

Schweizerisches **Forum** suisse pour l'étude des migrations
für Migrationsstudien
svizzero per lo studio delle migrazioni
Swiss **Forum** for Migration Studies

Rapport de recherche
15/ Juillet 2000

Bülent Kaya
Etienne Piguet
Sandro Cattacin

Étude de faisabilité : évaluation du programme suisse d'aide au retour de l'Office fédéral des réfugiés

Table des matières

Synthèse	4
Avant-propos	5
Introduction	6
L'aide au retour en tant que concept de la politique de migration et de développement : une introduction au cas suisse	6
<i>Le renvoi et l'aide au retour en Suisse : quelques éléments descriptifs</i>	<i>8</i>
Un concept d'aide au retour	12
<i>La Suisse dans le contexte européen</i>	<i>13</i>
Les quatre mesures de l'aide au retour	14
L'aide individuelle	15
Le conseil en vue du retour	15
Les cours en Suisse destinés à faciliter la réinsertion dans le pays d'origine	15
Les programmes spécifiques	16
<i>Population-cible pour l'aide au retour et les modalités d'acquisition</i>	<i>16</i>
Les requérants d'asile	16
Les personnes admises provisoirement	17
Les réfugiés statutaires	17
Les étrangers	17
Objectifs de l'aide au retour	17
Première appréciation de l'instrument	20
Partie analytique	21
<i>Concept d'évaluation : évaluation du programme ou évaluation des mesures de l'aide au retour</i>	<i>21</i>
Données disponibles	22
Qualité des données	23
Organisation de la présentation des modes d'évaluation	23

<i>Analyse en termes de résultats : approche collective des effets de l'aide sur la décision de retour</i>	24
Comparaison intercantonale	24
Comparaison internationale	26
Données nécessaires (AUPER et IOM) :	26
Comparaison dans le temps	27
<i>Analyse en terme de processus : approche individuelle des effets de l'aide sur la décision de retour</i>	28
<i>Analyse des coûts et des bénéfiques (évaluation de l'efficacité du programme)</i>	30
La mesure de l'influence sur la durée du séjour	30
La mesure des effets d'épargne dans les domaines de l'assistance, des frais de fonctionnement de l'ODR, des cantons, etc.	31
La mesure des effets de l'aide au retour sur l'attractivité de la Suisse comme pays d'asile (effets « pull »)	32
L'accessibilité de l'aide au retour pour toutes les catégories de bénéficiaires potentiels	33
La mesure de l'aide au retour sur un départ durable	34
La mesure des effets de l'aide au retour sur la réintégration des bénéficiaires dans le pays d'origine	35
La mesure des conséquences de la mise sur pied de programmes d'aide au retour sur l'image de la Suisse, la position par rapport aux autres pays, l'opinion publique, l'attitude cantonale, etc.	35
<i>Analyse de différentes composantes de l'aide au retour et de l'effet spécifique de chaque mesure</i>	37
Conseil et aide financière	37
Cours de réinsertion et aide financière	37
Conseils et cours	38
Effet spécifique	38
Bilan des propositions	39
Bibliographie	41
<i>Annexe : représentations schématiques</i>	42

Synthèse

Le programme d'aide au retour de l'Office fédéral des réfugiés est à même d'être évalué. La base de données à disposition, ainsi que la structuration organisationnelle permettent l'accès à des informations nécessaires pour une évaluation. Nous estimons, en revanche, que le système de référence d'une éventuelle évaluation devrait être actualisé avant de l'utiliser. En effet, le concept de référence de l'aide au retour date de 1993 et le programme s'est dès lors développé en dépassant largement l'orientation initiale. Une évaluation devrait donc se baser sur une conceptualisation (une stratégie d'orientation et d'action) plus détaillée permettant de construire une évaluation du programme orienté vers la situation actuelle.

À partir d'un concept actualisé, nous voyons la nécessité de créer un système d'évaluation accompagnant le programme d'aide au retour. Il s'agit de combiner une évaluation globale du programme qui supervise des évaluations partielles des mesures sur une base d'un monitoring continu de l'application.

Avant-propos

Les effets et les modalités d'exécution des programmes d'aide au retour, mis sur pied en Suisse dans le domaine de l'asile, suscitent un grand intérêt national et international. Cet intérêt s'inscrit dans le cadre de deux préoccupations politiques croissantes : les difficultés d'exécution des décisions de renvoi en matière d'asile d'une part, les coûts importants de l'assistance en cas de séjour prolongé d'autre part. Les programmes d'aide au retour semblent pouvoir apporter des éléments de solution à ces deux problèmes.

À la suite de la mise sur pied de plusieurs programmes en Suisse - en particulier en faveur des ressortissants bosniaques - et dans la perspective de programmes futurs, se pose la question de leur « efficacité ». La réponse à cette question est cependant rendue difficile par la multiplicité des objectifs poursuivis simultanément par les programmes et par le fait que de nombreux facteurs indépendants de l'aide elle-même interagissent simultanément sur la décision de retour.

Le rapport entre vos mains tente de répondre à la question s'il est envisageable de mesurer les effets de l'aide au retour. Il a été établi à la demande de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) qui nous a soutenu lors de l'élaboration de ce texte. À cet égard, nous aimerions exprimer notre gratitude en particulier à MM. Hans Baumgartner, Karl Lorenz et Beat Friedli de l'ODR. Dans les différentes étapes d'élaboration de ce document, nous avons en particulier profité des contributions de M. Andreas Wimmer, de Mmes Carine Bachmann et Denise Efionayi que nous remercions pour leur engagement. Merci aussi à Sylvia Stoeckli pour la relecture finale.

Juin 2000, S.C.

Introduction

Dans cette étude de faisabilité quant à l'évaluation du programme d'aide au retour de la Confédération, nous présenterons d'abord le contexte de son application. Ainsi, nous nous pencherons sur le programme lui-même en analysant sa logique de fonctionnement. Ensuite, nous mettrons en évidence la population ciblée et les objectifs sus-jacents. Sur cette base et en nous fondant sur une vue d'ensemble des données disponibles, nous développerons des approches évaluatives alternatives en jugeant les possibilités et les coûts de réalisation.

L'aide au retour en tant que concept de la politique de migration et de développement : une introduction au cas suisse

Les politiques d'aide au retour mises en place par certains pays, suite aux crises pétrolières survenues dans les années 1973 et 1974, avaient pour but de favoriser le retour des immigrés résidents dans leur pays d'origine. La motivation principale y était la limitation du nombre des immigrés, particulièrement de ceux au chômage, dans les pays d'accueil¹ (Niessen et Mochel 1999 : 68).

Du point de vue des immigrés, le choix du retour n'était pas inséparable d'une optique satisfaisante de réinsertion dans le pays d'origine. Sur le plan individuel, la future activité professionnelle qui permettait d'investir l'épargne et de valoriser les savoir-faire acquis lors des séjours à l'étranger, ainsi que la qualité de vie dans le pays et souvent aussi la région d'origine étaient les facteurs déterminants pour le choix du départ volontaire d'un(e) immigré(e).

Le retour des immigrés dans le cadre des programmes d'aide au retour a suscité beaucoup d'intérêt chez les organisations non gouvernementales, actives dans le domaine du développement, ainsi que les entreprises et investisseurs locaux dans le pays d'origine. Il s'est ainsi créé l'idée de lier le retour des immigrés aux programmes de développement dans le pays ou la région d'origine.

¹ Alors que la majorité des programmes d'aide au retour ont été mis en place dans le cadre de la politique de stopper l'immigration dans le contexte de la crise économique de 1973-74, l'Allemagne avait déjà un programme d'aide au retour pour les immigrés dont l'objectif était caractérisé par la formation professionnelle et se situait dans une perspective de politique de développement (Mahnig et Giger 1999)

Les programmes mis en place par la France (destinés aux immigrés en situation irrégulière), les Länder en Allemagne, la Suède, les Pays-Bas², par exemple, se donnaient ainsi un double objectif : faciliter la réintégration des immigrés retournés et contribuer au développement socio-économique local.³

Alors que les programmes publics d'aide au retour mis en place dans les années 70 concernaient particulièrement le retour des immigrés résidents dans les pays d'accueil, le concept de l'aide au retour s'est vu modifié et élargi, notamment dans les années 90, en fixant la priorité de retour plutôt pour des personnes concernées par l'asile.

À l'origine d'un tel élargissement relatif à la population bénéficiaire, même si l'objectif principal reste plus au moins le même, se trouve l'idée que la majorité des personnes issues d'une migration forcée sont loin d'avoir des motifs d'asile, tels qu'ils sont définis par la Convention internationale de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés. En d'autres termes, la « migration forcée » ne comprend pas exclusivement les personnes ayant de « vrais motifs » d'asile mais, également celles qui fuient leurs pays d'origine ou de provenance pour d'autres raisons, par exemple des raisons socio-économiques et de guerre civile. Il convient d'y ajouter un autre phénomène qui, lui aussi, a contribué à réinventer le concept de l'aide au retour, c'est celui du nombre élevé des requérants d'asile déboutés, dont le départ du pays d'accueil devient de plus en plus problématique tant sur le plan humain que technique. Reste à nommer un motif de politique intérieure visant par le biais de l'aide au retour (et ses effets symboliques dans l'espace public) de diminuer les risques d'instrumentalisation politique de la présence de migrants.

Une telle perception de la problématique de la « migration forcée » a conduit les gouvernements des pays occidentaux à établir un lien entre leur politique de migration et la politique intérieure, mais surtout de développement. Dès lors, l'objectif majeur se caractérise par deux dimensions : d'une part, il faudrait mener une politique internationale visant à l'amélioration des conditions politiques, économiques et sociales dans les pays de provenance des réfugiés au moyen d'une politique de promotion de paix dans les pays en guerre et de coopération au développement socio-économique ; et d'autre part, la mise en place de programmes d'aide au retour. Si la politique internationale à l'égard des réfugiés a pour but de réduire, sinon d'empêcher le flux de migrations dans des pays de provenance des réfugiés, les programmes d'aide au retour envisagent, de leur part, de motiver le départ volontaire des requérants déboutés et de faciliter leur réintégration en cas de retour dans leur pays d'origine.

² Pour plus de détail voir Mahnig et Giger 1999.

³ Notons que la Suisse n'a pas connu de tels programmes nonobstant le recrutement massif d'étrangers jusqu'aux années 70, exception faite d'un essai st-gallois au début des années 90 de court durée et sans succès. Cette anomalie s'explique dans la littérature notamment par la faiblesse encore dans les années 70 de l'État social suisse, ne garantissant pas un filet de secours au personnes au chômage et incitant de cette manière au retour volontaire des migrants (Schmidt 1985).

