



Berne-Wabern, septembre 2010

Projet pilote Aide au retour LEtr

Résumé du rapport final

Durée du projet : du 1^{er} avril 2008 au 31 mars 2010
Période sous revue : du 1^{er} avril 2008 au 31 janvier 2010

1. Introduction

L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) permet, pour la première fois, d'étendre l'aide au retour pour les requérants d'asile à certains groupes de personnes relevant du domaine des étrangers. Conformément à l'art. 60, al. 2, let. b, LEtr, l'Office fédéral des migrations (ODM) a, le 1^{er} avril 2008, lancé le projet pilote « Aide au retour LEtr ». Réalisé sur deux ans, ce projet s'adresse aux victimes et aux témoins de la traite des êtres humains, ainsi qu'aux artistes de cabaret qui ont été exploités en Suisse.

Le projet pilote est mis en œuvre en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Direction du développement et de la coopération (DDC). L'OIM organise le retour des participants et facilite leur réintégration. En outre, l'ODM finance, comme partie intégrante de l'aide au retour, des projets d'aide structurelle destinés à lutter contre la traite des êtres humains. Ces projets sont sélectionnés en accord avec la DDC et le Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR) décide de leur financement.

Le rapport final montre l'évolution de la situation sur une période de 22 mois et comporte des recommandations concernant le maintien de l'aide au retour, ainsi que la nécessité d'adaptations. Même si le nombre de participants a légèrement baissé, le projet a souligné la complexité de ces cas, dont la gestion nécessite plus d'efforts (financiers et plus de temps) que le domaine de l'asile.

La LEtr limite l'aide au retour à trois groupes cibles. L'aide au retour proposée par la Confédération ne peut ainsi pas servir à encourager le retour volontaire d'autres étrangers indigents. Or les projets mis sur pied par la Croix-Rouge suisse et certains cantons mettent en évidence le besoin d'une aide au retour plus étendue. C'est pourquoi la Section Aide au retour envisage de soumettre à la Direction de l'ODM une proposition visant à lancer un nouveau projet pilote en faveur de ces personnes relevant du domaine des étrangers.

2. Projet pilote Aide au retour LEtr

Le projet pilote poursuit les deux **objectifs** suivants :

- soutenir le retour autonome et dans les délais prescrits des personnes ayant droit à une aide au retour en vertu de l'art. 60, al. 2, let. b, LEtr. Il importe, en particulier, de favoriser la réintégration des victimes de la traite des êtres humains de façon à éviter qu'elles ne fassent à nouveau l'objet de trafic ;
- recueillir les premières expériences accumulées en l'espace de deux ans. Après avoir analysé les résultats et procédé à d'éventuelles adaptations, il s'agit de transformer, au 1^{er} avril 2010, le projet pilote en une offre d'aide au retour non limitée dans le temps.

Sont **habilités à participer au projet** les personnes citées à l'art. 60, al. 2, let. b, LEtr, pour autant qu'elles soient indigentes, à savoir :

- les victimes et les témoins de la traite des êtres humains ;
- les artistes de cabaret qui ont été exploités en Suisse.

Il doit exister des indices fondés de la traite des êtres humains ou de la situation d'exploitation.

Au cours de la réalisation du projet pilote, il a été décidé de permettre également aux victimes de la traite des êtres humains qui ont été exploitées à l'étranger et aux personnes ayant fait l'objet d'une tentative de traite de participer.

En principe, l'**offre d'aide au retour** comprend les prestations prévues pour les personnes relevant du domaine de l'asile selon la directive III / 4.2 Aide au retour individuelle, compte tenu de la situation particulière des groupes cibles. Les bénéficiaires sont des personnes vulnérables, susceptibles de percevoir les prestations suivantes :

- conseils en vue du retour et organisation du voyage ;
- aide financière de CHF 1000.- par adulte et CHF 500.- par mineur ;
- aide complémentaire matérielle jusqu'à CHF 3000.- par dossier (formation, projet professionnel, logement) ;
- aide médicale.

Les participants devant disposer d'un temps de réadaptation suffisant, la demande d'aide complémentaire peut être déposée jusqu'à un an après le retour.

Dans les six à douze mois suivant leur retour, les personnes rentrées qui le désirent peuvent remplir un questionnaire type de monitoring portant sur leur réintégration, ainsi que sur les prestations de l'aide au retour.

3. Bilan

3.1 Mise en œuvre du projet dans les cantons

Fin mars 2008, les conseillers en vue du retour ont suivi une formation de deux jours afin de pouvoir mettre en œuvre le projet dans les cantons. Durant la première année, les services-conseils cantonaux en vue du retour (CVR) ont mis l'accent sur l'**information et la coordination** au sein des cantons. Il s'agissait de prendre contact avec de nouveaux acteurs (services de police, organismes d'assistance aux victimes, centres d'accueil pour femmes, etc.) et de les informer du projet pilote.

