

Going CVR

La newsletter aide au retour du SEM et de l'OIM Berne N° 3/15

Editorial de décembre 2015

Chères lectrices, chers lecteurs,

Dès la première édition de la Newsletter Going Home en mai 2002, il était question de prévoir des éditions spéciales en plus des numéros réguliers. Jusqu'au début 2015, ce n'est cependant arrivé qu'une fois, pour le jubilé de l'aide au retour de 2007.

Cette année, les coéditeurs du SEM et de l'OIM ont décidé de changer cela : le numéro de mai « Going REZ » était entièrement consacré au jubilé du 10ème anniversaire de l'aide au retour depuis les centres d'enregistrement et de procédure (REZ), le numéro de septembre portait sur les mineurs non-accompagnés (UMA) et le numéro de décembre « Going CVR » va maintenant encore plus loin en mettant entre les mains des services-conseils cantonaux en vue du retour, les partenaires les plus importants de l'aide au retour suisse, la responsabilité du contenu et de la rédaction de la Newsletter.

La seule contribution des éditeurs à ce numéro spécial consiste au présent éditorial. Cela nous permet de relever expressément que la délégation de compétence a porté ses fruits. La Newsletter « Going CVR » propose cinq articles passionnants à partir d'une perspective différente. Pour la première fois un article en italien a été intégré sans traduction dans les éditions en allemand et en français. Ceci pour s'excuser un peu de l'absence de version en italien de la Newsletter.

Les trois premiers articles du « Going CVR » sont consacrés à des particularités cantonales: le CVR Genève relate son expérience avec les programmes d'aide au retour cantonaux (p. 2), le CVR Jura s'exprime sur les avantages et les inconvénients de la réunion du retour volontaire et non-volontaire sous un même toit (p. 3), le CVR Tessin parle des programmes dans le domaine des étrangers et du conseil dans les centres de détention administratifs (p. 4). Les derniers articles, des deux CVR bâlois, posent d'une part la

question de la durabilité de l'aide au retour (p. 5) et expliquent d'autre part, entre autres choses - vous avez bien lu - « le principe McDonalds » (p. 7).

J'espère avoir suscité votre intérêt pour cette édition spéciale de la Newsletter. Je vous souhaite une agréable lecture, et de bonnes fêtes de fin d'année !

*Beat Perler,
Chef Section Bases du retour et aide au retour*

Contenu

1. L'aide au retour comme enjeu politique
2. Cohabitation entre retours autonomes (CVR) et départs accompagnés par la police: un exemple du canton du Jura
3. Le specificità del Canton Ticino ed i progetti d'aiuto al ritorno per gli stranieri e le persone in detenzione
4. L'aide au retour aura-t-elle encore un effet durable à l'avenir ?
5. Le conseil en vue du retour: une expérience existentielle

1. Du concept de départ consenti à celui d'aide au retour et à la réintégration: la mise en oeuvre des retours volontaires dans les cantons

L'aide au retour comme enjeu politique: non seulement un outil de la politique d'asile mais de la politique migratoire

Plusieurs cantons expérimentent l'aide au retour pour des catégories de migrants (LEtr) qui n'ont pas accès à l'aide proposée par le SEM (LAsi). A travers ce témoignage, il s'agit de comprendre quelles sont les raisons qui motivent la création de ces programmes ponctuels et quel impact peuvent-ils avoir au niveau cantonal.

L'intérêt d'avoir une aide au retour et à la réintégration adressée aux personnes relevant du domaine des étrangers: l'exemple genevois.

Depuis 2009, la Direction générale de l'action sociale (DGAS) du canton de Genève finance et propose en collaboration avec le Service d'aide au retour (SAR) de la Croix-Rouge genevoise (CRG) et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) un programme cantonal d'aide au retour et à la réintégration pour les personnes en situation irrégulière dans le canton de Genève.