En Suisse, la prise en compte de ces deux dimensions par les autorités a fait son chemin vers la fin des années 80. Le rapport intitulé « stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés », rédigé en janvier 1989 par le Groupe de réflexion interdépartemental DFJP, DFAE et DFEP, tout en mettant l'accent sur les diverses causes de flux de réfugiés et le problème de l'exécution des renvois des requérants d'asile déboutés, recommandait une politique internationale de participation active à la promotion de paix dans les pays en guerre et à l'amélioration des conditions de vie (politique, sociale et économique) dans le pays de provenance des réfugiés (Office fédéral des réfugiés 1989 : 8). Par ailleurs, le rapport suggérait également l'adoption de mesures telles que les *programmes d'aide au retour* afin d'encourager le *départ volontaire* des requérants d'asile déboutés.

Il convient de rappeler que, le rapport de référence en matière de politique migratoire suisse de Peter Arbenz, publié en 1995, se donnant l'objectif d'évaluer la situation nationale et internationale en matière de la politique concernant l'asile, les réfugiés et les étrangers, arrive aux mêmes conclusions : la nécessité de l'engagement de la Suisse pour une politique de paix et de coopération et de développement socio-économique dans les pays de provenance des réfugiés et de la mise en œuvre d'une politique facilitant le retour des requérants d'asile déboutés (Arbenz 1995).

Le renvoi et l'aide au retour en Suisse : quelques éléments descriptifs

Comment s'est réalisé l'aide au retour en Suisse ? Les années 80 sont marquées par un changement considérable relatif à la provenance des réfugiés. Dans le contexte d'avant 1980, la plupart des demandeurs d'asile étaient originaires des pays de l'Est. Inscrits dans un contexte de guerre froide, presque la totalité d'entre eux obtenaient le droit de séjour en Suisse. De ce fait, le problème du renvoi ne s'imposait pas et n'était non plus un sujet d'actualité à cette époque (Parini 1997).

Au début des années 80, la situation dans certains pays (la Turquie, le Sri Lanka, l'ex-Zaïre, pour n'en citer que quelques-uns) ayant des problèmes politiques majeurs (persécution politique, torture, etc) et des difficultés économiques (endettement, problèmes liés à l'urbanisation incontrôlée, augmentation des couches de population économiquement défavorisées) a fortement dominé la provenance des demandes d'asile en Europe occidentale. La fin de la « guerre froide », d'ailleurs, brise les perceptions reçues sur le bon et le mauvais réfugié. Il en va de même pour la Suisse. À cela s'ajoute également la pression migratoire émanant de certains pays de l'Europe de l'Est à partir des années 90 et de réfugiés fuyant la guerre, mais aussi l'augmentation de la facilité de voyager. La multiplication des origines des demandeurs d'asile en est la conséquence première (voir Tableau 1).

Tableau 1 : Provenance des requérants d'asile en Suisse fin 1999 (requêtes déposées)

Provenance	Nombre
Algérie	491
Angola	545
Guinée	388
Guinée-Bissau	282
Congo (Rép. démocratique)	523
Sierra Leone	756
Somalie	517
Afghanistan	363
Arménie	427
Géorgie	323
Irak	1'658
Pakistan	323
Sri Lanka	1'487
Albanie	1'386
Bosnie-Herzégovine	1'513
Rép. féd. de Yougoslavie	28'913
Roumanie	271
Turquie	1'453
Autres	4'449
Total	46'068

Source : Office fédéral des réfugiés, Statistique en matière d'asile 1999.

Sur le plan effectif, alors que le nombre des demandes d'asile déposées en Suisse atteignait à peine celui de 3'010 en 1980, il était de 16'726 en 1988 et, en l'espace de 10 ans, a atteint le chiffre de 41'302 (1998). Cette augmentation n'est pas restée sans effet sur le taux des « décisions positives ». Par rapport au rejet des demandes, le taux des « décisions positives » a fortement diminué depuis 1980. À la fin de 1999, ce taux n'était plus que de 5.7 % (9.5 % en 1998), alors qu'il était de 24,4 % en 1984, et ce bien qu'il varie en fonction de la nationalité⁴. Un grand nombre de personnes se voient chaque année dans l'obligation de quitter la Suisse (voir Tableau 2).

⁴ Le taux de reconnaissance se base sur le pourcentage des décisions positives par rapport au total des décisions rendues pendant la période d'observation, définition donnée dans la statistique de l'ODR en matière d'asile 1999.

Tableau 2 : Condition de séjour, de janvier 1998 à décembre 1999

Conditions de séjour	1999	1998
Décisions positives	2'050	2'032
Décisions négatives	27'143	11'664
Décisions de non-entrée en matière	6'693	7'659
<i>Conclusions de procédure :</i>		
Admissions provisoires*	22'843	2'700
Règlement humanitaire	1'356	776
Autres règlements par la police des étrangers	3'954	3'525
Autres cas traités	11'378	3'224

Source : Office fédéral des réfugiés, Statistique en matière d'asile 1999

* dont 1'097 décisions d'admissions provisoire prises en dehors de la procédure d'asile

Le Tableau 3 détaille les informations en ce qui concerne plus spécifiquement les départs des requérants déboutés. Sur les quelque 31'154 départs enregistrés par l'ODR en 1999, seuls 5'180 ont été effectués régulièrement, alors que 12'933 personnes ont disparu sans avoir laissé de trace aux autorités (entrant dans la clandestinité ou quittant la Suisse). Dans les périodes mentionnées, le nombre des disparus est considérablement plus élevé que celui des départs réguliers.

Tableau 3 : Exécutions de renvois et départs/rapatriements, classement de séjour de janvier 1988 à décembre 1999

	1999	1988
Départs réguliers	5'180	6'384
Rapatriements vers le pays d'origine	2'347	3'456
Renvois vers un pays tiers	753	806
Disparus	12'933	13'060
Compétence canton/ Classement séjour	9'941	1'864
Total	31'154	25'570
Départs dans le cadre du programme d'aide au retour	15'830	

Source : ODR

Cette réalité, caractérisée, d'une part, par le nombre très élevé de disparus, et, d'autre part, par la pratique de l'admission collective à titre provisoire, a placé la problématique de l'exécution des décisions de renvoi au centre des préoccupations de la politique suisse d'asile. Car, avec la décision négative ou la levée de l'admission provisoire, un délai de départ est impartit aux personnes concernées. Il est sous-entendu que, dans un Etat de droit, des décisions prises conformément aux normes légales devraient être acceptées par les personnes directement concernées. Dans le domaine de l'asile, la pratique nous enseigne que ce n'est pas toujours le cas. En d'autres termes, plusieurs personnes déboutées n'obtempèrent pas aux décisions de départ et résistent à l'exécution de leur renvoi, une fois la procédure close. Dans une telle situation, les autorités compétentes chargées de l'exécution du renvoi se voient contraintes à recourir à l'intervention de la police afin d'exécuter les décisions de renvoi sous contrainte. Bien évidemment une telle pratique n'est pas souhaitée et se heurte à des problèmes majeurs.

Arrêtons-nous ici pour en mentionner quelques-uns :

- Sur le plan politique, les renvois exécutés sous la contrainte policière génèrent de vives controverses et des conflits dans les politiques cantonales. Pour diverses raisons, les cantons sont loin de mener une politique cohérente de renvoi. Les décisions de renvoi prononcées par l'ODR sont parfois sujettes à controverses et tensions conflictuelles entre la Confédération et les cantons quant à leur exécution. La prorogation répétée des délais de départ, voire la non-exécution du renvoi pratiquée par certains cantons diminuent la crédibilité des décisions de renvoi auprès des personnes concernées. Par ailleurs, il convient de mentionner l'effet pervers de non-exécution ou le report perpétuel des décisions de renvoi par certains cantons sur l'opinion publique et médiatique. Non seulement la crédibilité de la politique en matière d'asile et des étrangers est touchée par cette pratique, mais elle provoque également des débats sur la criminalité des étrangers et alimente la tendance « xénophobe » au sein de la population.
- D'autre part, les répercussions de l'exécution de renvoi sous la contrainte sont de grande importance budgétaire en matière d'asile. L'infrastructure et les ressources mobilisées pour cette fin augmentent le coût financier et humain.
- Par ailleurs, l'exécution des décisions de renvoi rencontre plus souvent des problèmes techniques : le manque des documents nécessaires tels que la carte d'identité, le passeport valide pour l'exécution de renvois, la frontière fermée, ainsi que des difficultés liées au problème de transport et de visa de transit des pays transitaires pour assurer le retour effectif des immigrés, ont souvent conduit les autorités fédérales à proroger le délai d'exécution du renvoi de certains groupes de personnes, voire à renoncer à l'exécution des décisions de renvoi.
- Enfin, sur le plan humain, l'acceptabilité du renvoi sous la contrainte des certaines personnes individuelles ou avec famille, qui ont tissé des réseaux sociaux d'intégration pendant plusieurs années de séjour en Suisse, devient de plus en plus difficile aux yeux de divers milieux de la population suisse. À cela s'ajoute également la question de la sécurité de la personne rapatriée dans son pays d'origine ou dans un pays tiers. Bien que, avec leur décision de rejet de la demande d'asile, les autorités estiment que la situation dans le pays d'origine ou tiers ne présente pas de danger pour l'individu ou le groupe d'individus en question, la sécurité des rapatriés dans leur pays d'origine n'est parfois pas garantie.

L'usage des mesures policières en tant qu'instrument d'exécutions des décisions de départ⁵ crée donc des problèmes et ne trouve pas, aux yeux des divers mi-

⁵ Les mesures des contraintes et détention préventive en vue de refoulement que prévoit l'art.14 de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers peuvent être montrées comme exemple

lieux concernés, l'unanimité quant à son acceptabilité. D'où la nécessité et le besoin de rechercher d'autres moyens, plus efficaces, plus humains et dont l'acceptabilité serait plus grande, qui pourraient motiver les personnes pour un départ volontaire.

C'est dans ce cadre que vers la fin des années 80, l'idée de mettre en place un programme d'aide au retour faisait son chemin, notamment dans des groupes de travail se penchant sur l'avenir de la politique d'asile en Suisse. En 1989, un groupe de réflexion interdépartemental mettait l'accent, sur la mise au point des *programmes d'aide au retour* comme mesure pour encourager le départ volontaire (section 3.2.5, p.75).

Un concept d'aide au retour

Bien que la révision de la loi d'asile prévoie l'aide au retour, ce n'est qu'en 1993 qu'un groupe de travail de l'ODR a rédigé un premier concept de l'aide au retour pour assister, tant financièrement que sur le plan logistique, ceux qui acceptaient de repartir (voir Zürcher 1993). L'objectif de faciliter la réintégration des personnes rentrées dans leur pays d'origine y tenait également une place importante. La dernière version a été adoptée en 1997 et a concrétisé le concept d'aide au retour.

