient pas d'avis sur certaines mesures. C'est pourquoi le nombre de réponses n'est pas uniforme.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux



Le graphique ci-dessus le démontre : les mesures prises par la Section Aide au retour pour optimiser l'efficacité des CVR sont globalement appréciées par les conseillers et conseillères. S'agissant du matériel d'information et du site internet, l'importance d'une mise à jour régulière est fréquemment soulignée. Les films et autres histoires concrètes d'aide au retour sont les supports les plus appréciés.

Ci-dessous, l'avis des CVR sur l'utilité des instruments de travail de l'OIM ³¹:



Non seulement les instruments de travail de l'OIM mentionnés ci-dessus mais aussi le document *Ideas for business development*, le manuel sur l'organisation des retours des personnes vulnérables ou encore les feuilles d'information sur les pays, sont généralement appréciés et considérés comme utiles par les CVR. La fréquence de leur utilisation varie considérablement d'un conseiller à l'autre. Quelques remarques ont été formulées sur le caractère compliqué et pas toujours adapté au public cible du business plan.

Ci-dessous, quelques extraits des commentaires des CVR sur les mesures de formation et les instruments de travail mis à leur disposition ³² :

"Die positiven Aspekte sind die Arbeitinstrumente die von der Sektion Rückkehrhilfe und der IOM zur Verfügung gestellt werden".

³¹ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR". Le nombre de réponses varie pour les mêmes raisons que celles relevées dans la note précédente.

³² Extraits de commentaires ressortant du questionnaire "Evaluation du réseau CVR".

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

" (...) il s'agit de mettre l'accent sur la formation continue des CVR pour un case management de qualité (...)"

" Le matériel de communication est utile mais peu utilisé. Les requérants reçoivent déjà les flyers et on a déjà distribué le matériel au réseau secondaire".

" Die Weiterbildungen sind für jede Rückkehrberaer/in sehr sinnvoll und wichtig".

"Jede Rückkehrberatin kennt ihre Arbeit und wird sie auch ordentlich ausführen. Aus diesem Grunde sind die vorangeschlagenen Ziele nicht notwendig. Meistens kommen neue Arbeiten dazu, so dass diese Ziele nur ihre Arbeit zusätzlich erschwert und die dafür dringlicheren Arbeiten vernachlässigt".

"Le matériel de l'OIM est très utile et nous l'utilisons régulièrement pour notre case management. C'est aussi une manière d'unifier les pratiques au niveau cantonal (...)"

4. Le système de financement

Chaque année, l'ODM alloue aux cantons des subventions pour le conseil en vue du retour, ceci afin de couvrir les frais administratifs et les dépenses de personnel ordinaires. Ces subventions se composent d'un forfait de base et d'un forfait lié aux prestations fournies (art. 68 OA2).

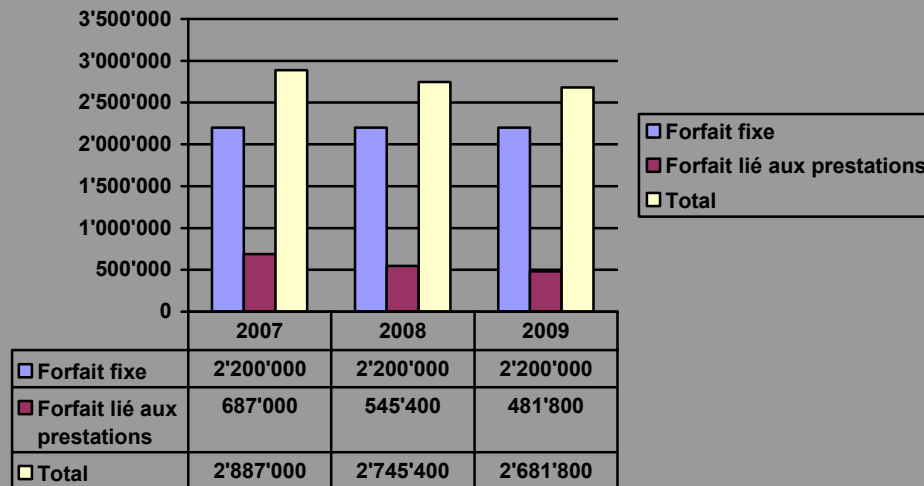
Réagissant aux préoccupations de nombreux cantons constatant que la contribution fédérale ne permettait plus de couvrir leurs besoins, l'ODM a procédé dans le courant de l'année 2006 à une révision du calcul de financement qui a abouti en janvier 2007 à l'entrée en vigueur du système actuel. Le montant forfaitaire a été déterminé par le 70% arrondi de la moyenne des contribution fédérales versées entre 2002 et 2006. Le forfait lié aux prestations a été fixé à CHF 600 par personne ayant quitté la Suisse l'année précédente. La grande majorité des CVR a salué ce nouveau mode de calcul qui offre plus de stabilité tout en étant plus simple que le précédent basé à la fois sur des prestations et des prévisions.

Les graphiques insérés ci-dessous permettent de prendre connaissance du montant des subventions octroyées à l'ensemble du réseau CVR pour les années 2007 à 2009 ainsi que du rapport entre le forfait fixe et le forfait à la performance ³³ :

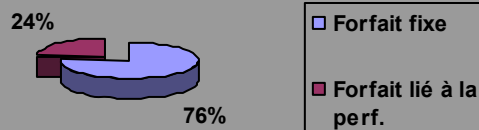
³³ Source : Section Aide au retour ODM (décisions annuelles relatives au versement de la contribution fédérale).

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

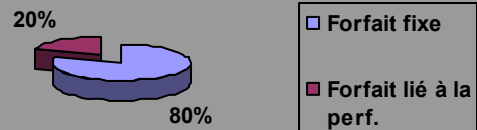
Montants octroyés aux CVR à titre de subvention fédérale



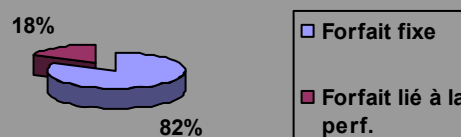
Pourcentage forfait fixe / forfait perf. 2007



Pourcentage forfait fixe / forfait perf. 2008



Pourcentage forfait fixe / forfait perf. 2009

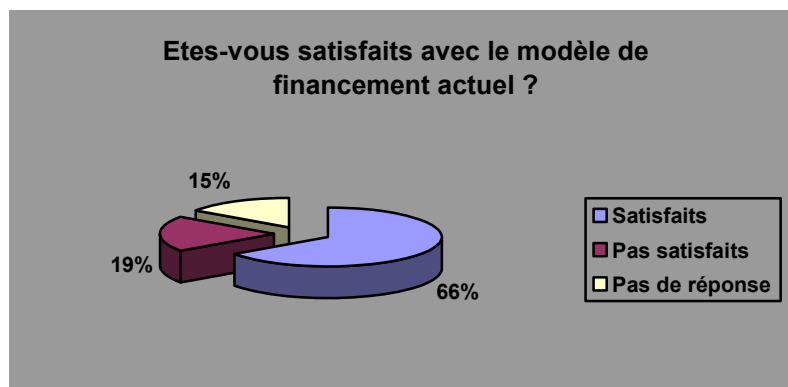


Ces chiffres le confirment, le système de financement actuel laisse la part belle au forfait fixe. Le réseau CVR est ainsi moins dépendant de son volume d'activité qui lui même varie en fonction de l'évolution du nombre des demande d'asile.

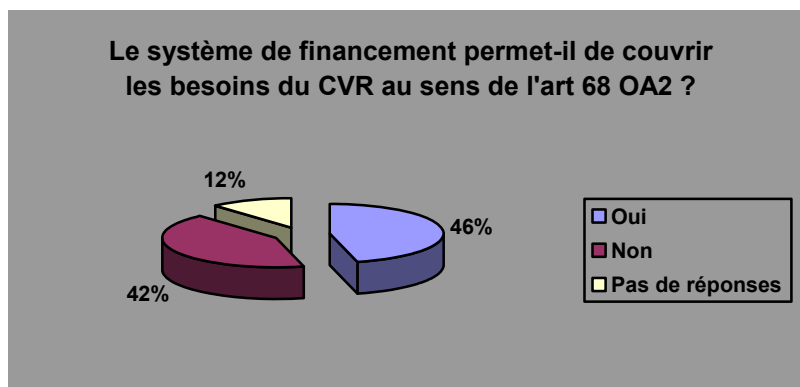
L'OA2 précise en son article 68 que la subvention fédérale est allouée aux CVR à la condition que le rapport d'activité sur l'année civile précédente soit remis, ce qui a toujours été le cas jusqu'à ce jour. Par ailleurs, les forfaits fixes peuvent être adaptés sur décision du Département fédéral de justice et police en cas de variation significative du nombre de demandes d'asile.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Invités à donner leur avis sur le modèle de financement décrit ci-dessus, les CVR ont majoritairement exprimé leur satisfaction (cf. graphique ci-dessous) ³⁴:



Les CVR sont plus partagés s'agissant de la couverture effective des frais administratifs et en personnel par la subvention fédérale (cf. graphique ci-dessous) ³⁵:



Pour les CVR dont les besoins ne sont pas couverts par la subvention fédérale, la plupart (8 sur 11) bénéficient de crédits supplémentaires octroyés par le canton.