Cette collaboration tripartite naît de l'initiative de la CRG qui auparavant avait déjà participé au projet pilote d'aide au retour pour les personnes sans statut légal conduit par la Croix-Rouge suisse (CRS). En se basant sur l'expérience et les observations du terrain, il ressortissait en effet qu'une partie importante des migrants présents sur le territoire cantonal et ne relevant pas du domaine de l'asile sollicitaient le SAR pour organiser un retour dans le pays d'origine.

Pour accéder à ce programme, les personnes désireuses de rentrer volontairement et définitivement dans leur pays doivent remplir un certain nombre

de critères définis et peuvent bénéficier de prestations sur le modèle de celles offertes dans l'aide au retour individuelle proposée par le SEM.

Dans sa première phase allant de 2009 à 2012, le programme a dépassé largement les prévisions d'inscription et le nombre de retour de personnes dans leur pays. A cause de son succès, le programme a dû ainsi être momentanément interrompu en 2012 pendant quelques mois. Le nombre élevé de participants avait conduit à un épuisement prématuré des fonds mis à disposition. Quand le programme a été réactivé après quelques mois, l'avantage a été de pouvoir désormais s'appuyer sur une ligne budgétaire cantonale ordinaire d'un montant annuel fixe qui assure désormais une pérennité de l'aide au retour et à la réintégration pour des personnes qui relèvent du domaine des étrangers (et donc connues par les autorités cantonales, voire fédérales) ou qui ne possèdent pas de permis de séjour (et qui sont donc complètement inconnues par les autorités).

Depuis ce changement, le montant annuel maximal ne peut pas être dépassé, ce qui pousse à réduire le nombre de participants par année. Les critères d'accès aux prestations du programme sont devenus par conséquent plus restrictifs; il a fallu redéfinir les conditions d'enregistrement et la population cible. Dans les grandes lignes, elle reste la même, mais nous priorisons l'appui aux familles traditionnelles ou monoparentales, aux personnes malades et à celles ayant plus de 55 ans. Toute personne ne correspondant pas à ces trois catégories mais remplissant la durée de séjour minimale de 2 ans et se trouvant dans une situation de précarité économique ou de fragilité sociale peut également bénéficier de ce programme.

Dans le cadre de notre travail de terrain, nous observons qu'une grande partie des bénéficiaires réside à Genève depuis plus de deux ans, la tendance est d'ailleurs celle d'une augmentation du nombre d'années de séjour. Les groupes nationaux représentatifs sont les Boliviens, les Brésiliens et les Mongols. Tous les autres pays d'Amérique latine, Asie ou Afrique restent largement minoritaires en terme de nombre de retours. De plus, nous constatons qu'il

s'agit d'une population tendentiellement composée par des femmes seules, des mères célibataires ou des familles.

Le programme rejoint donc clairement ces catégories de migrants qui ne s'inscrivent pas dans le panorama de l'asile mais qui néanmoins sont représentatifs de la réalité migratoire cantonale et que l'on retrouve aussi au sein des organismes et des associations d'entraide genevoises. Une grande partie des participants nous sont d'ailleurs adressés par les services sociaux de l'hôpital ou par les oeuvres d'entraide qui orientent ces groupes de migrants.

En raison du nombre assez élevé de personnes sans statut légal présentes sur le territoire, les autorités cantonales ont su donner une réponse concrète à une évidence: la création de ce programme ne résoud certes pas la question de l'afflux des migrants économiques sur le territoire mais permet d'apporter une issue alternative à la gestion de la présence des personnes sans statut légal. Cette solution contribue en effet à décharger ces organismes qui oeuvrent auprès des migrants pour qui il n'y a pas de perspectives d'amélioration ou de stabilisation de leur situation. Ils risquent au contraire de précariser davantage leur condition de vie en s'exposant ainsi aux inconvénients d'une perte d'autonomie en devenant tributaires sur le long terme de l'assistance offerte par les services publics.