Du point de vue de l'exécution des renvois, le concept d'aide au retour vise non seulement à humaniser l'instrument de retour en encourageant les requérants à partir volontairement, mais également à renforcer la crédibilité de la procédure d'asile en rendant plus acceptable le départ des personnes une fois qu'elles n'ont plus besoin de protection en Suisse.

Il convient cependant de noter que, depuis sa mise en œuvre, l'aide au retour n'a pas résolu complètement le problème de renvoi dans le domaine de l'asile, bien qu'elle ait montré une certaine efficacité dans la pratique de renvoi des personnes dont l'admission provisoire avait été levée. Cependant, un nombre considérable de requérants déboutés (12'933 en 1999) n'affiche pas le désir de bénéficier des mesures de l'aide de retour et préfère disparaître sans laisser aucune trace aux autorités compétentes.

pour l'usage des mesures policières. Par ailleurs, il convient de rappeler que ces mesures ne concernent qu'un petit nombre de requérants déboutés ou étrangers.

⁶ Même la Suisse avait déjà quelques projets spécifiques de retour pour certains pays (la Turquie, le Chili, l'Erythrée, par exemple), l'admission provisoire des Bosniaques et la discussion relative à leur renvoi ont fortement contribué à la concrétisation du concept de l'aide au retour. Le principe de l'aide au retour individuelle est ancré dans l'article 93 de la loi sur l'asile du 26.6.98 (LAsi, RS 142.31). Le but, les bénéficiaires, les limitations, les conditions d'octroi, le mode de calcul et les compétences sont définis au chapitre 6, sections 1 et 4 de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (OA2, RS 142.312).

La Suisse dans le contexte européen

Confrontés au même problème – pression migratoire croissante – que la Suisse, les Etats membres de l'Union européenne affichent la volonté de coordonner leurs activités en matière de migration et d'asile, notamment depuis le milieu des années quatre-vingts. Bien qu'il s'avère à l'heure actuelle difficile de constater l'existence d'une politique cohérente et commune et que de nombreux problèmes de fonctionnement liés à la coopération se manifestent, les Etats membres de l'Union européenne ont intensifié leur coopération en matière de migration, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Plusieurs textes, avec différents degrés de contrainte, ont été adoptés en vue d'harmoniser les pratiques des pays membres en matière de migration. Il convient ici d'en mentionner notamment deux, vue leur portée contraignante pour les pays membres qui dressent le cadre des orientations communes en la matière.

- Entrée en application le 1^{er} septembre 1997, la convention de Dublin, relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de l'Union européenne, entend devenir un instrument efficace, notamment pour éviter les cas de demandes d'asile multiples, successives ou simultanées, présentées par une même personne dans plusieurs Etats membres selon la même convention; la décision d'un pays membre de l'Union européenne concernant la demande d'un même requérant vaut également pour les autres pays membres de l'Union européenne.
- Depuis l'entrée en vigueur du Traité de l'Union en 1993, on assiste même à un transfert de compétences des Etats membres à la Commission de l'Union européenne en matière de migration et d'asile. Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en mai 1999, prévoit la soumission d'une grande partie de la coopération dans le domaine de la justice et de l'intérieur aux règles communautaires. Outre les objectifs relatifs à la libre circulation des personnes et au renforcement de la sécurité, etc., la politique d'immigration, les règles de franchissement des frontières, les procédures d'asile se trouvent aussi parmi les objectifs du Traité d'Amsterdam.

Étant au-dehors de l'Union européenne, la Suisse se trouve exclue par ces activités de coopération renforcée à l'échelle de l'Union européenne et seule à faire face à la pression migratoire qui la concerne. Une telle situation oblige la Suisse à chercher à conclure des accords bilatéraux avec les pays voisins afin d'éviter les effets négatifs de son isolement sur le plan européen. L'accord conclu entre la Suisse et l'Allemagne en 1994, relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière en constitue un exemple.

L'autre façade de la coopération internationale concerne directement l'exécution des renvois.

Il est sous-entendu que le succès de l'exécution de renvoi est lié à la possibilité de séjour dans le pays d'origine. Sur plusieurs niveaux, ceci nécessite la collaboration non seulement des Etats d'origine mais aussi de tiers Etats transitaires. De manière générale, tous les pays exigent, de la part des ressortissants d'autres pays, des documents valides (passeport, carte d'identité, etc) afin de franchir la frontière. Il en va de même pour leurs ressortissants. En pratique, l'exécution de renvois se heurte à ce genre de problème. En raison du manque de documents valides ou l'absence totale de documents de voyage, l'exécution des renvois ne se réalise pas. Afin de résoudre les problèmes liés au voyage, la Suisse a signé plusieurs accords avec certains pays d'origine ou voisins relatifs à l'admission des ressortissants qui ne possèdent pas de documents de voyage valides (voir Tableau 4).

Tableau 4 : Les pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords relatifs au renvoi des requérants déboutés

Pays	Entrée en vigueur	Concerne
Allemagne	1 ^{er} février 1994	Relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière
Bulgarie	1 ^{er} septembre 1994	Relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière
Hongrie	8 juin 1995	Relatif à la réadmission et à la remise de personnes à la frontière
Lituanie	1 ^{er} novembre 1996	Relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière
Roumanie	13 juillet 1996	Relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière
Allemagne / Croatie / Autriche et Slovaquie	1 ^{er} juillet 1996	Relatif au transit et au transport de réfugiés de guerre ressortissants de Bosnie-Herzégovine
En discussion	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Tadjikistan	

Les quatre mesures de l'aide au retour

L'aide au retour telle qu'elle a été définie par les directives du DFJP se compose de quatre volets offerts, sous certaines conditions, aux requérants d'asile indigents, aux étrangers indigents dont la demande d'asile a été rejetée ou retirée : L'aide matérielle individuelle, le conseil en vue du retour, les cours en Suisse destinés à faciliter la réinsertion dans le pays d'origine, l'aide spécifique adaptée à des situations particulières.

L'aide individuelle

L'aide individuelle, que l'on appelle aussi l'aide financière individuelle, est offerte à toute personne concernée par l'asile sur la base des critères définis par le DFJP dans ses directives. Elle comprend différentes prestations.

- Une certaine somme est destinée, en fonction de la situation individuelle et des besoins, à subvenir aux frais d'établissement durant les premiers trois mois dans le pays d'origine (Starthilfepauschale).
- Selon le besoin individuel, l'achat de matériel en Suisse, qui pourrait être utile à la réintégration, peut également être couvert par le volet de l'aide financière.
- Une certaine participation financière est prévue pour couvrir les frais de transport de matériel et des effets personnels.

Outre les prestations mentionnées ci-dessus, une aide financière complémentaire, ainsi qu'une aide pour des frais médicaux, ou pour faciliter la réintégration dans un pays tiers, peuvent également être octroyés dans des circonstances particulières⁷.

Le conseil en vue du retour

Pour que les personnes concernées par l'asile soient confrontées, le plus vite possible, à un éventuel retour, une structure de conseil a été mise sur pied. Le DFJP a conclu, avec les cantons, un contrat déterminant le cadre des bureaux de conseil dans les cantons.

Alors que les cantons ont une certaine autonomie pour organiser les bureaux de conseil (les organiser eux-mêmes ou mandater un œuvre d'entraide), leurs activités sont cependant subventionnées par le DFJP qui prend également en charge la formation des conseillers cantonaux et le transfert des informations en la matière. Ces bureaux de conseil sont créés, selon les cantons, soit au sein de la police des étrangers, du service social ou d'une œuvre d'entraide.

Les cours en Suisse destinés à faciliter la réinsertion dans le pays d'origine

Les cours en Suisse ont pour but de préparer les candidats pour le retour, en leur permettant d'acquérir des compétences et du savoir-faire qui pourront leur être utiles dans le processus de leur réintégration. En effet, les objectifs de ces cours se résument à deux points : d'une part, motiver le retour et, d'autre part, préparer les participants à un retour éventuel et améliorer leurs connaissances professionnelles

⁷ Voir à cet égard : Directives du du 15 janvier 1997 et du 20 septembre 1999 sur l'aide au retour individuelle.

ou leur fournir un savoir qui faciliteront leur intégration au marché du travail dans leur pays d'origine.

Organisés dans les cantons depuis l'automne 1995, ces cours sont ouverts aussi bien aux requérants d'asile qui n'ont pas encore reçu de décision négative qu'aux personnes admises provisoirement pour une durée allant de 6 mois au minimum à 12 au maximum. L'âge d'admission à ces cours va de 16 à 25 ans.

Les programmes spécifiques

Alors que l'aide financière individuelle peut être réclamée par toute personne concernée par l'asile - sous certaines conditions - l'aide prévue dans le cadre d'un programme spécifique est plutôt réservée aux personnes venant de zones géographiques bien définies. Dans ce cas-là, une aide complémentaire, par exemple sous forme d'investissements en vue d'élaborer une infrastructure dans le pays d'origine ou les régions d'origines, peut venir s'ajouter à l'aide directe. Ces programmes permettent d'agir sur les conditions de vie d'une population bien définie dans le pays d'origine. Le programme actuellement en cours pour la population originaire du Kosovo et celui destiné à la population bosniaque se rattachent à ce type d'aide.

Les modalités des programmes spécifiques varient selon les besoins dans le pays d'origine. Alors que les programmes pour les ressortissants de Turquie, par exemple, se contentent de subvenir aux besoins des bénéficiaires pendant les premiers mois de leur séjour dans le pays d'origine, les programmes mis sur pied pour le Chili et la Roumanie privilégient plutôt la réintégration professionnelle en cas de retour.

Population-cible pour l'aide au retour et les modalités d'acquisition

Selon l'art. 93 de la loi sur l'asile, ce sont les requérants d'asile ou les étrangers *indigents* dont la demande a été rejetée ou retirée qui peuvent bénéficier de l'aide au retour. Plus particulièrement, on peut énumérer quatre groupes distincts ayant droit à une aide financière individuelle aux conditions définies par le DFJP (cf. Directive du 20 septembre 1999 sur l'aide au retour individuelle).

Les requérants d'asile

Les membres de ce groupe ne présentent pas d'homogénéité en raison des conditions exigées pour pouvoir bénéficier l'aide individuelle. On peut cependant observer deux catégories :

- Les requérants d'asile qui retirent leur demande d'asile et qui renoncent à utiliser le droit de recours.

- Les requérants d'asile déboutés qui soumettent leur requête pour l'aide individuelle au minimum 10 jours avant l'échéance du délai de départ assigné par l'ODR.

Les personnes admises provisoirement

Les personnes au bénéfice d'une admission provisoire ont également le droit à l'aide individuelle, pour autant qu'elles renoncent à leur statut d'admis provisoirement.