Parmi les CVR insatisfaits du mode de financement, il est généralement relevé que l'ampleur du travail administratif ainsi que l'investissement en temps pour le suivi d'un cas de conseil ne sont qu'insuffisamment pris en compte dans le calcul du financement. Les cas de conseil sont devenus de plus en plus complexes. Plusieurs entretiens sont souvent nécessaires pour convaincre une personne de rentrer volontairement. De plus, le risque d'aboutir à une situation d'échec (no show, choix de rester en Suisse) n'est pas négligeable.

Du côté des CVR se déclarant satisfaits du mode de financement, quelques remarques ont été formulées sur les limites imposées par la subvention fédérale. Les besoins sont juste couverts, le CVR travaille au maximum de ses possibilités et ne pourrait pas absorber une augmentation de son volume d'activité. La capacité d'innover est inexistante dans la situation actuelle. Le fait de bénéficier de synergies sur le plan administratif avec les partenaires cantonaux permet de faire des économies et contribue à l'équilibre budgétaire.

Une augmentation du montant du forfait de base alloué annuellement, une répartition de ce forfait (CHF 2'200'000) selon la clé de répartition des requérants d'asile telle que définie à l'art 21 al. 1 de l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1) ou encore un finan-

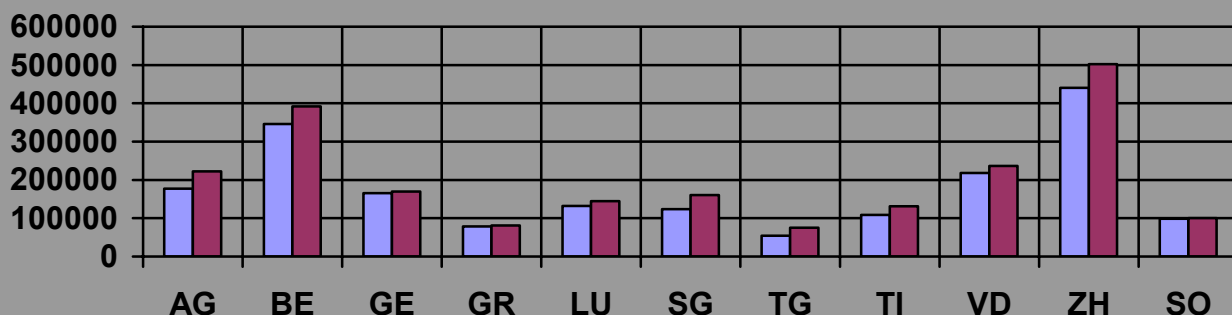
³⁴ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

³⁵ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

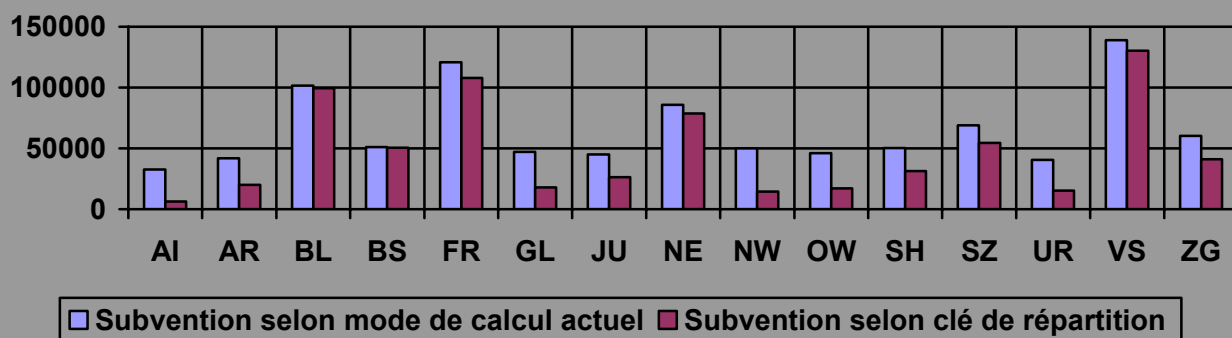
Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

cement sur demande, fondé sur un business plan cantonal avec des projets favorisant des départs volontaires, figurent parmi les propositions des CVR. S'agissant de la proposition relative à une répartition du forfait fixe selon la clé de répartition, il ressort des graphiques ci-dessous qu'une majorité de cantons (15), en particulier les petits, auraient bénéficié en 2010 d'une subvention fédérale moins conséquente si ce mode de calcul avait été appliqué :

Subvention fédérale 2010 : cantons favorisés par une distribution du forfait sur la base de la clé de répartition



Subvention fédérale 2010 : cantons défavorisés par une distribution du forfait sur la base de la clé de répartition



5. L'engagement du réseau CVR dans le domaine de l'aide au retour cantonale

5.1. Les premières initiatives

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, permet pour la première fois à des personnes soumises au droit des étrangers d'accéder à l'aide au retour. Il s'agit des groupes suivants : les victimes et témoins de la traite des êtres humains ainsi que les personnes exploitées dans leur activité professionnelle. Les autres personnes dont le séjour en Suisse relève du droit des étrangers ne peuvent pas bénéficier de l'aide au retour de la Confédération.

Au niveau de l'asile, les conditions d'accès et les montants de l'aide fédérale sont réglés dans l'OA2. Dans certains cas, cette aide ne peut être accordée en raison de l'existence d'une clause d'exclusion (art. 64 OA 2). Parfois, les montants sont jugés insuffisants. Dans

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

de telles situations, le canton doit chercher des solutions pour ne pas compromettre le départ volontaire.

Compte tenu de la situation de base décrite ci-dessus, des initiatives cantonales ont été lancées au cours de ces dernières années afin d'offrir une aide au retour cantonale aux clandestins, aux personnes dépendantes de l'aide sociale au bénéfice de permis B ou C ou encore aux étrangers dont le permis de séjour a été révoqué. Ainsi, le CVR du canton de Bâle-Ville propose depuis 2003 une aide aux personnes du domaine des étrangers dépendant de l'aide sociale et souhaitant retourner dans leur pays d'origine. Dans le canton de Vaud, une loi datée du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) a été promulguée. Elle donne la possibilité au canton, par l'intermédiaire du CVR, d'offrir une aide aux migrants séjournant illégalement sur le territoire vaudois ainsi qu'aux personnes relevant du domaine de l'asile. L'aide au retour du canton de Vaud se présente donc à la fois comme un substitut à l'aide fédérale pour les clandestins et comme un complément à l'aide fédérale pour les cas asile. Dans le canton de Saint-Gall, il existe depuis 2007 la possibilité de proposer une aide au retour cantonale pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des étrangers. Dans les cantons de Genève, Fribourg, Tessin et Uri, c'est la Croix-Rouge suisse qui a été mandatée pour proposer des prestations d'aide au retour dans le cadre du projet "Conseil et soutien ciblés en vue d'un retour dans le pays d'origine" lancé en 2005. Les bénéficiaires de ce projet sont essentiellement des clandestins.

5.2. La situation actuelle (2010)

Au fil du temps, le nombre de cantons mettant à disposition des fonds en vue de financer une aide au retour cantonale a augmenté. Comme évoqué ci-dessus, l'objectif est soit d'offrir une alternative aux personnes relevant du droit des étrangers ne pouvant bénéficier de l'aide fédérale et / ou de compléter l'aide fédérale pour les cas asile. Concrètement, les cantons suivants proposent une offre complémentaire : Appenzell R.-Intérieur, Appenzell R.-Extérieur, Berne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Grisons, Shaffhouse, Saint-Gall, Thurgovie, Vaud, Zürich, (12). Cette offre repose sur divers fondements et varie considérablement d'un canton à l'autre. Le tableau ci-dessous synthétise les informations les plus importantes à ce sujet.