Au vu du monitoring organisé systématiquement par l'OIM et des conclusions qui ont été tirées du suivi de l'ensemble des personnes rentrées dans le cadre de ce programme cantonal tout au long de ces années, il est réjouissant de constater qu'une grande partie des bénéficiaires considèrent comme positives les prestations offertes par ce programme et s'estiment satisfaites de leur situation au pays. Malgré toutes les difficultés que signifie une réintégration dans le pays d'origine après plusieurs années d'absence, ces résultats tendent à démontrer l'utilité de ce programme et l'importance de pouvoir y réfléchir au niveau fédéral.

Elena Fieni,
Service d'aide au retour, Croix-Rouge genevoise

2. Cohabitation dans le canton du Jura entre retours autonomes (CVR) et départs accompagnés par la police

C'est en 2003 que j'ai débuté au CVR Jura. A cette époque, je ne m'occupais que de l'aide au retour. Toutefois, le CVR faisait déjà partie intégrante du secteur Asile (retours non volontaires). Durant deux ans, j'ai donc effectué un travail d'aide au retour et ai également réalisé les auditions cantonales (qui sont aujourd'hui attribuées au SEM).

Dès 2005, les choses ont quelque peu changé puisque notre collègue, responsable de tout le secteur Asile, a été atteint dans sa santé. Ainsi, j'ai été amenée à devenir responsable de son secteur (Asile) et ai gardé également la responsabilité du secteur CVR. Cette situation est toujours identique aujourd'hui.

Ainsi, cette « double casquette » permet d'avoir une vue d'ensemble assez concrète de toute la procédure d'asile, de posséder une connaissance de ce domaine et des différentes démarches à effectuer.

En clair, cela veut dire que j'ai un accès privilégié au contenu des dossiers ainsi que de l'état de la procédure de chaque requérant attribué à notre canton.

La cohabitation avec le secteur renvois (retours non volontaires) est aisée (en effet, mon collègue s'occupant de cet aspect se trouve dans le bureau à côté du mien !). Ainsi, de part et d'autre, nous avons la possibilité de discuter de chaque dossier si nécessaire. Nous débattons fréquemment sur le fait que tel requérant pourrait peut-être obtenir une aide au retour (ou non), comment s'y prendre afin de le motiver à rentrer volontairement, etc. A noter encore que chaque personne ayant reçu une décision, est invitée systématiquement par le CVR. Durant cet entretien, il lui est présenté et/ou expliqué où en est sa procédure d'asile, quelles sont ses opportunités et aussi et surtout la perspective d'un retour volontaire avec les différentes aides y relatives. Lorsque le requérant repart, il est ainsi très au clair concernant

sa situation en Suisse (procédure) et ses différentes possibilités (aides au retour).

Ainsi, être situés au même endroit, offre aux deux secteurs concernés un avantage certain, surtout en ce qui concerne l'échange direct d'informations telles que les possibilités de retour volontaire, pas d'accès à l'aide au retour (lors de délits), etc. La situation est claire pour toutes et tous et toutes les possibilités ont été échaufaudées.

Il y a lieu toutefois de relever que cette cohabitation peut « freiner » les requérants. En effet, bien que le bureau CVR envoie des invitations après chaque décision reçue par le SEM ou le TAF, elles sont confondues parfois avec des convocations (émises par le secteur des retours non volontaires). Pour les requérants, la différenciation n'est pas toujours évidente et un certain « blocage » peut apparaître lors des entretiens réalisés par le bureau CVR.

Voilà, en quelques mots, la réalité de notre canton concernant le domaine de l'Asile.