Le **Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ)** a, dès le début, joué un rôle important. Situé à Zurich, le FIZ est, en Suisse, le seul service de conseil et d'encadrement spécialisé dans la traite des femmes. A une exception près, tous les cas issus de la Suisse alémanique ont été attribués aux CVR par l'intermédiaire du FIZ (lequel s'est impliqué dans chacun des cas). Plusieurs cantons ont conclu des contrats de

prestations avec ce centre. Vu l'importance du rôle joué par le FIZ, la procédure d'inscription concernant leurs cas a été simplifiée. Par ailleurs, le réseau de partenaires étrangers du FIZ a pu être intégré dans l'organisation de la réintégration. Etant donné l'intensité de la collaboration entretenue avec le FIZ, il y aura lieu d'examiner une officialisation de ce lien en vue de la continuation de l'aide au retour.

Faute de bases légales, l'ODM ne peut pas prendre en charge les **frais de départ** des personnes relevant du domaine des étrangers, même lorsqu'une aide au retour leur est accordée. La question de la prise en charge de ces frais doit donc être clarifiée avec le canton concerné ou une œuvre d'entraide. A ce sujet, aucun problème n'a été constaté.

3.2 Inscriptions et départs

En l'espace de 22 mois, 21 personnes au total (correspondant à 20 dossiers) se sont inscrites au projet. Le seul dossier comprenant deux personnes (une femme et son enfant) a, par la suite, été annulé. Sur les 19 personnes restantes, 18 ont quitté la Suisse et une prépare son départ.

	1 ^{ère} année (12 mois)	2 ^{ème} année (10 mois)	Total de personnes
Inscriptions	10	11 ¹	21
Annulations		2	2
Départs	11	7	18

Les inscriptions ont été reçues par les CVR suivants (nombre de dossiers) :

CVR	Suisse alémanique	Zurich : 6 dossiers
		Argovie : 3
		Berne : 1
		Lucerne : 1
	Suisse romande	Vaud : 3
		Neuchâtel : 1
		Fribourg : 1
		Genève : 1
	Suisse italienne	Tessin : 2

Les dossiers ont été attribués par les organismes comme suit :

Organismes	FIZ : 11 dossiers
	ONG MayDay : 3
	CVR (VD, GE) : 3
	Organisme d'assistance aux victimes : 1
	Centre d'accueil pour femmes : 1
	Particulier : 1

3.3 Profil des participants

Sur les 19 participants, 16 ont été victimes de la traite des êtres humains et deux étaient des artistes de cabaret ; quant au seul participant de sexe masculin, il a fait l'objet d'une tentative de traite.

Les participants étaient, pour la plupart, originaires d'Amérique latine (10 personnes) et d'Europe de l'Est (8 personnes) ; seule une personne provenait de l'Asie centrale. Ils ressortissaient des neuf pays suivants : le Brésil (6), la Hongrie (3), la Roumanie (2), l'Ukraine (2),

¹ Personne inscrite durant la 2^{ème} année, mais partie durant la 1^{ère}

la République dominicaine (2), la République tchèque (1), l'Ouzbékistan (1), le Nicaragua (1) et le Paraguay (1). Le Brésil constitue donc le principal pays d'origine.

Les 16 victimes de la traite des êtres humains ont subi les formes d'exploitations suivantes :

Formes d'exploitation	9 cas d'exploitation sexuelle
	3 cas d'exploitation de la force de travail (dans les ménages des particuliers)
	3 cas d'exploitation sexuelle et d'exploitation de la force de travail
	1 cas de traite des êtres humains dans un cabaret

La moitié quasiment des 18 personnes qui ont quitté la Suisse étaient âgées de moins de 25 ans et les deux tiers n'avaient pas 30 ans. Une des victimes était même encore mineure (17 ans).

3.4 Réintégration

Afin de mettre en œuvre les mesures de réintégration dans les pays d'origine, l'OIM s'est appuyée sur ses missions ou, en l'absence de missions, sur des organisations partenaires.

Sur les 18 personnes rentrées au pays, trois ont dû être provisoirement logées dans un **foyer**. Toutes les autres sont retournées dans leur famille.

Sept personnes sur 18 n'ont pas sollicité l'**aide complémentaire**. Trois demandes de projet sont encore en suspens. Un projet est achevé et sept autres sont en cours de réalisation. Un projet peut être constitué de différentes composantes : travaux / construction d'une maison (deux projets), remboursement de dettes (deux projets), formation (trois projets), activité professionnelle indépendante (trois projets).

Dans quatre des huit projets réalisés ou en phase de l'être, l'aide complémentaire de CHF 3000.- s'est avérée insuffisante pour permettre aux bénéficiaires de s'assurer une situation stable avec une perspective d'avenir. Trois cas particulièrement difficiles ont donc reçu un supplément de CHF 2000.- au maximum.