Les réfugiés statutaires

Les réfugiés statutaires, eux aussi, peuvent bénéficier de l'aide individuelle en renonçant à leur statut de réfugié et en s'engageant à partir définitivement dans le pays d'origine.

Les étrangers

Il s'agit des étrangers dont l'admission provisoire a été supprimée et qui soumettent leur requête pour l'aide individuelle au minimum 10 jours avant l'échéance du délai de départ assigné par l'ODR. Plus précisément, il s'agit des étrangers qui ont fait l'objet d'une admission collective provisoire.

Il est cependant important de noter que l'octroi de l'aide de retour fait l'objet de certaines restrictions. Outre les critères mentionnés ci-dessus, le requérant doit se trouver dans une situation d'indigence pour pouvoir bénéficier de l'aide individuelle. Par ailleurs, tel qu'il l'a été précisé dans les directives, l'octroi de l'aide individuelle peut être refusé à un requérant pour des raisons diverses tel qu'un crime commis en Suisse, un « comportement asocial », des abus en matière de procédure d'asile (ne pas déclarer la véritable identité, fournir de faux renseignements, etc.).⁸

Objectifs de l'aide au retour

Alors que l'on trouve une abondante littérature relative au phénomène de retour des immigrés, issus de l'immigration économique, dans leur pays d'origine, des concepts théoriques et des recherches empiriques font toujours défaut dans la littérature sur la migration en ce qui concerne le retour volontaire des personnes, issues d'une émigration partiellement ou entièrement involontaire ou de ce que l'on appelle la migration forcée (requérants d'asile, réfugiés etc.).

⁸ Voir : Directive du 20 septembre 1999 sur l'aide au retour individuelle.

Sur le plan macro, on pourrait supposer que la possibilité du retour des personnes issues de la migration forcée est fortement liée à des changements importants dans des circonstances qui étaient à la base d'un départ involontaire du pays d'origine, à savoir la fin d'une guerre civile, de la persécution politique ou encore le décret d'une amnistie dans le pays d'origine.

Les modalités du retour peuvent être appréhendées tant sur le plan individuel que collectif, si cette dernière découle d'une obligation imposée par le pays d'accueil en supprimant par exemple l'admission collective pour un groupe de personne (le cas des Bosniaques et des personnes du Kosovo).

Sur le plan micro, la décision de retour découle d'un processus d'estimation, d'évaluation, de considération de multiples facteurs qui interviennent, chacun à sa façon et à son poids, parfois de manière conflictuelle, dans le processus de décision d'un individu. Si on considère la décision de départ une variable dépendante, il est important de savoir de quelles facteurs elle dépend et quels sont les poids de ces facteurs ?

Cependant, il nous faudrait un cadre conceptuel afin d'expliquer les facteurs influençant la décision de départ; le choix de départ. Ce cadre conceptuel nous permettrait de situer, d'une part, la décision de départ dans un contexte juridique, socio-économique et politique et, d'autre part, les contraintes et limites influençant cette décision.

Nous pouvons énumérer six dimensions les plus importantes caractérisant le cadre conceptuel.

Pourquoi une personne désire t-elle partir ?

- Elle désire partir parce qu'elle s'aperçoit qu'il n'y a plus d'espoir d'obtenir un statut dans le pays d'accueil. Soit ce sont les décisions négatives intermédiaires des instances administratives engagées dans la procédure d'asile, soit c'est le conseil juridique qu'elle reçoit de l'organisme chargé de sa défense vis-à-vis des autorités, qui signifient que son cas a très peu de chances d'aboutir.
- Elle désire partir parce qu'elle s'aperçoit que les conditions de vie dans le pays d'accueil ne satisfont pas ses attentes et ses besoins ; la durée de la procédure d'asile, les conditions sociales et d'hébergement, l'attitude générale du pays d'accueil envers les demandeurs d'asile et réfugiés sont des indices qui permettent d'avoir une opinion sur les conditions de vie dans le pays d'accueil. Ce jugement peut aussi bien être positif que négatif. Un jugement négatif renforce certainement le désir de repartir. Par ailleurs, l'intégration ou la non-intégration économique⁹ peut également être consi-

⁹ L'intégration a bien évidemment plusieurs dimension : économique, sociale, culturelle et identitaire. Bien que toutes ces dimensions sont importantes, nous allons nous référer plutôt à la

dérée comme un facteur déterminant les conditions de vie dans le pays d'accueil. L'intégration au marché du travail par le biais d'une activité lucrative n'améliore pas seulement les conditions de vie, mais prépare aussi le terrain pour une intégration sociale; il permet aussi à l'individu de contribuer financièrement au budget de sa famille, restée dans le pays d'origine ou, éventuellement, de rembourser un emprunt contracté pour quitter le pays d'origine, situation qui renforce sa volonté de rester dans le pays d'accueil. A défaut d'une intégration économique et de conditions de vie satisfaisantes dans le pays d'accueil, le désir de retour sera toujours présent, sinon renforcé.

- Elle désire partir parce qu'elle s'aperçoit que sa situation familiale, indépendamment de la situation dans le pays d'accueil et de celle dans le pays d'origine, qui reste inchangée en dépit des causes de départ, remet en question son désir de poursuivre la procédure d'asile et rester dans le pays d'accueil. (Ce sont les conditions familiales qui priment sur les autres facteurs; la famille a besoin d'elle).
- Elle désire partir parce qu'elle s'aperçoit que les changements quant à la situation générale dans son pays d'origine, situation qui avait provoqué son départ, d'origine sont favorables pour un retour. Les changements dans le pays d'origine peuvent être de nature politique, économique ou sociale et être observés aussi bien sur le plan national que local. Un tel changement dans la situation générale du pays d'origine peut pousser l'individu à remettre en question son désir initial de refaire sa vie ailleurs que dans son pays d'origine.
- Elle désire partir parce qu'elle s'aperçoit que la menace de renvoi du pays d'accueil est réelle et inéluctable. Il ne lui reste aucune autre solution que celle de partir. Ce facteur concerne notamment une catégorie bien précise de personnes : celle des requérants d'asile déboutés ou des personnes pour lesquelles l'admission provisoire est supprimée par les autorités et à qui un délai de départ a été fixé. Dans de telles circonstances, l'individu se trouve devant trois options, à savoir : a) organiser son départ dans les délais, b) risquer d'être confronté à un renvoi par la force, c) disparaître.
- Elle désire partir parce que l'aide au retour accordée par le pays d'accueil offre un certain attrait. On pourrait supposer que, indépendamment d'autres facteurs mentionnés ci-dessous, l'aide au retour offerte par le pays d'accueil est considérée, par certaines personnes ou groupes concernés par l'asile, comme une opportunité à saisir, ce qui renforce ou anticipe le désir de départ. On pourrait bien évidemment aussi avancer l'hypothèse que, pour certaines personnes ou groupes, l'aide au retour ne peut cependant

dimension économique en pensant que les autres dimensions nécessitent un processus beaucoup plus long que l'intégration économique.

être intéressante que si d'autres conditions favorables pour un retour dans le pays d'origine sont également réunies (voir aussi schéma 1).

Première appréciation de l'instrument

Les éléments ainsi énumérés, et caractérisant l'aide au retour, nous permettent de mettre en évidence quelques points intermédiaires influençant le choix et la portée d'une éventuelle évaluation.

Tout d'abord, il nous semble indiscutable que l'aide au retour ne répond pas seulement à une demande technique du suivi des requérants d'asile, mais combine des options très différenciées, passant d'une certaine sollicitation politique, qui est donner une certaine crédibilité à la procédure d'asile ou de diminuer le nombre d'étrangers en Suisse, à une attitude humanitaire visant à améliorer les conditions de vie des requérants d'asile retournés dans leur patrie. Ces nombreux buts sont en soi défendables, mais, dans la pratique de l'aide au retour, ils se trouvent l'un à côté de l'autre, sans être véritablement liés par une logique systématique. Tout d'abord, pour poser les jalons d'un travail d'évaluation, il sera donc indispensable d'établir des priorités et de les opérationnaliser.

Ceci nous conduit au deuxième point : il nous semble qu'un *programme* d'aide au retour n'existe pas dans la pratique, mais qu'il s'agit plutôt d'un ensemble de mesures qu'on pourrait grouper sous la dénomination d'aide au retour. Ces mesures se distinguent dans le temps non seulement du point de vue de leur envergure matérielle, mais aussi de celui de leur application. Si, au début, il n'y avait qu'un programme relativement modeste, il s'est peu à peu développé une politique, par la pratique quotidienne, du pragmatisme décisionnel. Nous sommes convaincu qu'une phase de réflexion s'impose actuellement, pour donner à ce développement pragmatique une orientation systématique, qui devrait reprendre élément par élément les objectifs fixés lors de l'introduction des mesures d'aide au retour, ainsi que leur adaptation. Cette nécessité de conceptualiser rend aussi la définition du point de départ d'une évaluation relativement difficile.

Enfin, nous sommes confronté à une situation de passage se caractérisant, *en amont*, par la volonté de structurer l'intervention concernant l'aide au retour (nous nous référons à la récente réorganisation au sein de l'ODR qui a donné lieu à la création d'une section dédiée à l'aide au retour) et à une répartition cohérente du travail entre l'aide au retour et l'aide au développement, *en aval*, par des pratiques cantonales s'ajoutant à celles de la Confédération, sans être forcément coordonnées. Cette situation n'est pas non plus propice à une évaluation.

Partie analytique

Dans cette partie, nous présenterons en premier lieu le *cadre de départ* du point de vue de l'approche et des données disponibles. Ensuite, nous construirons des « settings » alternatifs d'évaluation que nous jugerons sur la base du *cadre de départ* et des coûts approximatifs. Enfin, dans les conclusions, nous traiterons les différentes propositions du point de vue de l'opportunité de leur réalisation.

Concept d'évaluation : évaluation du programme ou évaluation des mesures de l'aide au retour

Deux approches d'évaluation sont à distinguer du point de vue de leur envergure. D'un côté, nous pouvons partir de l'idée que l'aide au retour est un programme intégral. Dans ce cas, l'évaluation concerne la globalité des mesures, ainsi que leur cohérence. Cette perspective inclut outre les dimensions traditionnelles de l'efficacité et l'efficacité du programme, en particulier une analyse de l'organisation de l'aide au retour (management, mise en relation, contrôle, capacité d'apprentissage) et du référentiel d'orientation des mesures spécifiques (légitimation globale).

De l'autre côté, il est possible d'évaluer une série de mesures spécifiques déployées dans le cadre d'un programme global concret ou, du moins, virtuellement à reconstruire. Dans ce cas, la cohérence interne, l'efficacité et l'efficacité d'une mesure est évaluée et la contextualisation de la mesure limitée.