*Nathalie Marquis,
Service de la population du canton du Jura,
Responsable Asile – CVR*

3. Le specificità del Canton Ticino ed i progetti d'aiuto al ritorno per gli stranieri e le persone in detenzione

Reduce da più di 10 anni di lavoro nell'ambito della prima accoglienza, nel 2001 inizio a lavorare al Servizio di Consulenza alla Partenza (SCP) presso la sezione luganese della Croce Rossa Svizzera (CRS). Già in quegli anni, l'allora Ufficio Federale dei Rifugiati (UFR) offriva un aiuto al ritorno come sostegno a quei richiedenti l'asilo che, se soddisfacevano dei requisiti ben precisi, avevano la possibilità di elaborare dei progetti da realizzare in Patria. Fino ad allora l'aiuto era concepito con un versamento dei soldi. Ora, oltre a ricevere una somma cash all'aeroporto

di partenza c'è anche la possibilità di attuare un progetto di reintegrazione nel paese d'origine.

Nel 2004, con la CRS nasce un progetto pilota di aiuto al ritorno per le persone che nell'ambito degli stranieri sono escluse dall'aiuto previsto dalla Confederazione. Questo progetto offre un sostegno agli stranieri con permesso revocato, sans papier, detenuti e richiedenti l'asilo esclusi dagli aiuti ufficiali; per queste due ultime categorie di persone, le prestazioni finanziarie fornite sono minime. Questo progetto pilota viene realizzato parallelamente all'aiuto al ritorno per richiedenti l'asilo dell'UFR e unicamente in quei cantoni in cui le sezioni cantonali della CRS sono state mandate per svolgere ufficialmente il servizio di consulenza alla partenza.

Tre anni più tardi, nel 2007, la CRS propone un nuovo progetto pilota volto questa volta a sostenere principalmente le persone in detenzione amministrativa, eccezionalmente anche quelle in detenzione penale, che esprimono il desiderio di far rientro in Patria.

Per entrambi i progetti, la CRS offre essenzialmente consulenza, sostegno nell'ottenimento dei documenti e, a dipendenza del caso e della situazione del singolo, offre anche un piccolo aiuto finanziario.

In questi anni l'UFR, che diventa Ufficio Federale della Migrazione (UFM) nel 2005, continua a proporre e sviluppare aiuti al ritorno e alla reintegrazione più mirati per rispondere all'evoluzione e alla situazione dell'asilo in Svizzera come ad esempio con i « programmi di aiuto al ritorno all'estero » oppure con la possibilità di accedere all'aiuto al ritorno direttamente dai Centri di Registrazione e Procedura (REZ).

Nel mentre, la CRS prosegue nel sostenere i progetti di ritorno per quei migranti che non possono accedere alle prestazioni proposte dalla Confederazione. Con questi progetti pilota, la CRS punta a sensibilizzare le autorità federali della presenza di altre categorie di migranti, oltre ai richiedenti l'asilo, presenti sul territorio elvetico ma anche ad offrire un'alternativa concreta volta a sostenere le persone nei loro progetti di ritorno e di reintegrazione in patria.

Bisogna attendere il 2008 per un'apertura dell'aiuto al ritorno della Confederazione nell'ambito della

legge sugli stranieri con la creazione del progetto pilota per le vittime di tratta degli esseri umani e le ballerine di cabaret in situazione di sfruttamento; progetto che diventa definitivo nel 2010.

Nel medesimo anno, i due progetti pilota della CRS prendono fine. Il Canton Ticino decide allora di riprendere e finanziare, in forma ridotta, il progetto che si occupa di sostenere gli stranieri (con permesso revocato e/o sans papier) nell'organizzazione del loro ritorno in patria offrendo della consulenza, un sostegno sia nell'ottenimento dei documenti sia come supporto psicologico (nel limite delle competenze) inoltre un piccolo aiuto finanziario sotto forma di vitatico per la continuazione del viaggio all'interno del paese o per invio di bagagli in eccesso.