Etat de l'aide au retour cantonale en 2010		
Cantons	Pour quel public ?	Spécificités
AI	Personnes du domaine de l'asile qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'aide de la Confédération mais qui sont disposées à rentrer volontairement.	Projet d'insérer l'aide cantonale dans la législation cantonale.
AR	Personnes du domaine de l'asile . L'objectif principal est d'inciter au départ des personnes en détention en vue de refoulement.	Aide au retour inscrite dans la législation cantonale. Il n'y a toutefois pas de concept, on agit au cas par cas.
BE	Personnes du domaine de l'asile et des étrangers .	Le canton a lancé en 2009 un projet pilote qui se terminera à la fin 2010 (plus d'informations ci-dessous).
BS	Personnes du domaine des étrangers , permis B ou C révoqués dépendant de l'assistance publique.	Projet / concept qui existe depuis 2003 (plus d'informations ci-dessous).
FR	Personnes du domaine des étrangers . Offre destinée à des cas vulnérables	Traitement au cas par cas. Les personnes sont envoyées au CVR par

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

	(mineurs, femmes seules dont le permis B a été révoqué, clandestins, etc)	l'autorité de police des étrangers.
GE	Personnes du domaine des étrangers (sans papiers).	Projet lancé en avril 2009 (plus d'informations ci-dessous).
GR	Personnes du domaine de l'asile et des étrangers . Cas étrangers vulnérables, cas asile difficiles (personnes en détention en vue du refoulement).	Pas de concept, au cas par cas. L'aide au retour cantonale est un instrument de travail pour des personnes dont la situation est difficile et qui ne peuvent pas bénéficier de l'aide fédérale.
SH	Personnes du domaine de l'asile .	Traitement au cas par cas, pas de budget cantonal à disposition.
SG	Personnes du domaine de l'asile et des étrangers . Personnes vulnérables (âgées, malades) ou personnes pour lesquelles les CHF 3000 de l'aide fédérale ne permettent pas de réaliser leur projet professionnel.	Traitement au cas par cas.
TG	Personnes du domaine de l'asile pour financer un bon projet de réintégration pour lequel les CHF 3000 de l'aide fédérale ne suffisent pas.	La possibilité d'octroyer une aide cantonale existe mais il n'y a pas encore eu de cas concret. Traitement au cas par cas, pas de budget cantonal à disposition.
VD	Personnes du domaine de l'asile et des étrangers (clandestins et personnes au bénéfice de permis B dépendantes de l'aide sociale acceptant l'idée d'un retour volontaire).	Existence d'un projet, d'un concept d'aide au retour cantonale (plus d'informations ci-dessous).
ZH	Personnes du domaine de l'asile , par exemple pour payer les frais résultant d'un excédent de bagages.	Traitement au cas par cas, 3 à 4 par année.

Dans les cantons d'Argovie, Lucerne, Soleure, Nidwald, Neuchâtel, Valais, Jura, Bâle-Campagne, Schwytz, Obwald et Zoug, Tessin, Glaris et Uri, il n'y a pour l'heure pas d'offre d'aide au retour cantonale. Dans les trois derniers cantons, le projet de la Croix-Rouge "Conseil et soutien ciblés en vue d'un retour dans le pays d'origine", a permis jusqu'en mars de cette année de palier cette absence d'aide fédérale pour les étrangers en situation illégale

³⁶

5.3. Les spécificités des cantons de Vaud, Genève, Bâle-Ville et Berne

Les cantons mentionnés en titre -en bleu dans le tableau- se différencient des autres cantons dans la mesure où de véritables concepts y ont été élaborés dans le domaine de l'aide au retour cantonale. On n'y agit pas au cas par cas.

³⁶ Selon les chiffres de la Croix-Rouge, 712 personnes ont quitté la Suisse dans le cadre de ce projet entre avril 2005 et mars 2009, 640 avec une aide financière.

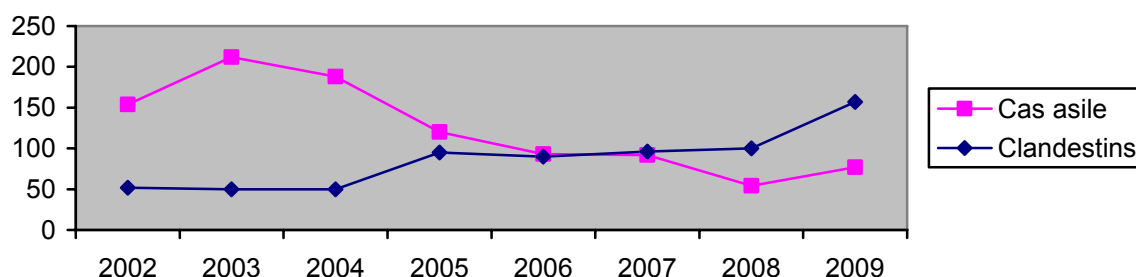
Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Genève

Du côté de Genève, l'aide au retour cantonale résulte véritablement d'une volonté du gouvernement de favoriser le retour et la réinstallation dans les pays d'origine des personnes séjournant illégalement sur le territoire du canton. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a adopté plusieurs arrêtés relatifs à un fonds d'aide au retour cantonale. Un premier projet, lancé le 1^{er} janvier 2008 et qui s'est terminé le 30 juin 2008, était destiné aux requérants d'asile déboutés ayant reçu une décision négative avant le 31 décembre 2007. Malgré des prestations élevées ³⁷, ce projet n'a pas rencontré le succès espéré avec seulement 13 départs ³⁸.

Depuis le 1^{er} avril 2009, le canton s'est doté d'un nouveau programme d'aide au retour pour les clandestins résidant à Genève depuis 1 an au minimum. Les prestations se rapprochent de l'offre de la Confédération avec notamment CHF 3'000 pour un projet de réinstallation. Ce projet fait suite aux précédentes offres d'aide au retour pour les clandestins dont le financement était assuré par la Croix-Rouge et par un fonds anonyme privé à disposition depuis 2002. Au bilan, sur un plan chiffré, le nombre de départs avec une aide au retour cantonale de personnes relevant du domaine des étrangers n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années au point de dépasser le nombre de départs de personnes du domaine de l'asile avec une aide au retour fédérale. Le graphique ci-dessous retrace cette évolution. Il met en évidence l'ampleur croissante de l'action du canton de Genève dans le domaine de l'aide au retour cantonale pour les clandestins ³⁹:

Personnes parties avec une aide au retour entre 2002-2009 : répartition cas asile (aide fédérale) et cas étrangers (aide cantonale)



Le développement de l'aide au retour cantonale en faveur des clandestins n'est pas sans conséquence pour le CVR de Genève qui est en charge de deux mandats distincts. D'une part, le mandat fédéral tel qu'il ressort de l'Ordonnance 2 de la loi sur l'asile relative au financement et de la directive 4 du 01.01.2008 sur l'aide au retour et à la réintégration. D'autre part, le mandat cantonal selon l'arrêté des autorités genevoises compétentes relatif à l'aide financière aux étrangers non titulaires d'une autorisation de séjour. Dans la pratique, cela se traduit par un double financement assuré par le canton -pour la plus grande part- et par la

³⁷ Dans un premier temps les prestations étaient les suivantes : CHF 5000 par adulte et CHF 2500 par mineur. Dès le 01.04.2008, elles ont été réduites de moitié (cf. à ce sujet Rapport d'activité 2008 du CVR GE).

³⁸ Chiffre tiré du Rapport d'activité 2008 du CVR Genève.

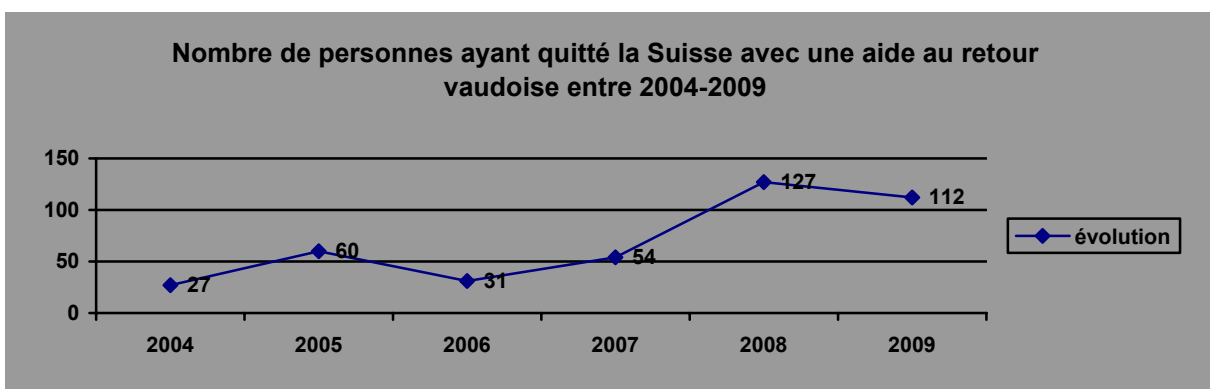
³⁹ Chiffres tirés des rapports d'activité du CVR et des informations directement livrées par le CVR.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

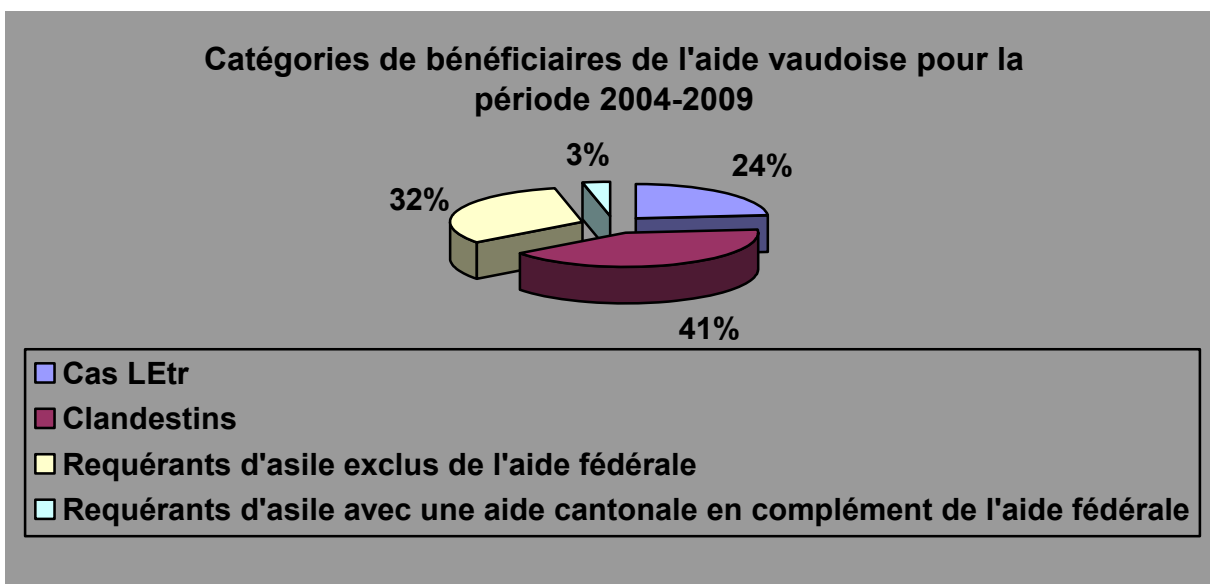
Confédération ⁴⁰ ainsi que par une répartition des 3,9 postes de travail entre les deux domaines d'activité.