Les avantages des deux approches sont à différents niveaux. Les évaluations de programme sont plus complexes et normalement plus importantes en termes d'investissement. Elles permettent – outre un bilan – une adaptation au niveau des lignes d'action et une amélioration de la relation entre les différents éléments composant le programme. Elles sont particulièrement utiles si un virement conceptuel relevant est souhaité, si une nouvelle politique est en préparation ou encore, s'il y a un malaise diffusé dans la discussion et dans l'application du programme.

L'évaluation d'une mesure, en revanche, peut être très utile, si elle a un caractère expérimental, si elle peut être accompagnée et, dans une logique formative, améliorée au cours de sa réalisation. Des mesures peuvent d'ailleurs être évaluées avec des investissements relativement modestes. Dans le cadre d'un programme, l'évaluation d'une mesure peut aussi remplir le rôle du *fine-tuning*.

Pour un programme concret, il est donc souhaitable de travailler avec des rythmes différenciés, permettant d'un côté un suivi continu des mesures et, de l'autre côté, une vérification du programme dans ces grandes orientations. Dans le cas de cette étude de faisabilité, nous partons d'abord d'une réflexion sur les mesu-

res pour ensuite enchaîner sur les bases d'instauration d'une évaluation du programme.

Données disponibles

L'aide au retour est actuellement suivie par différents outils. Il s'agit d'un côté de la statistique AUPER qui informe sur les requérants d'asile et, entre autre, des conditions de réalisation du retour et qui s'est développé pragmatiquement. C'est un instrument développé pour suivre les dossiers d'asile, mais qui peut être utilisé – avec caution – pour des analyses statistiques. Cette base de données nous est apparue suffisamment détaillée pour surmonter les problèmes initiaux de fiabilité. Actuellement, le nombre d'entrées est assez important pour rendre le fichier analysable. Sa fiabilité est d'ailleurs, par sa gestion administrative, croissante, du fait qu'AUPER est régulièrement corrigé.

Le fichier de base (fichier effectif) est néanmoins relativement peu différencié et basé sur une saisie d'information quatre fois par année (fin mars, juin, septembre et décembre de chaque année et ceci depuis décembre 1995). Les informations recueillies sont les suivantes : type de permis (F,N); nationalité; commune de résidence; sexe; état civil; date de naissance (JJ/MM/AAAA); profession/activité économique; date de l'entrée en Suisse; ethnies; religion; numéro REE (Registre des entreprises et des établissements). A ce fichier de base s'ajoute un fichier plus important pour notre démarche, à savoir le « fichier mouvement ». Il s'agit d'un fichier annuel, établi depuis 1996. Il ajoute aux variables du fichier effectif pour les types de mouvements les informations suivantes : naissance ; décès ; immigration ; retour ; changement de statut (p.ex. acquisition du permis B ou C).

De l'autre côté, l'ODR recueille systématiquement les informations suivantes : nombre de départs réguliers ; nombre de départs avec l'aide ; nombre de disparitions. Ces informations ne sont pas croisées avec les autres bases de données.

Enfin, nous disposons des statistiques de l'IOM qui informent sur les flux internationaux et notamment sur ceux qui sont dus à une aide au retour. Cela permet de savoir si l'aide au retour suisse a un impact comparé aux pratiques d'autres pays. A l'égard de ces données aussi, nous connaissons des problèmes de fiabilité. L'utilisation des informations, pour une recherche en cours, émanant de cette institution internationale, nous a néanmoins permis de constater une certaine amélioration de la qualité ; reste le fait que ces données sont à utiliser avec précaution, en complément à d'autres informations.

Des données de meilleure qualité sont à disposition, mais elles nécessitent une systématisation. Il s'agit d'informations recueillies dans les bureaux cantonaux d'aide au retour. Leur qualité dépend de l'investissement dans la systématisation.

Sont à ajouter les informations recueillies lors des évaluations partielles précédentes :

- Au courant de l'année 1996, l'aide au retour - le premier programme d'aide au retour, est déjà entré en vigueur en 1995 - était soumise à une évaluation partielle. L'objet de cette évaluation était surtout la mise en œuvre du programme par les institutions responsables (évaluation de l'exécution du renvoi ou de l'output). Dans une moindre mesure, on a aussi pu examiner l'effet de ces programmes sur leurs destinataires, c'est-à-dire leur attitude par rapport à un retour ultérieur. L'influence réelle des programmes relatifs à la Suisse sur le retour effectif du groupe ciblé n'a cependant pas été examinée.
- Une deuxième évaluation partielle a été faite en ce qui concerne le programme d'aide au retour en Bosnie. Celle-ci a été faite à la demande de la DDC, par l'Institut d'ethnologie de l'Université de Berne, entre avril et décembre 1997 (Wicker et al. 1998). Le but de cette évaluation fut d'examiner le succès du processus de réintégration des personnes rentrées chez elles. Autant l'efficacité de l'aide au retour individuelle que l'aide structurelle de la DDC (outcome-evaluation) faisaient l'objet de cette évaluation. On n'a cependant pas évalué l'influence de l'aide au retour et de l'aide de réintégration sur la décision de départ des personnes étant rentrées chez elles (impact).
- Une troisième évaluation partielle concerne les bureaux d'aide au départ. Celle-ci est actuellement en préparation.

Qualité des données

Nous pouvons conclure que les données disponibles sont différenciées, mais non pas coordonnées entre elles. Chaque fichier a ses forces et faiblesses et seule une combinaison pourrait clarifier la situation. Cependant, une mise en relation ne semble pas possible. L'informalité de certaines informations, le développement « coup par coup » de l'instrument AUPER, la réinvention apparente de nouvelles banques de données en sont les motifs. Pour la majorité des approches proposées dans les pages suivantes, ces données correspondent donc plutôt à un point de départ utile, mais néanmoins approximatif. Nous pouvons de ce fait d'ores et déjà affirmer qu'une construction consciente d'une base de données à partir des bureaux cantonaux d'accueil et du suivi des requérants d'asile au moment de leur retour est souhaitable.

Organisation de la présentation des modes d'évaluation

Dans les pages suivantes sont présentées diverses approches évaluatives basées sur la question de l'effectivité de l'aide au retour.

Analyse en termes de résultats : approche collective des effets de l'aide sur la décision de retour

Cette approche vise à observer des différences dans la tendance générale au départ selon qu'une aide au retour a été proposée ou non, tout en contrôlant les autres facteurs comme la menace de renvoi ou la situation dans le pays d'origine. Cette approche porte sur les effets globaux, en termes de flux de population ; elle nécessite un élément comparatif pour vérifier l'effet de présence, respectivement d'absence de l'aide au retour. Elle peut s'organiser par une comparaison inter-cantonale, internationale ou dans le temps.

Comparaison intercantonale

La comparaison intercantonale part du principe que, d'un canton à l'autre, le degré d'accessibilité de l'aide au départ varie. La question est dès lors de savoir *si les départs réguliers sont plus fréquents dans les cantons où l'aide est plus accessible*. Compte tenu de la taille réduite de certains cantons, un échantillon composé des 10 à 15 principaux cantons devrait être constitué. Concrètement, cette approche consiste à mettre en relation deux indicateurs :

- *le taux de départs réguliers* par canton et par groupe national (nombre de personnes ayant quitté le canton sans refoulement divisé par le nombre de personnes dans le canton en début de période). Cet indicateur reflète la propension au départ par canton (variable dépendante). Cet indicateur sera fourni par la base de données AUPER.
- *un indice d'accessibilité de l'aide* par canton et par groupe national (variable indépendante). Un tel indice sera constitué en comparant le nombre de demandes de renseignements et de consultations des différents bureaux cantonaux d'aide au retour¹⁰, la date de mise en service de l'aide, la pratique d'octroi (libérale versus restrictive), etc.

Si l'hypothèse de l'efficacité de l'aide se vérifie, les cantons ayant une intensité d'aide plus élevée devraient avoir également les taux de départ les plus élevés. L'analyse portera pour chaque canton sur des groupes de personnes de même origine. Le degré de menace de renvoi, la situation familiale et le degré d'intégration devront être pris en compte. Si ces facteurs annexes varient de manière trop importante, il sera difficile d'isoler l'effet spécifique de l'aide.

Une hypothèse importante qui devra être vérifiée pour que l'approche collective puisse s'effectuer est que la proportion de « *disparitions* » (résidence inconnue) dans le total des départs ne soit pas trop importante. Il est en effet nécessaire qu'un

¹⁰ Cette information devra se baser sur l'enregistrement des demandes de renseignements dans les cantons. Les informations à notre disposition indiquent la présence d'un nombre suffisamment important de départs.

nombre significatif de départs réguliers puisse être analysé dans chaque canton¹¹. Dans le cas où le nombre de disparitions serait trop important pour permettre cette démarche, une alternative possible, quoique moins précise, consiste à analyser la différence intercantonale dans la proportion des « disparitions ». Les cantons ayant une accessibilité plus forte de l'aide au retour devraient connaître une proportion plus faible de disparitions.

Données nécessaires par canton :

- effectif des ménages / individus au début de la période (par nationalité)
- effectif des ménages / individus à la fin de la période (par nationalité)
- nombre de départs réguliers (par nationalité / ménages et individus)
- nombre de départs avec aide (par nationalité / ménages et individus)
- nombre de disparitions / rapatriement (par nationalité / ménage et individus)
- nombre total de départs totaux (par nationalité / ménage et individus)
- nombre de consultations/demandes de renseignements dans les bureaux d'aide au retour
- degré de menace de renvoi dans les cantons
- degré d'intégration dans les cantons (taux d'activité)

Ces informations devraient être ventilées par type de famille (famille individuelle, couple avec ou sans enfant), sexe, âge et éventuellement selon d'autres caractéristiques.

Méthodes d'évaluation	
• Entretiens dans les cantons sélectionnés afin de déterminer le degré de menace de renvoi et de constituer un indice d'accessibilité (statistique des demandes dans les bureaux d'aide au retour)	
• Étude sur la base d'AUPER de la situation familiale et du degré d'intégration (taux d'activité) dans les cantons	
• Calcul d'un taux de départ régulier avec l'appui des services statistiques de l'ODR	
• Analyse statistique	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, etc)	50'000.-
• Partie analytique	10'000.-

¹¹ On peut donner un ordre de grandeur de 5 cas au minimum par canton et par nationalité, soit pour une année environ 150 départs réguliers au minimum par nationalité (estimation basée par analogie sur l'hypothèse d'une analyse basée sur un échantillon aléatoire utilisant la méthode du Chi-carré).

Total	60'000.-
-------	----------

Comparaison internationale

Cette approche part du constat que des pays autres que la Suisse sont confrontés à la problématique du retour et mettent en place des procédures de retour différentes, mais destinées à des populations comparables (ex: l'Allemagne dans le cadre des projets REAG et GARP, les Pays-Bas dans le cadre du projet REAN).