Per i detenuti bisogna attendere il 2014, quando il Cantone accetta di sostenere finanziariamente il SCP nella realizzazione del progetto d'aiuto al ritorno per le persone in detenzione. Le autorità cantonali hanno infatti compreso l'utilità di questo aiuto nelle carceri che favorisce una diminuzione dei giorni di detenzione, nonché una diminuzione dei costi e la possibilità di liberare dei posti.

Nonostante una diminuzione a livello cantonale delle prestazioni di aiuto al ritorno rispetto ai due progetti pilota della CRS, col passare del tempo le richieste restano numerose soprattutto nell'ambito degli stranieri ma anche le richieste di aiuto in detenzione continuano ad essere presenti.

A livello federale, gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla chiusura di molti « programmi di aiuto al ritorno all'estero », dall'entrata in vigore degli accordi di Dublino (2008), dal ritorno al versamento dell'aiuto sotto forma di cash all'aeroporto di partenza, dal modello digressivo proposto nel centro aperto a Zurigo nel 2014; da una maggiore apertura delle prestazioni offerte nei REZ rispetto agli aiuti proposti nei cantoni. Da gennaio 2016 vi sarà inoltre una chiusura da parte della Segreteria di Stato per la Migrazione (SEM conosciuta come UFM sino a quest'anno) dell'aiuto al ritorno per le ballerine di cabaret in situazione di sfruttamento.

A livello cantonale si osserva che al momento la

situazione appare piuttosto statica sia nell'ambito dell'asilo sia in quello della detenzione, è invece molto dinamica per quel che concerne gli stranieri.

Le persone a cui viene revocato un permesso di soggiorno (matrimonio finito prima del tempo, perdita del lavoro e beneficio delle prestazioni assistenziali per un lungo periodo) o di dimora (persone che sono in carcere ed hanno commesso diversi reati nel corso della loro permanenza) e che devono lasciare il territorio svizzero possono ritrovarsi in una situazione di precarietà che non consente loro di organizzare il proprio ritorno in maniera autonoma. L'aiuto al ritorno e alla reintegrazione diventa allora uno strumento utile sia dal punto di vista politico che umano per trovare una soluzione a queste situazioni.

L'esperienza mostra che a livello cantonale l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione sono da considerare parte integrante della migrazione e delle possibili risposte da dare per promuovere il ritorno duraturo in patria di persone che non hanno più il diritto di soggiornare in Svizzera; per questo non può più essere legato esclusivamente al settore dell'asilo.

In materia migratoria, la sfida del futuro è dunque quella di sapere se nel tempo si riuscirà a modificare la legge federale ed ad estenderla al settore degli stranieri.

Chissà....

*Mirka Studer,
Servizio di consulenza alla partenza,
Croce Rossa Ticino*

4. L'aide au retour aurat-elle encore un effet durable à l'avenir ?

L'aide au retour à partir des cantons, telle qu'elle est conçue actuellement, vise à offrir à la personne concernée non seulement une aide financière à la réinstallation, mais aussi la possibilité de bâtir une nouvelle existence dans son pays de provenance. L'aide

au retour part du principe qu'une existence digne suppose une formation, un revenu et un logement. Il va de soi que tant l'aide à la réinstallation que l'aide matérielle connaissent des limites. Aussi les services-conseils cantonaux en vue du retour (CVR) préparent-ils les personnes concernées à élaborer leurs plans de projet en tenant compte des moyens financiers à disposition. Ainsi, ces personnes sont déjà confrontées en Suisse aux conditions qu'ils rencontreront dans leur pays d'origine. Cette approche favorise non seulement le retour et la réalisation du projet, mais aussi la réinsertion sociale de la personne concernée. Sur place, le bénéficiaire de l'aide au retour est de surcroît soutenu par le bureau régional de l'OIM, ce qui permet d'assurer autant que faire se peut que le montant versé au titre de l'aide au retour soit effectivement investi dans des choses essentielles.