Vaud

Ancrée dans la législation cantonale depuis mars 2006, l'aide au retour vaudoise est quant à elle proposée aux personnes du domaine de l'asile comme complément ou en remplacement de l'aide fédérale. Pour les étrangers, le public cible est constitué des clandestins et de personnes dont le permis de séjour a été révoqué (cas LEtr). Les prestations offertes sont comparables à celles de la Confédération. Le graphique ci-dessous met en évidence l'évolution du nombre de personnes, cas asile et étranger, ayant bénéficié de cette aide cantonale sur l'ensemble de la période 2004-2009 ⁴¹:



En augmentation sur l'ensemble de la période, les bénéficiaires de l'aide au retour vaudoise se répartissent dans les catégories de personnes suivantes ⁴² :



⁴⁰ Selon le rapport d'activité pour l'année 2009, le CVR a été financé en 2009 à hauteur de CHF 450'000 par le canton et CHF 149'838 par la Confédération. S'y ajoutent le fonds humanitaire de la Croix-Rouge suisse pour le projet d'aide au retour de personnes déboutées de l'asile ou sans autorisation de séjour et pour le projet d'aide aux exclus de l'aide sociale et un fonds anonyme d'aide au retour pour personnes sans statut.

⁴¹ Chiffres transmis directement par le CVR.

⁴² Chiffres transmis directement par le CVR.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Ces données statistiques permettent de constater que le public cible de l'aide au retour vaudoise est majoritairement constitué de personnes du domaine des étrangers (65 %) par rapport aux personnes du domaine de l'asile (35 %).

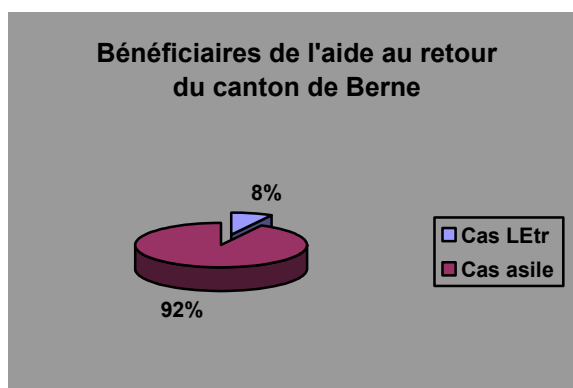
Au cœur du dispositif d'aide au retour de son canton, le CVR œuvre depuis plusieurs années à son développement. Au surplus des prestations pour des cas individuels, un programme cantonal pour la Bosnie et Herzégovine a été mis sur pied entre le 1^{er} juillet 2005 et le 30 juin 2008. Actuellement, une évaluation des aides remises entre 2007 et 2009 est en cours. Une attention est également portée aux risques liés à un éventuel effet d'attractivité pour des migrants séjournant illégalement dans d'autres cantons et désireux de bénéficier des prestations de l'aide au retour vaudoise. A l'instar de son homologue genevois, le financement du CVR vaudois est assuré grâce à la subvention fédérale ainsi qu'un complément cantonal ⁴³. Sur les 2,3 postes à disposition, la moitié d'un poste environ est attribuée pour les activités liées à l'aide au retour cantonale ⁴⁴.

Bâle-Ville

Depuis l'été 2003, le canton de Bâle, par l'intermédiaire de son CVR, propose des prestations d'aide au retour en faveur de personnes du domaine des étrangers disposées à rentrer volontairement dans leur pays d'origine. Le groupe cible est constitué de personnes au bénéfice de permis de séjour ou d'établissement qui dépendent de l'assistance publique. Cette offre est financée par le canton. Au cours des années 2008-2009, ce sont en moyenne 40 à 50 personnes qui ont quitté la Suisse dans le cadre de ce programme ⁴⁵.

Berne

Du côté de Berne, le projet pilote "Finanzielle Rückkehrhilfe Migrationsdienst" a été lancé en avril 2009. Géré par le Service cantonal des migrations et non par le CVR, il a pour objectif d'augmenter la disposition au retour des migrants grâce à une aide supplémentaire. Les personnes des domaines de l'asile et des étrangers peuvent y participer. L'offre est également disponible pour des étrangers en détention en vue de refoulement ou en régime pénitentiaire ⁴⁶. Le montant des prestations est évalué au cas par cas selon les besoins. A la mi-avril 2010, 94 demandes d'aide au retour avaient été approuvées dans le cadre du projet. Au total, 107 personnes ont quitté la Suisse, la grande majorité appartenant au domaine de l'asile (cf. graphique ci-dessous) ⁴⁷ :



⁴³ Information tirée des réponses du CVR à notre questionnaire "Evaluation réseau CVR".

⁴⁴ Estimation fournie par le responsable du CVR.

⁴⁵ Chiffres communiqués par le CVR du canton de Bâle.Ville

⁴⁶ Pour plus d'information sur ce projet pilote, se référer à l'annexe n°2

⁴⁷ Chiffres communiqués par le Service de migration du canton de Berne.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

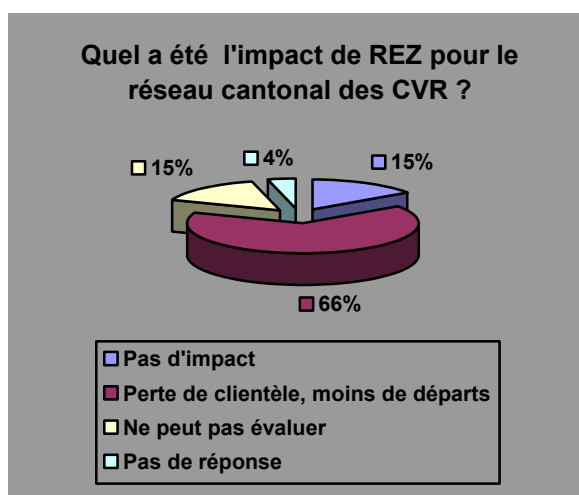
5.4. La collaboration des cantons avec l'OIM

Depuis 2006, l'OIM Berne offre aux autorités cantonales des prestations pour l'assistance au retour volontaire et à la réintégration de personnes du domaine des étrangers. En raison de la demande croissante de prestations de soutien pour ces personnes qui ne peuvent pas bénéficier de l'aide de la Confédération mais qui sont disposées à rentrer volontairement dans leur pays d'origine, l'OIM Berne a été amenée à harmoniser les prestations proposées aux cantons et à standardiser l'offre de ces services d'assistance. Des lignes directrices ont été édictées afin de régler notamment la question des coûts. Les cantons de Vaud et Genève ont conclu en 2009 des accords avec l'OIM visant à régler leur mode de collaboration dans le cadre de la mise en œuvre de leurs programmes d'aide au retour respectifs. Un poste à 100%, financé par les cantons, a été créé à l'OIM Berne pour la gestion de ces programmes.

6. Le réseau CVR face à l'évolution du domaine de l'asile et de l'aide au retour

Le domaine de l'aide au retour et de l'asile en général évolue régulièrement. Pour les CVR, il est indispensable de s'adapter aux nouveautés qui ont un impact sur leur activité. Dans le cadre de notre rapport, nous avons recensé cinq événements qui, à nos yeux, ont eu des effets significatifs sur le mandat des CVR au cours des dernières années. Quel regard les conseiller/ères en vue du retour portent-ils/elles sur ces événements ?