L'analyse se basera sur la comparaison du taux de départ volontaire d'un groupe de même origine en Suisse (avec aide au départ) et dans d'autres pays comparables (Allemagne, Autriche, Pays-Bas). Même si l'objectif ne sera pas en premier lieu une analyse statistique, l'efficacité de l'aide au départ devrait se manifester par des départs plus rapides ou relativement plus nombreux en fonction de l'importance (matérielle) et du type d'aide (accompagnement). L'inconvénient de cette analyse est qu'elle ne prend pas en compte les autres facteurs incitant au départ et en particulier la menace de renvoi. La question préalable est donc de savoir si le degré de menace de renvoi est comparable dans les différents pays qui seront étudiés. Cette approche a, en revanche, l'avantage de fournir une base de comparaison à l'échelle européenne.

Données nécessaires (AUPER et IOM) :

- Taux de départs réguliers de la Suisse pour différents groupes nationaux (Source : AUPER)
- Taux de départs réguliers d'autres pays (Source : IOM)
- Degré et type d'aide apportée au départ dans les autres pays, degré de menace de renvoi, etc. (Source : IOM + enquête directe)

Méthodes d'évaluation	
• Entretiens dans les pays choisis (4 pays) et avec un panel d'experts (IOM, IGC, etc.) afin de déterminer le degré de menace de renvoi et la comparabilité des programmes d'aide au retour	
• Collecte et comparaison des taux de départs réguliers pour les pays choisis	
• Analyse qualitative	
• Analyse statistique	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, etc)	80'000.00
• Partie analytique	20'000.00
Total	100'000.00

Comparaison dans le temps

Cette approche part de l'hypothèse que l'efficacité du programme d'aide peut être mesurée par l'évolution du taux de départs réguliers et par la proportion de « disparitions ». Si les conditions générales du pays de retour et le degré de menace de refoulement ne se modifient pas, la mise sur pied ou l'intensification de l'aide au retour devrait accroître le nombre de départs réguliers, respectivement diminuer le nombre de disparitions.

Le principal problème posé par cette approche tient au fait que la menace de renvoi s'est amplifiée simultanément avec la mise sur pied de l'aide au retour. Aussi, les effets sont-ils difficiles à mesurer en ce qui concerne la propension à utiliser l'aide au retour. Le degré d'accessibilité effectif de l'aide (information, etc.) doit en outre être pris en compte.

La comparaison temporelle se fait sur la base de l'évolution des séries temporelles mensuelles et de la mesure de l'effet ponctuel de la mise sur pied de l'aide.

Données nécessaires :

- Par mois et par nationalité durant une période à déterminer, avant et après la mise sur pied de l'aide (si possible dès 1990)
- dates de la mise sur pied des différentes mesures d'aide
- effectif des ménages et individus au début de la période
- effectif des ménages et individus à la fin de la période
- nombre de départs volontaires
- nombre de départs avec aide
- nombre de disparitions
- nombre total de départs

Méthodes d'évaluation	
• Analyse statistique (données AUPER)	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, etc)	20'000.00
• Partie analytique	30'000.00
Total	50'000.00

Analyse en terme de processus : approche individuelle des effets de l'aide sur la décision de retour

Pour encourager le départ, l'aide au retour doit se situer parmi les autres facteurs influençant la décision de retour: en particulier, la situation politique et économique dans le pays ou la région d'origine, la situation familiale, le degré d'intégration en Suisse, l'espoir procédural et le degré de menace de renvoi (schéma 2, en annexe).

Cette approche vise à établir le poids de l'aide au retour dans la décision de départ individuelle ou familiale en pondérant chaque facteur influençant la décision. Elle nécessite que l'information sur la prise de décision soit récoltée de manière directe auprès des personnes à qui une aide est proposée. Pour chaque individu ou ménage, il s'agira d'établir si l'aide au retour a constitué un composant déclencheur de la décision ou si d'autres facteurs ont été déterminants.

Une approche par entretiens semi-directifs est une première étape pour établir les pondérations des différents facteurs de décision de retour et répondre à la question centrale *«y aurait-il eu moins de départs sans aide au retour ?»*. Une telle approche permettra de décrire la prise de décision individuelle, de même que la réceptivité et l'attitude d'un groupe national ou d'une communauté vis-à-vis du retour. Elle pourra tenir compte de facteurs de décision tels que le degré d'intégration en Suisse, la situation familiale, etc. Cette approche sera par ailleurs à même de distinguer les différentes composantes de l'aide reçue (conseil, cours, aide financière, aide générale à la reconstruction sur place) et d'évaluer leurs effets respectifs.

Les entretiens semi-directifs, d'une durée d'une à deux heures environ, devront s'effectuer dans le cadre des bureaux d'aide au retour, par l'intermédiaire d'interprètes. Ils s'adresseront à des personnes quittant effectivement la Suisse et bénéficiant d'une aide. Le nombre total d'entretiens dépendra du nombre de groupes nationaux ou ethniques concernés par l'aide. Une quinzaine d'entretiens par nationalité devrait être envisagée. Pour des raisons d'organisation, ces entretiens n'auront lieu que dans deux ou trois cantons.

Sur la base des informations recueillies lors des entretiens et des différentes motivations et attitudes qui se dégageront vis-à-vis de l'aide au retour, une enquête systématique à l'aide des questionnaires standardisés¹² sera effectuée. Cette approche par questionnaires donnera accès à un échantillon important de réponses permettant un traitement statistique. Elle pourra être effectuée dans tous les cantons.

Les questionnaires standardisés devront être remplis dans les bureaux d'aide au retour par les personnes bénéficiant d'une aide. La collaboration des préposés cantonaux à l'aide au retour sera nécessaire pour mener à bien ce travail. Dans la mesure où des personnes quittent la Suisse de manière régulière, sans bénéficier de

¹² Une approche complémentaire questionnaire/entretiens a été récemment utilisée avec succès auprès de requérants d'asile dans le cadre du projet du FSM « Réfugiés et marché du travail ».

l'aide, celles-ci devront, elles aussi, faire l'objet d'un questionnaire afin de constituer un groupe de contrôle. Dans le cas où un tel groupe de contrôle pourrait être constitué, le nombre de questionnaire serait idéalement de 500 pour les personnes bénéficiant d'une aide et de 500 pour les personnes partant sans aide. Dans le cas où le groupe de contrôle ne pourrait pas, ou que partiellement, être constitué, l'échantillon des départs avec aide pourrait être accru.

Afin d'assurer la représentativité de l'échantillon vis-à-vis de la population potentiellement candidate à l'aide au retour, les bureaux cantonaux devront tenir à jour une statistique précise des demandes d'informations et des consultations effectuées (nombre de demandes d'informations, nationalités des personnes). Un formulaire précis, à remplir par les préposés cantonaux, sera constitué¹³. Cette information pourrait aussi utilisée pour l'approche collective.

Données nécessaires :

- 30 entretiens semi-directifs avant le départ auprès d'un échantillon de personnes ;
- 500 à 1000 questionnaires standardisés à remplir dans les bureaux d'aide au retour ;
- statistique des demandes d'informations et des consultations.

Thèmes traités :

- motivation de la décision de retour ;
- rôle de l'aide ;
- type d'aide ;
- perspectives au pays ;
- contexte général de la communauté en Suisse et degré d'intégration.

Méthodes d'évaluation	
• Entretiens semi-directifs	
• Questionnaires standardisés	
• Analyse statistique	
• Analyse qualitative	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, etc)	120'000.00
• Partie analytique	40'000.00

¹³ La mise sur pied de questionnaires dans la plupart des cantons assurera la représentativité de l'échantillon mais ne permettra pas la comparaison de l'attitude des candidats à l'aide au retour entre les différents cantons. Pour atteindre un tel but, un échantillon supérieur (100 questionnaires environ) devrait être pour chaque canton.

Total160'000.00

Analyse des coûts et des bénéfices (évaluation de l'efficacité du programme)

Il s'agit ici d'étudier les résultats, en termes de coûts et bénéfices, des mesures d'aide au retour, selon les buts du programme. Une évaluation des conséquences du programme d'aide au retour devrait se faire selon sept critères :

- la diminution de la durée du séjour,
- la réduction des coûts effectifs,
- l'absence d'effets de l'aide sur l'attractivité de la Suisse
- la capacité de l'aide à toucher le plus large éventail de personnes
- le faible ampleur des retours en Suisse
- la qualité de la réintégration
- les conséquences générales sur l'image de la Suisse, la position par rapport aux autres pays, l'opinion publique, etc.

La mesure de l'influence sur la durée du séjour

Il s'agit d'établir si la mise sur pied des programmes d'aide au retour a accéléré les départs. Ceci implique qu'une estimation soit faite de la durée de séjour probable sans aide au retour. Deux estimations sont possibles :

Si l'on admet que le séjour se prolonge jusqu'à un renvoi involontaire, il est possible de calculer pour chaque personne ayant bénéficié d'une aide au retour *la différence entre la date de départ effective et la date de départ probable*. Pour estimer la date d'un départ sans aide au retour, on se basera soit sur un délai de départ assigné à la personne (s'il en existe un), soit sur une date de départ moyenne correspondant à l'évolution effective de la situation du groupe national auquel appartient la personne (cette estimation devra être faite dans le cadre de l'ODR, éventuellement sur la base d'un échantillon de dossiers individuels).

Une seconde possibilité d'estimation du raccourcissement consiste à calculer, sur la base des données AUPER, la différence de temps de séjour moyen entre un groupe de personnes ayant bénéficié d'une aide au retour et un groupe de contrôle comparable de personnes n'ayant pas bénéficié d'aide au retour.

Ces deux analyses porteront sur des données individuelles issues de la base AUPER. Elles permettront d'estimer, pour l'ensemble des personnes ayant bénéficié d'une aide, le raccourcissement moyen de la durée de séjour. Plus la période, durant laquelle des programmes d'aide au retour auront été poursuivis, sera longue - au

moment de l'analyse - plus on pourra estimer avec précision la date de départ probable et donc le raccourcissement effectif. L'estimation de la date de départ probable des personnes n'ayant pas encore bénéficié d'aide en Suisse, à la date de l'analyse, sera en effet plus difficile que celle des personnes ayant quitté la Suisse. Dans le cas où une proportion importante de personnes quitterait la Suisse, sans aide au retour, et/ou disparaîtraient, il s'agira d'évaluer si la date du dernier contact avec les autorités peut-être considérée comme date de départ (perception de l'assistance ou versement sur un compte de sûreté).

Comme les analyses précédentes, cette approche pose le problème des facteurs annexes pouvant inciter à un retour régulier. Ce n'est que si les réponses données confirment l'effet de l'aide au retour sur les départs que le calcul proposé ici aura un sens.