Les dettes pouvant pousser les débiteurs à sombrer à nouveau dans le trafic, il a été admis d'utiliser l'aide complémentaire à des fins de **remboursement**. Une condition a toutefois été posée : l'OIM doit pouvoir contrôler la situation d'endettement du bénéficiaire une fois rentré au pays, de sorte que la somme ne soit pas versée aux personnes qui sont à l'origine de la traite.

Une seule personne a été à **nouveau victime de la traite des êtres humains** en Suisse, avant que l'aide complémentaire n'ait pu lui être versée.

L'**aide médicale** a surtout été utilisée pour traiter des problèmes psychiques. Or les besoins dans ce domaine ne se font pas toujours sentir avant le départ, mais apparaissent souvent seulement après le retour.

L'aide au retour constitue une mesure limitée au niveau financier et dans le temps visant à favoriser la réintégration. Le projet pilote a montré que les **organisations partenaires** sur place jouaient un rôle décisif dans la réintégration des participants. Afin de répondre au besoin d'un encadrement plus étroit et de longue durée, l'organisation partenaire de l'OIM peut organiser l'inclusion des intéressés dans des structures étatiques ou non étatiques dans les domaines de la réhabilitation et de la santé.

3.5 Aide structurelle

Selon le concept, la prévention de la migration en ce qui concerne certains groupes à risque, comme les victimes de la traite des êtres humains, peut prendre la forme de projets d'aide structurelle.

Fin juillet 2008, le groupe de travail de l'ILR s'est fixé un objectif en matière d'aide structurelle : cette aide doit profiter aux pays qui présentent un besoin manifeste de nature structurelle et financière dans le domaine de l'assistance aux victimes et qui font actuellement partie des principaux pays de provenance des victimes en Suisse, à savoir la Roumanie, la Bulgarie et le Cameroun.

Début 2009, trois projets d'aide structurelle en Roumanie et en Bulgarie ont été approuvés. Mis en œuvre par les représentations roumaine et bulgare de l'OIM, ainsi que par l'organisation non gouvernementale bulgare « Animus Association », ces projets ont bénéficié d'un financement de transition, en attendant que les fonds de l'UE soient disponibles et que de tels projets puissent être réalisés dans le cadre de la contribution de la Suisse à l'UE élargie à partir de l'automne 2010. La recherche d'un projet valable concernant le Cameroun a échoué et ne sera pas poursuivie jusqu'à nouvel ordre.

4. Rapport d'évaluation de l'OIM

En décembre 2009, l'OIM a établi un rapport d'évaluation du projet pilote. Ce rapport contient des informations issues d'un suivi portant sur la réintégration de certains des participants. Parallèlement, un sondage sur la mise en œuvre du projet a été réalisé auprès des missions de l'OIM à l'étranger concernées, ainsi que des organismes suisses impliqués. Il ressort que la nouvelle offre d'aide au retour est très appréciée dans l'ensemble, même si des questions subsistent et que des adaptations s'imposent. Les réactions et recommandations portent essentiellement sur la préparation en Suisse des retours et les mesures de réintégration. Les informations recueillies ont été intégrées dans le rapport final.

5. Recommandations

Sur la base des expériences faites par le projet pilote et du rapport d'évaluation de l'OIM, le groupe de travail de l'ILR formule les recommandations suivantes :

1. transformer le projet pilote en une offre d'aide au retour non limitée dans le temps en maintenant la pratique adoptée jusque-là (groupe cible élargi, demande d'aide médicale après le retour) ;
2. adapter la procédure en Suisse concernant les cas attribués par le FIZ : a) assimilation du FIZ à un CVR : accès direct à l'ODM/OIM ; b) dédommagement du FIZ ;
3. améliorer l'information relative à l'offre d'aide au retour (guide à l'attention des CVR / du FIZ concernant l'organisation des retours, brochure d'information destinée aux participants, etc.) ;
4. veiller à ce que les CVR informent sur les droits des victimes ;
5. en ce qui concerne les projets de réintégration : a) dans les cas justifiés, augmenter de CHF 2000.- l'aide complémentaire matérielle après le retour b) envisager l'intervention de la famille pour mettre en œuvre le projet lorsque le bénéficiaire n'est pas en mesure de le faire ;
6. accroître de manière appropriée le dédommagement des organisations partenaires à l'étranger ;

7. libérer des fonds en vue de nouveaux projets d'aide structurelle en 2011 ;
8. conserver l'équipe de projet telle qu'elle se présente aujourd'hui : la charger d'examiner de nouveaux projets d'aide structurelle ; effectuer dans deux ans une nouvelle évaluation de l'offre d'aide au retour à l'attention de l'ODM.

Le 18 février 2010, l'ILR a, d'une part, approuvé le rapport final, d'autre part, accepté de transformer le projet pilote en une offre d'aide au retour non limitée dans le temps et d'étudier de manière approfondie toutes les adaptations recommandées au point 5.