Lancé en mars 2005, le projet d'aide au retour dans les centres d'enregistrement et de procédure d'asile (ci-après projet REZ) est destiné aux personnes séjournant dans un centre d'enregistrement et de procédure d'asile, un centre de transit ou la zone de transit d'un aéroport. Prévu pour des candidats au retour dont la durée du séjour en Suisse est brève, REZ propose des prestations d'aide au retour limitées à un forfait de CHF 500 par adulte et CHF 250 par mineur. Selon les besoins, une aide au retour médicale est également possible. Depuis 2007, l'OIM assure la mise en œuvre du projet en assumant notamment le mandat du conseil en vue du retour pour le public cible de REZ. Du côté du réseau cantonal des CVR, le regard porté sur le projet REZ peut être évalué au travers des réponses apportées à la question suivante ⁴⁸ :



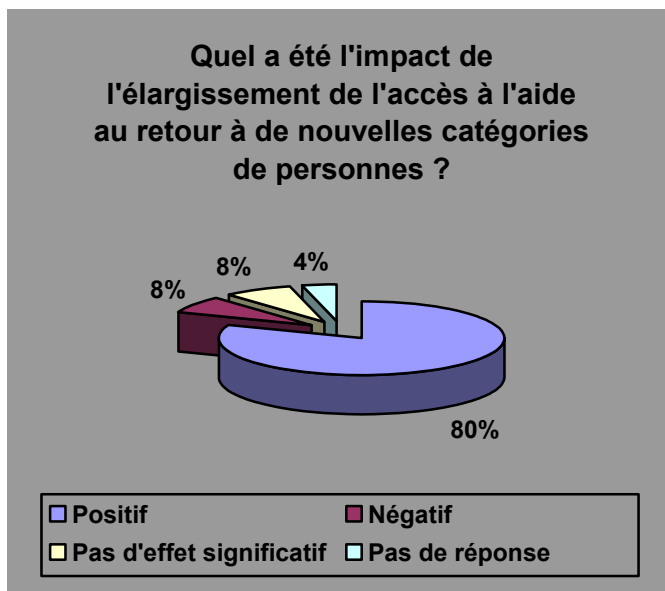
Nous le constatons, pour les 2/3 des CVR le projet REZ est perçu comme une forme de concurrence en ce sens qu'il a entraîné une diminution du public cible du réseau cantonal. Il en résulte une baisse du nombre de départs dans les cantons avec les conséquences finan-

⁴⁸ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

cières qui en découlent. Les cas faciles échappent désormais aux cantons qui doivent gérer les cas difficiles, moins coopératifs. Répondant à des besoins spécifiques pour des personnes désireuses de rentrer rapidement, l'existence du projet REZ n'est pas pour autant remise en question.

L'élargissement dès 2006 de l'accès à l'aide au retour à de nouvelles catégories de personnes (non-entrée en matière et requérants déboutés avec délai de départ échu) est clairement perçu comme une mesure positive par les CVR. Le graphique ci-dessous le confirme ⁴⁹ :



Grâce à cet élargissement de l'accès à l'aide au retour, le public cible des CVR est devenu plus important. Le nombre des entretiens-conseils et des départs a augmenté. Selon plusieurs conseillers/ères en vue du retour, la diffusion de l'information sur l'aide au retour a été simplifiée grâce à cette mesure. Il n'est désormais plus nécessaire de modifier son discours selon que l'on est en présence d'un requérant d'asile débouté ou d'un NEM. Pour une minorité de CVR, l'élargissement du cercle des bénéficiaires de l'aide au retour n'a pas eu d'impact sur l'exécution du mandat, voire a eu des effets négatifs. Les entretiens-conseils sont devenus plus compliqués avec un nombre croissant de personnes qui ne sont pas véritablement volontaires pour l'aide au retour, qui ne coopèrent pas et finissent par opter pour la clandestinité plutôt que le départ volontaire. Dans de telles situations, le travail du CVR devient inutile.

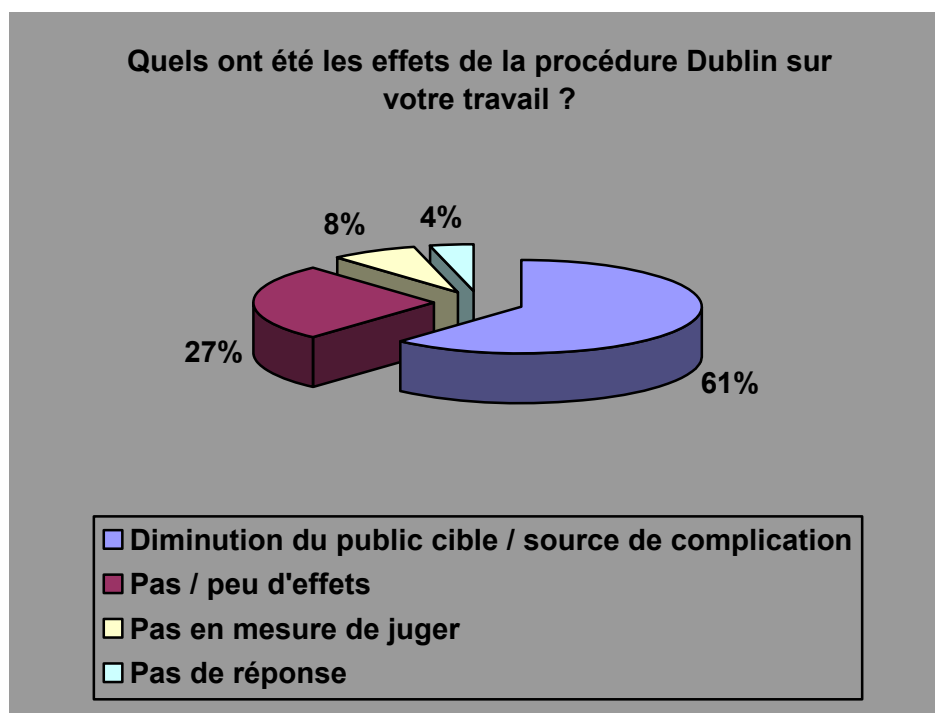
L'application depuis début 2008 des Accords de Dublin n'est pas restée sans influence sur le domaine de l'aide au retour. A l'heure actuelle, un départ volontaire dans le pays d'origine avec une aide au retour pour un cas Dublin est possible à certaines conditions ⁵⁰. Du point de vue des CVR, la procédure Dublin est le plus souvent perçue comme une limitation du groupe cible de l'aide au retour avec pour conséquence une diminution du nombre de départs et une perte financière. De nombreux CVR sont d'avis que cette procédure complique leur travail en créant une nouvelle catégorie de personnes. Des conseils sont prodigués à des cas Dublin mais n'aboutissent pas au résultat recherché, à savoir le retour dans le pays

⁴⁹ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

⁵⁰ La personne concernée doit retirer sa demande d'asile et être en possession d'un document de voyage. La décision de non-entrée en matière ne doit pas encore avoir été notifiée. S'agissant des prestations d'aide au retour, elles sont limitées à CHF 500 / 250.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

d'origine avec une aide au retour. Le graphique ci-dessous donne un aperçu de la vision des CVR quant à l'impact de Dublin sur leur activité ⁵¹:



S'agissant de l'influence de l'exclusion de l'aide sociale de tous les requérants d'asile déboutés sur le travail des CVR, les avis varient. Il est difficile de les regrouper. D'une manière générale, il ressort des réponses à notre questionnaire qu'une augmentation significative du nombre de départs n'a pas été constatée depuis l'instauration de ce système au début 2008. Quant au lancement du projet pilote d'aide au retour LEtr destiné à certaines catégories de personnes dont le séjour en Suisse ne relèvent pas du domaine de l'asile ⁵², il suscite l'intérêt des CVR. Il est perçu comme une ouverture de l'aide au retour fédérale au domaine des étrangers. Pour l'heure, il n'engendre cependant qu'un volume d'activité restreint.

7. Comparaison avec l'étranger ⁵³

Tant en Suisse que sur le plan européen, les programmes de retour volontaire assisté et de réintégration (AVRR) sont devenus au fil des années un instrument incontournable de la politique des retours. Le modèle initial ⁵⁴ qui consistait en une simple aide financière et une assistance à l'organisation du voyage a évolué. Désormais, ces programmes comportent en général une phase précédant le départ avec notamment les conseils en vue du retour et une autre après le retour consacrée à la réalisation des projets de réinsertion et à leur suivi.

⁵¹ Source : Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".

⁵² Les victimes ou témoins de la traite d'êtres humains et les artistes de cabaret qui se trouvent en Suisse en situation d'exploitation.

⁵³ Pour rédiger ce chapitre, nous nous sommes basés sur la documentation suivante : IOM Assisted Voluntary Return -EU Quartely report, 2009; IOM assisted voluntary return and reintegration programmes 2008; OIM Bern REZ im Europäischen Vergleich, 2008; Dienstreisebericht Glasgow Besichtigung der Rückkehrhilfestrukturen GB, Austausch Rückkehrberater IOM, 24.06.2008

⁵⁴ Selon les sources de l'OIM, le premier AVRR a été lancé en Allemagne en 1979.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

L'OIM, qui met en œuvre des mesures d'aide au retour dans 18 Etats européens, ne cache pas l'importance qu'elle accorde au conseil en vue du retour dans le cadre des programmes. Ci-après l'extrait d'un texte de cette organisation à ce sujet :

"Les programmes d'assistance au retour volontaire devraient comprendre, outre une aide pour le voyage à proprement parler, une préparation préalable (information et motivation) ainsi qu'un soutien postérieur au rapatriement. (...) Pour que le migrant puisse prendre sa décision en connaissance de cause et que ses attentes soient fondées, il est vital qu'il dispose d'informations précises sur le processus de retour. Les services d'orientation doivent fournir des renseignements clairs, complets et objectifs reposant sur des faits recueillis dans le pays hôte et dans le pays d'origine ⁵⁵.