Données nécessaires :

Pour chaque personne/ménage ayant quitté la Suisse

- date du départ (évent. de dernier contact)
- aide (oui/non)
- date estimée d'un départ non volontaire (ODR)
- durée du séjour en Suisse

Pour l'ensemble de la base de donnée AUPER à la date de l'analyse

- durées de séjour (afin de constituer le groupe de contrôle)

(Travail commun avec les services de statistique de l'ODR afin d'évaluer les durées de séjour).

Méthodes d'évaluation	
• Analyse statistique	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, etc)	20'000.00
• Partie analytique	30'000.00
Total	50'000.00

La mesure des effets d'épargne dans les domaines de l'assistance, des frais de fonctionnement de l'ODR, des cantons, etc.

Cette question sera traitée sur la base des résultats de l'analyse de la différence de temps de séjour moyen entre un groupe de personnes ayant bénéficié d'une aide au retour et un groupe de contrôle comparable de personnes n'ayant pas bénéficié d'aide au retour. Le calcul des économies éventuelles consistera à multiplier le raccourcissement du temps de séjour par une estimation du coût de l'assistance, du

séjour et de la procédure de renvoi non volontaire (sur la base par exemple d'une moyenne de Fr. 15'000.00/ an ou sur la base d'une estimation plus précise des coûts effectifs selon le statut familial, l'existence d'une activité économique etc.)¹⁴.

La somme globale pourra ensuite être comparée au coût spécifique engendré par le programme d'aide au retour.

Données nécessaires :

- estimation du coût d'assistance par jour de séjour supplémentaire
- estimation du coût d'administration par jour de séjour supplémentaire
- estimation du coût lié au départ involontaire
- estimation du coût des mesures d'aide au départ

Travail commun avec les services de statistique de l'ODR afin de déterminer les divers coûts

Méthodes d'évaluation	
• Analyse statistique	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, etc)	20'000.00
• Partie analytique	20'000.00
Total	40'000.00

La mesure des effets de l'aide au retour sur l'attractivité de la Suisse comme pays d'asile (effets « pull »)

La question de l'attrait possible d'une aide au retour pour de nouveaux migrants présente un certain intérêt théorique. Sur le plan pratique, il semble pourtant à l'heure actuelle qu'elle ne soit pas pertinente. Cette question n'a en effet de sens que dans le cadre d'un *flux d'immigration et d'émigration continu* avec un programme d'aide au retour continu lui aussi. Dans le cas suisse, les programmes d'aide au retour touchent des populations ciblées, venues en Suisse dans le cadre de situations particulières (guerre en Bosnie par exemple) et pour lesquelles les possibilités futures de migration vers la Suisse sont faibles. Ces programmes sont en outre généralement assortis d'une date d'entrée limite qui empêche les personnes récemment arrivées d'en bénéficier.

En pratique, cette question apparaît difficile à traiter de manière rigoureuse dans la mesure où elle devrait pouvoir s'effectuer en tenant compte de l'évolution de la situation du pays de départ. La réponse à cette question devrait dès lors théo-

¹⁴ De telles évaluations ont été effectuées par l'ODR dans le cadre du projet «Wideransiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz» mené par le FSM.

riquement se baser sur la comparaison, sur une longue période, des entrées de personnes venant de deux pays d'origine identiques, l'une faisant l'objet d'une aide au retour, l'autre pas.

Dans le cas où l'aide au retour tendrait à se généraliser, à l'avenir, à toutes les personnes ayant déposé une demande d'asile en Suisse et pour une longue période, la question de l'effet *pull* pourrait par contre être traitée en observant les effets de l'entrée en vigueur de l'aide sur la répartition des flux liés à l'asile en Europe, l'hypothèse étant que l'attractivité de la Suisse pourrait s'accroître du fait de l'aide accordée¹⁵.

Dans le même ordre d'idée, l'effet d'attractivité éventuel pourrait être mesuré, au niveau suisse, au travers de l'évolution des durées de séjour. Une demande d'asile déposée dans la perspective d'une aide au retour devrait en effet déboucher sur un séjour de plus courte durée. En cas d'effet *pull*, la durée moyenne des séjours devrait dès lors tendre à diminuer. Un tel phénomène ne pourrait cependant être mis en évidence que sur une longue période.

En conclusion, l'analyse de l'effet *pull*, si elle peut être envisagée à terme, plusieurs années après la mise sur pied d'un programme d'aide, ne semble pas pouvoir être réalisée à l'heure actuelle.

L'accessibilité de l'aide au retour pour toutes les catégories de bénéficiaires potentiels

La question du degré d'acceptation de l'aide au retour, selon les groupes, est corrélative de celle de l'effet général de l'aide traité plus en haut. Son intérêt pratique est de mettre en évidence des populations pour lesquelles l'aide offerte n'est pas acceptée. Elle devrait faciliter l'analyse des raisons de cette non-acceptation et, éventuellement, permettre des mesures ciblées.

Pour être traitée, cette question nécessite une information complémentaire sur les personnes n'ayant pas demandé à bénéficier d'une aide et sur leurs caractéristiques. Une analyse quantitative mettant en évidence les différences entre les groupes devrait donc précéder une analyse qualitative, basée sur des entretiens en profondeur.

Données nécessaires / base AUPER :

- nombre de personnes/ménages ayant quitté la Suisse et bénéficié d'une aide au retour selon différents critères (nationalité, ethnie, âge, etc...)
- nombre de personnes/ménages ayant quitté la Suisse sans bénéficier d'une aide au retour selon différents critères (nationalité, ethnie, âge, etc...)

¹⁵ Le projet « *Determinanten der Wahl eines Asyllandes* » actuellement en finition au FSM sur mandat de l'ODR devrait livrer à ce sujet des résultats intéressants sur les facteurs de choix d'un pays d'asile.

- nombre de personnes/ménages n'ayant pas quitté la Suisse qui auraient pu bénéficier d'une aide au retour selon différents critères (nationalité, ethnie, âge, etc...)

Méthodes d'évaluation	
• Questionnaires, entretiens	
• Analyse statistique des données	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, entretiens)	50'000.00
• Partie analytique	40'000.00
Total	90'000.00

La mesure de l'aide au retour sur un départ durable

La question directe de la réintégration durable dans le pays d'origine a été exclue du présent projet, n'ayant pas suffisamment d'informations à disposition. La seule question liée à la problématique développée ici est, dès lors, celle de l'éventuelle « ré-émigration » vers la Suisse des personnes parties volontairement.

L'évaluation de cette question ne pourra se faire qu'à moyen ou long terme (2 à 3 ans après le départ) afin de prendre en compte l'ensemble des retours éventuels. Cette question pourra être traitée de manière directe ou indirecte, mais elle se heurte à de nombreux obstacles :

- De manière directe par des questionnaires et un suivi des personnes dans les pays de retour. Cette approche est celle du projet Wicker en Bosnie. L'objectif est d'évaluer, après un an ou plus, le nombre de membres d'une famille repartis à l'étranger. Cette approche pose cependant le problème des personnes qui ne pourront plus être localisées après 1 an. Elle impose en outre une enquête directe dans le pays d'origine. Une telle approche demande des investigations difficiles à réaliser.
- De manière indirecte, une telle analyse serait possible sur la base des données AUPER, pour autant qu'une procédure soit élaborée pour garder trace du parcours des personnes ayant bénéficié d'une aide et pour identifier leur retour éventuel en Suisse. Cette approche pose le problème de la possibilité d'identifier les personnes déposant une nouvelle demande d'asile. Ce contrôle des entrées ne relève pas d'une analyse scientifique mais des compétences de police de frontière. Une statistique des « ré-émigrations » pourrait être mise sur pied dans le cadre de l'ODR et d'AUPER, sur la base d'un calcul du pourcentage de retours en fonction des différents pays d'origine.

La mesure des effets de l'aide au retour sur la réintégration des bénéficiaires dans le pays d'origine

La question de la qualité de la réintégration dans le pays d'origine demande une approche très différente de celles qui ont été envisagée ci-dessus. Afin d'être strictement orientée vers les effets de l'aide au retour, une telle analyse devrait comparer les conditions de retour de deux groupes rentrés respectivement avec et sans aide. Cependant, une telle démarche risque de se heurter à de nombreux obstacles de réalisation, plus particulièrement, quant à la composition du groupe de contrôle contenant des personnes qui sont partie sans aide.

De ce fait, la démarche devrait se contenter d'analyser l'usage de l'aide au retour (cours, aide financière par exemple) par les bénéficiaires dans leurs pays d'origine. En d'autres termes, il est utile de savoir si l'usage de l'aide dans le pays d'origine s'inscrit dans une démarche réintégrative ou non (formation, création d'activité professionnelle, etc.). Sur cette base, des questionnaires et des entretiens permettent de juger de la démarche entreprise par les bénéficiaires, dans une perspective de réintégration dans le pays d'origine.

Données nécessaires :

- nombre de personnes/ménages ayant quitté la Suisse et bénéficié d'une aide au retour selon différents critères (nationalité, ethnie, âge, etc...) afin de constituer un échantillon représentatif par pays ;
- adresses des personnes/ménages faisant partie de l'échantillon pour le contact dans le pays d'origine.

Méthodes d'évaluation	
• Entretiens exploratoires afin d'évaluer l'usage de l'aide avec un échantillon représentatif dans les pays d'origine choisis (5 pays)	
• Analyse de contenu des entretiens	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données dans le pays d'origine)	280'000.00
• Partie analytique	60'000.00
Total	340'000.00

La mesure des conséquences de la mise sur pied de programmes d'aide au retour sur l'image de la Suisse, la position par rapport aux autres pays, l'opinion publique, l'attitude cantonale, etc.

Cet aspect des conséquences de l'aide au retour est le plus difficile à cerner dans la mesure où il touche de nombreux domaines. Une évaluation effectuée par des sondages devrait prendre en compte les aspects suivants liés au contexte international d'abord :

- Importance des programmes d'aide au retour pour la politique extérieure suisse.
- En quoi la pratique suisse se distingue-t-elle de celle des autres pays ?
- Comment les expériences suisses sont-elles suivies à l'étranger ?

Mais aussi le contexte national est à considérer en cherchant à répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les attitudes des principaux acteurs institutionnels de la politique suisse vis-à-vis des programmes d'aide au retour ?
- L'existence de tels programme change-t-elle l'attitude de ces acteurs vis-à-vis de la politique d'asile en général ?¹⁶
- Comment les programmes d'aide au retour ont-ils été accueillis par les médias ?
- Quelles ont été les principaux types de réaction au niveau de la population et quelles sont les opinions majoritaires ?