Ces prochaines années, l'aide au retour ne sera consentie plus que de manière restreinte sous cette forme. La plupart des requérants d'asile qui sont des clients potentiels de l'aide au retour seront logés dans les centres de procédure, où ils toucheront un montant en espèces, qui sera d'autant plus élevé que la décision de retourner dans le pays de provenance est rapide. Il y a tout lieu de penser que la plupart des bénéficiaires n'utiliseront pas cet argent pour des investissements durables. Il en découle que cette forme d'aide au retour pourra certes animer des personnes à retourner dans leur pays d'origine, mais qu'elle ne contribuera que rarement à leur réintégration. Par conséquent, la notion de réintégration disparaîtra dans une large mesure de l'aide au retour. Se pose alors la question de savoir si cette circonstance n'en amènera pas plus d'un à reprendre le chemin de l'Europe.

Bahar Sezer Widmer,
Service-conseil en vue du retour Bâle-Campagne

5. Le conseil en vue du retour: une expérience existentielle

Il est parfois difficile de comprendre, même les choses les plus proches. L'homme ne peut s'empêcher de réfléchir, de penser sur tout ce qui le touche, de près ou de loin, afin d'expliquer les phénomènes avec toute la force de sa raison et de son raisonnement. C'est ce que l'on a appelé die Aufklärung, the Enlightenment, de la période du siècle des Lumières.

Actif depuis près de douze ans dans les domaines du retour et de l'aide au retour, je vois qu'il existe des constantes, qui résistent à toutes les tentatives d'explication ou de compréhension.

- encore régulièrement, certains collègues me saluent en me disant : alors combien en-as-tu renvoyé aujourd'hui ?
- chaque migrant n'est pas un réfugié, même si il se fuit lui-même
- le mot étranger est la première rencontre avec le thème de la migration
- notre expérience de ce qui nous est étranger, provoque un repli sur ce qui nous est familier (principe de Mc Donalds)
- le cycle social de la migration va du terme « étranger » à celui de « personne issue de la migration », le moment du retour ne fait que réactiver « l'étranger »
- La question centrale de la diversité à savoir « la diversité est-elle positive ? » semble être au cœur des débats sur l'immigration, pourtant c'est le thème de la « prospérité » qui l'emporte toujours et détermine notre attitude et nos comportements envers les « expatriés » ou les « migrants en quête d'aventure »
- la migration classique est le résultat du jeu du Push and Pull, facteurs d'attraction et de répulsion, qui représente toujours un événement ponctuel, c'est-à-dire individuel

- la migration de type linéaire n'est pas simplement remplacée par une migration de type circulaire, la deuxième constitue la première
- l'asynchronie du mode de vie des migrants qui rejoignent l'Europe et les conditions-cadres, ainsi que la subjectivité des pays d'accueil constitue le problème principal de la gestion des migrations
- phénomène étrange : la destinée de la migration se comprend mieux sous l'angle anthropologique et philosophique de la sociologie, pour laquelle la question centrale demeure l'aspect de la négociation et de la transformation des individus alors que la sociologie des migrations se contente de livrer des concepts
- la dignité ne peut pas être retirée à une personne, mais il demeure possible de la lui rendre
- une relation de confiance ne peut s'établir que si l'intérêt que l'on porte à autrui est réel et non simulé par un office
- « l'aide » est une notion très vague dans une situation de détresse
- plus on tente d'expliquer et plus les faits nous échappent

*Nikolai Pchelin,
Service-conseil en vue du retour Bâle-Ville*

Impressum

Éditeur: SEM et OIM, Aide au retour communication (RüKo)

Rédaction: CVR AG, BE, VD et ZH

Collaboration: SEM, OIM

Layout: Christa Burger, SEM
Roger Steiner, SEM

Contact: SEM: 058 465 11 11
OIM: 031 350 82 11

E-Mail: info@sem.admin.ch
bern@iom.int

Internet: switzerland.iom.int
www.sem.admin.ch
www.youproject.ch