L'Union européenne encourage également les départs volontaires de migrants en situation illégale. A cet effet, un fonds pour le retour a été créé. Pour la période de 2008 à 2013, une somme de 676 millions d'euros est à disposition. Dans ce contexte, les programmes de retour volontaire assisté et à la réintégration jouent un rôle clé. Au contraire de la Suisse dont l'aide est presque exclusivement destinée aux personnes relevant du domaine de l'asile, les étrangers en situation illégale font généralement partie du public cible des programmes européens. L'importance de la phase consacrée à la préparation du retour, avec les conseils en vue du retour, est également reconnue sur le plan européen ⁵⁶.

Lancé en 2006, le projet Information on Return and Reintegration in Countries of Origin (IR-RiCO), financé par l'Union européenne et auquel l'OIM participe, témoigne de cette attention portée au conseil en vue du retour. L'objectif du projet est de rassembler des informations circonstanciées et objectives sur les possibilités d'emploi, le logement, le système de santé, la sécurité ou encore l'éducation dans les pays de provenance des migrants, ceci afin de permettre aux personnes en charge des conseils de fournir des réponses adéquates aux multiples questions que se posent les migrants envisageant un retour volontaire.

Par l'intermédiaire du bureau de l'OIM Berne, les CVR peuvent bénéficier, sans frais, du projet IRRiCO dont la deuxième phase se termine en avril 2010. Cette possibilité de récolter des informations dans le cadre des conseils en vue du retour existe en Suisse depuis mars 2002 et le lancement du projet RIF (Return Information Fund). A ce titre, la Suisse a joué un rôle de précurseur qui lui a permis de se forger une réputation d'être très active sur le plan de l'encouragement au retour volontaire ⁵⁷. Au cours de ces dernières années, l'expérience helvétique dans ce domaine a fréquemment été citée en exemple à l'occasion de rencontres d'experts européens auxquelles l'ODM a participé par l'intermédiaire de représentants de la Section Aide au retour ⁵⁸.

⁵⁵ OIM, La conception d'un programme de retour volontaire assisté, lien internet : [La conception d'un programme de retour volontaire assisté - Recherche Google](#)

⁵⁶ Cf. à ce sujet, Dienstreisebericht Nürnberg Argo-Tagung zum Thema Förderung der freiwilligen Rückkehr, Nürnberg, 18-19.01.2007.

⁵⁷ Cf. à ce sujet Newsletter Going Home de juillet 2005.

⁵⁸ Cf. notamment à ce sujet Dienstreisebericht Brüssel - Rückkehrhilfe vom 30. September bis 1. Oktober 2009, rapport du 26.11.2009 à la direction de l'ODM sur la Zusammenarbeit BFM/OIM Bern in der Rückkehrhilfe im Vergleich mit ausgewählten EU-Mitgliedstaaten et le Dienstreisebericht Brüssel IR-RiCO-Konferenz IOM du 20.12.2007.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Ci-dessous quelques informations que nous avons pu récolter sur les conseils en vue du retour dans les cinq pays européens qui, selon les chiffres de l'OIM⁵⁹, ont comptabilisé le plus de retours volontaires au cours de l'année 2009.

Allemagne

L'Allemagne dispose depuis 1979 du programme d'aide humanitaire intitulé Reintegration and Emigration-Programm for Asylum--Seekers in Germany (REAG) et Government Assisted Repatriation Programm (GARP)⁶⁰. L'OIM est chargé de sa mise en œuvre sur mandat du Ministère de l'Intérieur et des autorités compétentes dans les régions. Des programmes spécifiques pour certains pays existent également. On citera par exemple celui pour le Kosovo, nommé *URA 2* (en albanais *le pont*), qui est le prolongement du projet européen URA. Son but est de faciliter la réintégration des ressortissants du Kosovo de retour au pays. Lancé au début 2009, le programme est limité jusqu'à fin 2010.

S'agissant plus spécifiquement du conseil en vue du retour en Allemagne, le tableau figurant ci-dessous contient les informations que nous avons pu récolter à ce sujet :

Qui prodiguent les conseils ?	Quel public cible ?	A quel moment ?
Coopération entre œuvres d'entraide et <i>Bundesländer</i> . L'OIM dispose d'un service de conseil à Berlin.	Personnes du domaine de l'asile. Etrangers au bénéfice de permis de séjour (exclus ressortissants de l'UE). Victimes de la prostitution forcée et de la traite des êtres humains (aide possible pour ressortissants de l'UE appartenant à cette catégorie de personnes).	A tout moment

En 2003, l'Office fédéral allemand compétent a créé une centrale d'information concernant la thématique de l'encouragement au retour. Le ZIRF (Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung) organise notamment de séances d'information et des campagnes d'information visant à augmenter la visibilité du programme REAG / GARP. Depuis 2006, le projet ZIRF-Counselling met à la disposition des personnes en charge des conseils en vue du retour des informations sur les pays de provenance et fournit des réponses à des questions individuelles des candidats au retour. C'est l'OIM qui traite les demandes.

Autriche

A côté d'un programme général d'aide au retour dont la gestion opérationnelle est confiée à l'OIM, l'Autriche met en œuvre plusieurs programmes spécifiques pour différents pays dont le Nigeria, le Kosovo et la Moldavie. Quant aux conseils en vue du retour autrichiens, en voici les principales caractéristiques :

⁵⁹ Cf. à ce sujet, Rapport de l'OIM Voluntary Return - EU Year Report 2009, MRF Brussels 2009.

⁶⁰ Pour plus d'information sur ce programme, cf. annexe n° 3 feuille d'infos de l'OIM

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

Qui prodiguent les conseils ?	Quel public cible ?	A quel moment ?
ONG / Organisations partenaires. Recours à des <i>Native Consellers</i>	Personnes du domaine de l'asile. Personnes du domaine des étrangers à l'exception des ressortissants de l'UE.	A tout moment

Pays-Bas

Les Pays-Bas sont dotés depuis 1992 du programme d'aide au retour général REAN (Return and Emigration of Aliens from the Netherland). Ce pays compte également un certain nombre de programmes spécifiques dont l'un est notamment destiné aux mineurs non accompagnés de la République Démocratique du Congo et de l'Angola. La gestion opérationnelle de l'aide au retour aux Pays-Bas est entièrement confiée à l'OIM. La mise en œuvre des conseils en vue du retour se présente ainsi :

Qui prodiguent les conseils ?	Quel public cible ?	A quel moment ?	Autres informations
OIM et les <i>Case Manager</i> du <i>Central Agency for the reception of asylum seekers</i> . Recours à des <i>Native Consellers</i> .	Personnes du domaine de l'asile. Personnes du domaine des étrangers à l'exception des ressortissants de l'UE à moins qu'il s'agisse de victimes de la traite des êtres humains.	Pas de conseils dans les <i>Application Center</i> où la demande d'asile est enregistrée et le requérant est brièvement interviewé. Par la suite, les conseils sont possible en tout temps, voire obligatoires dans les <i>Repatriation Center</i> .	Utilisation de la méthode du case management dans le cadre des entretiens-conseils.

A l'instar de ce qui est fait en Suisse, l'utilisation de la méthode du case management aux Pays-Bas permet de procéder à une analyse de situation dont le but est de permettre aux migrants de prendre une décision réfléchie. Quant au concept du *Native Consellor*, la pratique a révélé dans certains cas des effets positifs sur le plan de la confiance. Les conseils sont mieux acceptés. Dans d'autres cas, le *Native Consellor* est au contraire considéré comme un traître. L'expérience est globalement positive mais un recours systématique à des *Native Consellor* n'est pas envisagé. Ceux-ci sont appelés en cas de besoin.

Belgique

La Belgique met en œuvre depuis 1984 le programme d'aide au retour REAB (Return and Emigration of Asylum Seekers : Belgium) ainsi que des programmes spécifiques. L'OIM est

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

le partenaire des autorités belges et collabore avec un réseau d'ONG. Ci-dessous, les principales informations relatives au conseil en vue du retour :

Qui prodiguent les conseils ?	Quel public cible ?	A quel moment ?	Autres informations
Organisations partenaires et OIM dans des cas particuliers. Recours à des <i>Native Consellers</i> .	Personnes du domaine de l'asile. Personnes du domaine des étrangers à l'exception des ressortissants de l'UE.	A tout moment.	La formation continue des personnes en charge du conseil est assurée par l'OIM.

Même s'il n'est pas explicitement fait mention de la méthode du case management dans les conseils en vue du retour en Belgique, les entretiens ne se limitent pas à une simple transmission d'informations. Les personnes en charge des conseils font une analyse de la situation des migrants et s'efforcent de placer celui-ci comme acteur principal de l'organisation du retour. Les conseils donnés par des *Native Consellers* sont possibles mais pas fréquents.

Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, il existe deux principaux programmes d'aide au retour : *Voluntary Assisted Returns and Reintegration Programme* (VARRP) et *Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants* (AVRIM). Le gouvernement a désigné l'OIM comme partenaire dans le domaine de l'aide au retour. Ci-dessous, quelques informations au sujet des conseils en vue du retour :

Qui prodiguent les conseils ?	Quel public cible ?	A quel moment ?	Autres informations
OIM. Recours à des <i>Native Consellers</i> .	Personnes du domaine de l'asile (sans les réfugiés reconnus). Personnes du domaine des étrangers.	Après le transfert vers une région.	Conseils possibles pour les personnes en détention en vue du refoulement.

Le recours ponctuel à des *Native Consellers* en Grande-Bretagne est perçu positivement, non seulement pour la qualité du conseil mais également pour une plus grande implication de la diaspora dans le domaine de l'aide au retour. D'une manière générale, les entretiens-conseils dans ce pays sont l'occasion de transmettre les informations sur l'aide au retour et d'établir un plan de retour personnel (*Individual Return Plan*). L'OIM met à disposition des migrants une permanence téléphonique pour fixer un rendez-vous.

Les personnes / organisations en charge des conseils dans les pays susmentionnés ont, à l'instar des CVR en Suisse, la tâche de diffuser l'information sur l'aide au retour. Le matériel utilisé à cet effet est varié. Pour une partie, il ressemble à ce qui se fait en Suisse (entretiens individuels, séances d'information, brochures traduites dans différentes langues, flyers, posters, sites internet, films, *Return Stories*, etc.). Quelques idées novatrices sont à signaler comme par exemple la mise à disposition des migrants d'une hotline (Pays-Bas et Grande-Bretagne) par l'intermédiaire de laquelle l'OIM fournit gratuitement des renseignements sur le

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

retour volontaire. En Grande-Bretagne, des vidéos-conférences sont organisées, de la publicité est faite à la télévision. Les contacts avec les diasporas sont particulièrement soignés dans ce pays.

9. Conclusions principales et recommandations

Les structures

→ depuis 2003, l'on observe une certaine **stabilité** du réseau cantonal des CVR avec seulement quatre changements au cours de la période. On note aujourd'hui une légère prédominance des CVR affiliés à une police des étrangers (38 %), alors que pour 35 % le mandat a été confié à une œuvre d'entraide / prestataires de services et 27 % à l'autorité cantonale d'assistance.

→ des décisions en relation avec la **politique interne des cantons** concernés sont le plus souvent à l'origine de ces changements de structures.

→ les changements de structures **n'ont pas eu d'influence notable sur l'exécution du mandat des CVR**. Ceux-ci n'ont pas observé de fluctuations importantes sur le nombre de départs volontaires. Lorsqu'ils ont été accompagnés de mutations sur le plan du personnel, les changements ont eu pour conséquence une perte de savoir-faire.

→ dans chaque canton, le **CVR est une entité définie, reconnue et acceptée dans le paysage local**, avec une claire délimitation des tâches ou encore la nécessité, pour le CVR affilié à la police des étrangers, de mener des activités clairement séparées de celles qui relèvent du rapatriement. Cette recommandation ressortant d'une précédente évaluation du réseau CVR a été suivie.

Recommandations / commentaires de la Section Aide au retour

L'ODM salue la bonne mise en réseau des CVR dans leur canton. En cas de changement de structure, il est recommandé de prendre toutes les mesures nécessaires à une transmission adéquate des dossiers et des connaissances du domaine d'activité des CVR. Les changements intervenus au cours de la période 2003-2010 dans les cantons de VD, ZH, LU et SG ont été bien gérés.

L'exécution du mandat des CVR : case management, diffusion de l'information, mise en réseau

→ les CVR **connaissent leur mandat** et l'exécute de manière conséquente.

→ sur l'ensemble de la période 2003-2010, **le volume d'activité des CVR a subi des fluctuations** en relation avec l'évolution du nombre de demandes d'asile. Les cas de conseils sont devenus de plus en plus **complexes**.

→ la **qualité du travail de case management** effectué par les CVR est difficile à évaluer. Les rapports de monitoring réalisés auprès des personnes retournées dans leur pays dans le cadre de programmes d'aide au retour font néanmoins ressortir **un taux de satisfaction élevé** par rapport à la préparation du retour en Suisse et la qualité des conseils reçus.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

→ sur le plan de l'aide individuelle, les réclamations de personnes retournées dans leur pays résultent souvent de **leur impatience et d'une mauvaise compréhension des modalités de versement** des CHF 3'000 de l'aide complémentaire.

→ D'une manière générale, la critique qui ressort le plus fréquemment des rapports de monitoring est liée à **une description parfois trop optimiste de la part des CVR de la situation dans les pays d'origine.**

→ au cours de la période 2006-2008, pour un total de 7491 de cas de conseils dans tous les cantons à l'exception du Valais, **38 % des personnes ont quitté la Suisse volontairement et 62 % ont choisi une autre option.**

→ **s'agissant de la diffusion de l'information**, il ressort des rapports d'activité que chaque CVR consacre une part non négligeable de son temps à ce travail. Les moyens utilisés diffèrent d'un canton à l'autre, selon notamment la grandeur du canton et la proximité du CVR du public cible. **Le bouche à oreilles entre requérants** est souvent mentionné par les CVR comme le meilleur canal de diffusion de l'information sur l'aide au retour.

→ **l'utilité des instruments de travail** mis à disposition par la Section Aide au retour et l'OIM est **reconnue** par les CVR. Le **matériel d'information** est utilisé régulièrement, particulièrement les histoires concrètes d'aide au retour. La nécessité d'une actualisation régulière est soulignée par les CVR qui accordent également une grande importance à **la formation continue** qui leur est proposée chaque année.

→ dans le cadre de l'exécution de leur mandat, les CVR **sont majoritairement satisfaits de la collaboration** avec leurs différents partenaires de l'ODM et de l'OIM. Le fait **qu'une seule unité administrative de l'ODM**, en l'occurrence la Section Aide au retour, soit compétente pour le domaine de l'aide au retour est considéré comme **la meilleure option par la grande majorité des CVR (80 %) et l'OIM Berne.**

Recommandations / commentaires de la Section Aide au retour

Pour maintenir la qualité du travail de case management des CVR et éviter les risques de malentendus avec les personnes qui retournent, l'ODM recommande l'utilisation régulière des instruments de travail à disposition, notamment les programmes RIF et SIM. Les demandes d'assistance à la réintégration ouvertes sont dans la mesure du possible à éviter dès lors qu'il a été constaté qu'elles engendrent des problèmes de compréhension. Il est nécessaire de veiller à transmettre des informations de qualité aux candidats au retour, notamment en ce qui concerne la situation prévalant dans les pays d'origine.

La Section Aide au retour relève avec satisfaction la bonne collaboration CVR/OIM/Section Aide au retour qui prévaut dans la mise en œuvre de l'aide au retour.

L'importance des mesures prises par la Section Aide au retour, en collaboration avec l'OIM Berne, pour optimiser le travail des CVR est confirmée. Ces efforts doivent être poursuivis et les instruments de travail mis à disposition régulièrement actualisés.

La Section Aide au retour prend note du pourcentage relativement élevé (62 % sur la période 2006-2008) de personnes faisant un autre choix que de quitter la Suisse après avoir bénéficié d'un . Après avoir récolté des informations à ce sujet par l'intermédiaire-

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

re des CVR, il conviendra par la suite de procéder à une analyse plus approfondie afin de déterminer quelles sont les alternatives au départ de Suisse choisies par les personnes concernées.

Le financement des CVR

→ **66 % des CVR sont satisfaits** du système de financement actuel, **19 % ne le sont pas** et **15 % n'ont pas donné leur avis** sur cette question.

→ **46 % des CVR estiment que leurs besoins** (frais administratifs & dépenses de personnel ordinaires) **sont couverts** par la subvention fédérale, **42 % sont d'un avis contraire** et **12 % n'ont pas donné leur avis** sur cette question.

→ parmi les CVR estimant que leurs besoins sont couverts, plusieurs ont relevé que leur **marge de manœuvre est étroite** sur le plan financier.

→ Plusieurs CVR relèvent que **l'ampleur du travail administratif et l'investissement en temps** pour le suivi d'un cas de conseil ne sont qu'insuffisamment pris en compte dans le calcul du financement.

Recommandations / commentaires de la Section Aide au retour

Pour la majorité des CVR, le système de calcul du financement donne satisfaction. Il n'est par conséquent pas nécessaire de le modifier. Parmi les alternatives proposées, l'application du mode de calcul basé sur la clé de répartition des requérants d'asile défavoriserait une majorité de cantons.

La Section Aide au retour prend note des difficultés rencontrées par certains CVR sur un plan financier et des conséquences qui en découlent.

L'aide au retour cantonale

→ En 2010, **12 cantons proposent une aide au retour cantonale**. Les conditions de base varient considérablement d'un canton à l'autre. L'objectif est double : compléter, voire dans certains cas remplacer, l'aide fédérale pour les cas asile et proposer une aide aux personnes du domaine étrangers qui ne peuvent pas bénéficier de l'aide de la Confédération. Dans la plupart des cantons concernés, **on agit au cas par cas**. **Les cantons de Genève, Vaud, Bâle-Ville et Berne se différencient des autres dans la mesure où des concepts / programmes y ont été élaborés**.

→ Les prestations d'aide au retour proposées aux personnes du domaine des étrangers (BE, FR, BS, GE, GR, SG, VD) reflètent **l'intérêt grandissant des cantons pour l'adaptation et le développement de l'aide au retour pour cette catégorie de personnes**. Dans certains cantons, ce phénomène a pris une ampleur considérable, ce qui démontre l'importance quantitative du groupe cible. Dans le canton de Genève, le nombre de départs de personnes du domaine étranger dépasse le nombre de départs de personnes du domaine asile. Dans le canton de Vaud, l'on observe la même tendance.

→ **L'OIM Berne** offre ses prestations en matière de soutien au retour volontaire et à la réintégration également pour les cas du domaine des étrangers. En raison de **la demande crois-**

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

sante de prestations de soutien en faveur de cette catégorie de personnes, des lignes directrices décrivant la coopération avec les cantons concernés ont dû être élaborées.

Recommandations / commentaires ODM

La Section Aide au retour salue les initiatives des cantons dans le domaine de l'aide au retour, en particulier celles qui s'adressent à des catégories de personnes pour lesquelles la législation fédérale ne prévoit pas d'aide. Il est toutefois recommandé de veiller à ce que cet engagement se développe en tenant compte des exigences du mandat fédéral.

Les CVR face à l'évolution du domaine de l'asile et de l'aide au retour

→ La mise en œuvre du projet d'aide au retour depuis les centres d'enregistrement et de procédure d'asile (REZ) est perçue différemment d'un CVR à l'autre. Pour la majorité des CVR, le projet REZ empêche l'accès au réseau cantonal d'un certain nombre de personnes et entraîne une baisse du nombre de départs volontaires. Les "cas faciles" échappent aux cantons. Pour d'autres CVR, le projet REZ n'a pas d'effets significatifs sur leur travail.

→ L'élargissement dès 2006 de l'accès à l'aide au retour à de nouvelles catégories de personnes (non-entrée en matière, délais de départ échus) est salué par le réseau CVR.

→ D'une manière générale, les CVR n'ont pas constaté une hausse significative du nombre de départs suite à l'entrée en vigueur du système de l'exclusion de l'aide sociale pour tous les requérants déboutés.

→ Pour la majorité des CVR, la mise en œuvre des accords de Dublin représente une limitation du public cible de l'aide au retour.

→ Le lancement du projet pilote aide au retour LEtr suscite l'intérêt des CVR. Il est perçu comme une ouverture de l'aide au retour fédérale au domaine des étrangers. A ce stade, il n'engendre cependant qu'un volume d'activité restreint.

Recommandations / commentaires ODM

La Section Aide au retour prend acte des positions des CVR sur les changements intervenus dans le domaine de l'aide au retour. Les difficultés engendrées par la procédure Dublin devront être discutées à l'interne de l'ODM afin de trouver la solution la plus satisfaisante pour les différents acteurs (requérants, cantons et Confédération). Les enseignements positifs retirés de l'élargissement du cercle des bénéficiaires de l'aide au retour sont à prendre en compte dans les réflexions liées au développement de l'aide au retour.

Le conseil en vue du retour en Europe

→ Le conseil en vue du retour est reconnu sur le plan européen comme un instrument important du retour volontaire assisté.

→ Le système d'aide au retour suisse avec notamment ses conseils en vue du retour font figure de modèle en Europe.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

→ Dans une majorité des pays européens actifs dans le domaine de l'aide au retour, les conseils en vue du retour sont **proposés non seulement aux cas asile mais aussi aux cas étrangers**.

→ **Les techniques de conseil ainsi que les personnes en charge du mandat de conseil en vue de retour varient considérablement d'un pays à l'autre**. L'OIM et des œuvres d'entraide sont en charge de ce mandat dans plusieurs pays européens. Aux Pays-Bas, la technique du case management est également utilisée dans le cadre du conseil en vue du retour.

→ Le recours à des **Native Counselors** a fait ses preuves dans différents Etats européens.

→ **L'OIM est un acteur important** de la mise en œuvre des mesures d'aide au retour en Europe.

Recommandations / commentaires Section Aide au retour

La qualité du système d'aide au retour suisse, la reconnaissance à l'échelle européenne de l'importance du conseil en vue du retour, le rôle de l'OIM en Europe, une offre européenne d'aide au retour pour les cas asile et étrangers sont, pour la Section Aide au retour, les enseignements à retirer de ce chapitre.

En conclusion

Le réseau cantonal des CVR fonctionne bien et contribue à une mise en œuvre de qualité de l'aide au retour suisse. Dans le domaine de l'asile, aucune modification significative du système ne s'impose en l'état .

Sur le plan de l'aide au retour en faveur des étrangers, le public cible existe et de plus en plus de cantons proposent des aides à cette catégorie de personnes. A l'avenir, il conviendra de réfléchir à la possibilité d'élargir l'offre de la Confédération pour l'instant limitée aux victimes de la traite des êtres humains et aux artistes de cabaret en situation d'exploitation.

Pour le rapport :

Jérôme Crausaz
Section Aide au retour

visa:

Eric Kaser
Chef Section Aide au retour

Sources et bibliographie

Office fédéral des migrations et Organisation Internationale pour les migrations

- BAUMGARTNER Délia, GOLAY Philippe, *Services-conseils en vue du retour : rapport sur la mise en œuvre de la nouvelle directive relative aux services-conseils en vue du retour du 1^{er} juillet 2001, janvier 2003.*
- OFFICE FEDERAL DES REFUGIES & ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Evaluation der Rückkehrberatung im Asylbereich, move&improve, novembre 2000.*
- OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS, *Dienstreisebericht, Zusammenarbeit BFM / IOM Bern in der Rückkehrhilfe im Vergleich mit ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, novembre 2009.*
- OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS, *Dienstreisebericht Brüssel - Rückkehrhilfe vom 30. September bis 01. Oktober 2009.*
- OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS, *Dienstreisebericht Nürnberg Argo-Tagung zum Thema Förderung der freiwilligen Rückkehr, 18-19 janvier 2007.*
- OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS, rapport à l'intention du directeur sur le thème *Zusammenarbeit BFM / OIM in der Rückkehrhilfe im Vergleich mit ausgewählten EU-Mitgliedstaaten, 26 novembre 2009.*
- OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS, *Dienstreisebericht Glasgow, Besichtigung der Rückkehrhilfestrukturen GB, Austausch Rückkehrberater IOM, juin 2008.*
- OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS & ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Going Home, Newsletter trimestrielle, 2005-2010.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *La conception d'un programme de retour volontaire assisté*, disponible sur [La conception d'un programme de retour volontaire assisté - Recherche Google](#)
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Assisted Voluntary Return - EU Year Report, Brussels, 2009.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *IOM Assisted Voluntary Return and Reintegration Programmes 2008, septembre 2009.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *REZ im europäischen Vergleich, 2008.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Lignes directrices pour l'accès aux prestations de l'OIM par les autorités cantonales, septembre 2008.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Aide au retour et réintégration durable dans le domaine des étrangers en Suisse, novembre 2007*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Rapports annuels sur les programmes RAS, RIF, SIM.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Bericht über die Befragungsergebnisse von RKHP Teilnehmern Angola, 2002-2007.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *IOM Assisted voluntary return and reintegration to Georgia, Phase III, Analysis of the monitorings results.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *IOM Assisted voluntary return to the Western Balkans 2007-2008, Analysis of the monitorings results.*
- ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS, *Programme d'aide au retour pour le Nigeria, monitoring 2008-2009.*

Services-conseils en vue du retour

- Rapports annuels d'activité des CVR selon les consignes de l'annexe 1 de la directive III, chapitre 4 Aide au retour et à la réintégration.

Le réseau CVR en 2010 : état des lieux

- Questionnaire " Evaluation du réseau CVR".
- Procès-verbaux des visites annuelles des CVR effectuées par la Section Aide au retour de l'ODM

Divers

- WOODTLY Roland, *La gestion de cas : définitions et objectifs*, disponible sur: http://www.netzwerk-cm.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Francais/Woodtly_Panorama_2006_F.pdf
- BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE, *Argo-Tagung "Internationale Fac-tagung zum Austausch bewährter Praktiken der geförderten freiwilligen Rückkehr"*, Nürnberg, 18-19 Januar 2007.
- JÜRIG Hanna, *10 Jahre Rückkehrhilfe in der Schweiz, Rückblick - aktuelle Situation - Ausblick*, 2007.

Annexes

Annexe n°1 : Questionnaire Evaluation réseau CVR

Annexe n°2 : Pilotprojekt "Finanzielle Rückkehrhilfe Migrationsdienst", canton de Berne

Annexe n°3 : REAG / GARP-Programm 2010, Informationsblatt