Trois voies peuvent être distinguées pour appréhender ces différentes dimensions de l'évaluation : les entretiens, les sondages et l'analyse de la presse et du courrier des lecteurs, selon la grille qui suit qui en résume l'usage respectif :

- Administrations cantonales et communales, partis, etc... : entretiens avec les principaux acteurs ;
- Médias : analyse de la presse depuis la mise sur pied des programmes d'aide ;
- Entretiens avec les rédacteurs responsables de la rubrique « politique intérieure » de certains journaux nationaux (5 à 6 journaux choisis) ;
- Opinion publique : entretiens et avec les leaders d'opinion, sélectionnés auprès de principales organisations (ONG, œuvres d'entraides, etc..., actives dans le domaine humanitaire) et sondages.

¹⁶ Sans présenter une liste exhaustive et à titre d'exemple hypothétique, on peut se demander dans quelle mesure l'existence de programme d'aide tend, aux yeux des autorités cantonales par exemple, à légitimer la politique d'asile en constituant une forme de compensation aux renvois forcés.

Méthode d'évaluation – partie internationale	
<ul style="list-style-type: none"> Analyse qualitative d'informations internationales sur l'aide au retour et la perception de la politique suisse Analyse systématique des politiques suivies dans une série de pays¹⁷ Conduite d'entretiens avec les principaux acteurs de la politique extérieure suisse et leurs homologues à l'étranger. 	
Estimation des coûts	
• Sondage national et international (4 pays)	200'000.00
• Entretiens	50'000.00
• Partie analytique	50'000.00
Total	300'000.00

Analyse de différentes composantes de l'aide au retour et de l'effet spécifique de chaque mesure

Les principales synergies potentielles entre les composantes de l'aide au retour lient les bureaux de conseil et l'aide financière, les cours et l'aide financière et enfin, les bureaux de conseils et les cours.

Conseil et aide financière

La question, ici, est de savoir si l'existence des bureaux de conseil est une condition nécessaire pour que l'information sur les possibilités d'aide soit diffusée. Pour y répondre, on inclura dans un questionnaire prévu pour les bureaux d'aide au retour une section des questions portant sur la fréquence d'utilisation des bureaux de conseil, leur utilité, etc. Cette question sera aussi traitée par la comparaison, dans chaque canton, du taux de départ et du degré d'utilisation des bureaux de conseil.

Cours de réinsertion et aide financière

La question qui se pose ici est celle des possibilités, pour une personne candidate au retour, de coupler un cours spécifique avec une aide financière visant, par exemple, à l'achat d'outils destinés à mettre en pratique les connaissances acquises. Seule une approche individuelle permettra d'évaluer l'existence de ce type de synergies. On prévoit à ce sujet que le fait d'avoir suivi un cours en Suisse soit indiqué sur le questionnaire prévu pour les utilisateurs de l'aide au retour. Une autre solution consisterait à remplir un questionnaire spécifique dans le cadre des cours (solution déjà adoptée pour l'évaluation interne des cours conduits par l'ODR).

¹⁷ Une recherche abordant cette question s'est achevée au FSM : «Rückkehrförderung – die Erfahrungen Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande», Hans Mahnig, FSM 1998.

Conseils et cours

Il s'agit ici d'évaluer dans quelle mesure les conseils donnés au niveau des bureaux peuvent déboucher sur la participation à des cours spécifiques et vice-versa. Une question à ce sujet sera posée dans un questionnaire lié au départ.

Effet spécifique

Établir le poids spécifique de chaque élément de l'aide au retour dans la décision de départ est une opération difficile dans la mesure où ces éléments sont fortement liés. Pour être traitée de manière globale, cette question nécessiterait que soient comparés les taux de départ de deux groupes de personnes, le premier ayant, par exemple, bénéficié de conseils sans aide financière, le second de conseils et d'une aide financière. Les différentes composantes de l'aide étant généralement offertes en bloc, cette solution semble difficilement réalisable.

De manière individuelle, il sera par contre possible de répondre à la question si l'existence de bureaux de conseil, de cours ou de programmes de développement a un impact indépendant de l'aide financière, et ceci par des entretiens et des questionnaires distribués au requérant d'asile. Ce type d'enquête permet de pondérer les effets respectifs des différentes composantes de l'aide dans la décision de départ.

La question de l'impact des programmes spéciaux de développement dans le pays d'origine ne s'avère selon nous pas directement pertinente ici. La mise sur pied de tels programmes découle en effet autant d'un souci d'équité vis-à-vis des populations n'ayant pas migré que d'une volonté explicite de stimuler le retour. Ces programmes ne sont par ailleurs pas systématiquement ciblés géographiquement en fonction des retours. La connaissance, par les candidats au retour, de l'existence de programmes spéciaux dans leur région d'origine et son rôle éventuel dans la décision de retour pourra être mise en évidence par les entretiens et questionnaires.

Méthode d'évaluation	
• Questionnaire population	
• Analyse de pondération	
Estimation des coûts	
• Partie empirique (échantillon, récolte des données, informations détaillées sur les programmes, etc.)	110'000.00
• Partie analytique	50'000.00
Total	160'000.00

Bilan des propositions

La discussion sommaire des différentes approches nous indique en premier lieu, que les différentes évaluations sont faisables, à condition que les données AUPER soient à la disposition des évaluateurs et que leur qualité puisse être améliorée au cours des prochaines années (en introduisant notamment une série de variables nécessaires à l'analyse). Il s'agit là, en particulier, de relier le fichier de base aux informations recueillies directement par l'ODR sur l'aide au retour.

En second lieu, nous avons constaté que les bureaux de conseil dans les cantons sont des acteurs de référence dans le contact avec les requérants d'asile. Leur rôle central doit être élargi et ce aussi du point de vue de la récolte systématique d'informations sur leurs activités et leurs clients. Ils pourraient devenir un pilier du monitoring.

De ces observations découlent surtout – et en troisième lieu – que le monitoring des activités d'aide au retour doit être placé sur une base plus stable. Seule une fiabilité, tant des données AUPER que des informations des bureaux de conseil, peut donner lieu à une évaluation efficace. Le monitoring à établir doit inclure les informations recueillies par les acteurs en relation avec l'ODR ; mais probablement qu'il est nécessaire d'ouvrir aussi ce monitoring à des informations plus qualitatives, incluant des savoirs émanant directement du terrain, tant en Suisse (par exemple les réseaux familiaux) que dans les pays d'origine (par un ancrage plus large du réseau informatif). Un monitoring efficace devrait, en d'autres termes, s'ouvrir aux associations des réfugiés en Suisse, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales actives en Suisse et à l'étranger. On pourrait imaginer, à cet égard, d'instaurer un groupe mixte d'accompagnement des mesures d'aide au retour.

Enfin, il nous semble important de souligner que la politique d'aide au retour n'est pas pour l'instant évaluée dans sa globalité. Il sera, pour en faire un domaine d'évaluation d'accès systématique, nécessaire d'en actualiser la conceptualisation et d'en définir les buts précis, et ceci sur la base des expériences en cours et des conceptualisations spécifiques à des projets concrets d'aide au retour (éventuellement en contactant des experts scientifiques). Sept ans après la première réflexion sur ce thème, au sein de l'ODR, et le développement d'un apprentissage régulier, la Confédération devrait faire le point sur l'instrument en question et concrétiser une stratégie qui s'est développée pragmatiquement, mais qui ne trouve pas de document actuel de référence indiquant les éléments et les buts composant cette aide au retour. Ce document ne devrait que mettre en exergue les pratiques de l'ODR et en synthétiser les expériences. Il devrait contenir notamment les points suivants :

- pratique actuelle de l'aide au retour et expériences faites,
- les priorités (buts et stratégies pour y arriver),

- un système de monitoring à introduire (indicateurs et procédures suivis en Suisse et au pays d'origine),
- et une logique organisationnelle à suivre.

Comme l'idée de « l'attractivité » formulée dans le débat public, le concept « d'aide au retour » est organisé sur une base nécessitant une révision, incluant les différents moments distincts dans la pratique quotidienne de l'ODR. Il ne s'agit, en effet, pas seulement d'une mesure de réduction des coûts de l'accueil, mais aussi d'un programme visant d'autres buts tels que le soutien dans le pays d'origine, la crédibilité envers le monde politique national et international ou encore la formation à l'entraide. De plus, l'aide au retour mobilise, comme nous l'avons indiqué, des représentations sur la Suisse, tant en Suisse que à l'étranger (par une augmentation de l'acceptabilité de cette aide). Un programme d'aide au retour devrait, de ce fait, être considéré sous tous ces aspects, présenter des buts, les classer par priorité, ainsi que les rendre le plus opérationnel possible. Cela permettrait de construire un cadre de référence pour l'évaluation des mesures *et* du programme.

Si une évaluation des différentes mesures d'aide au retour devait se faire actuellement, elle devrait être mise en route par une reconstruction discursive (impliquant les acteurs utiles) des buts de ces mesures, soit concrètement : par une construction d'un concept général de référence. En sortirait un programme qui pourrait être référentiel pour une évaluation. À ce moment et comme nous l'avons indiqué, différentes stratégies d'évaluation seraient possibles. Notre discussion au sujet de différentes approches donne lieu à une orientation vers la création d'un système d'indicateurs du suivi de l'aide au retour (un système de monitoring), qui mettrait régulièrement en évidence les résultats de ces mesures. À ce stade seulement, nous entrevoyons la possibilité de posséder les conditions suffisantes pour une appréciation différenciée de l'efficacité de l'aide au retour.

Nous proposons, comme démarche future, de créer un groupe de travail au sein de l'ODR, éventuellement épaulé par des experts externes, chargé d'actualiser le concept de base de l'aide au retour, selon les indications figurant dans ce rapport. À ce moment-là, il sera possible de mettre au concours l'évaluation du programme et des mesures, avec une priorité pour l'évaluation du programme qui définira

- les évaluations partielles à mener et
- les indicateurs à saisir en vue de la création d'un système de monitoring permettant la répétition régulière de l'évaluation du programme.

Bibliographie

Arbenz, Peter (1995). *Rapport sur une politique suisse en matière de migrations*. Berne: [s.n.].

Niessen, Jan et France Mochel (1999). *Les relations extérieures de l'Union européenne et les migrations internationales*. Brussels: Migration policy group [etc.].

Office fédéral des réfugiés, ODR (1989). *Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés*. Berne: [Office fédéral des réfugiés].

Parini, Lorena (1997). *La politique d'asile en Suisse : une perspective systématique*. Paris [etc.]: L'Harmattan.

Schmidt, Manfred G (1985). *Der schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung : eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt a.M. [etc.]: Campus Verlag.

Wicker, Hans-Rudolf, Catherine Moser et Thomas Gass (1998). *Evaluation des Rückkehrhilfe- und Wiedereingliederungsprogrammes für bosnische Staatsangehörige*. Bern: Institut für Ethnologie der Universität Bern.

Zürcher, Gottfried (1993). *Die Förderung der freiwilligen Rückkehr*. Bern: [s.n.].

Annexe : représentations schématiques

Schéma 1 : objectifs de l'aide au retour

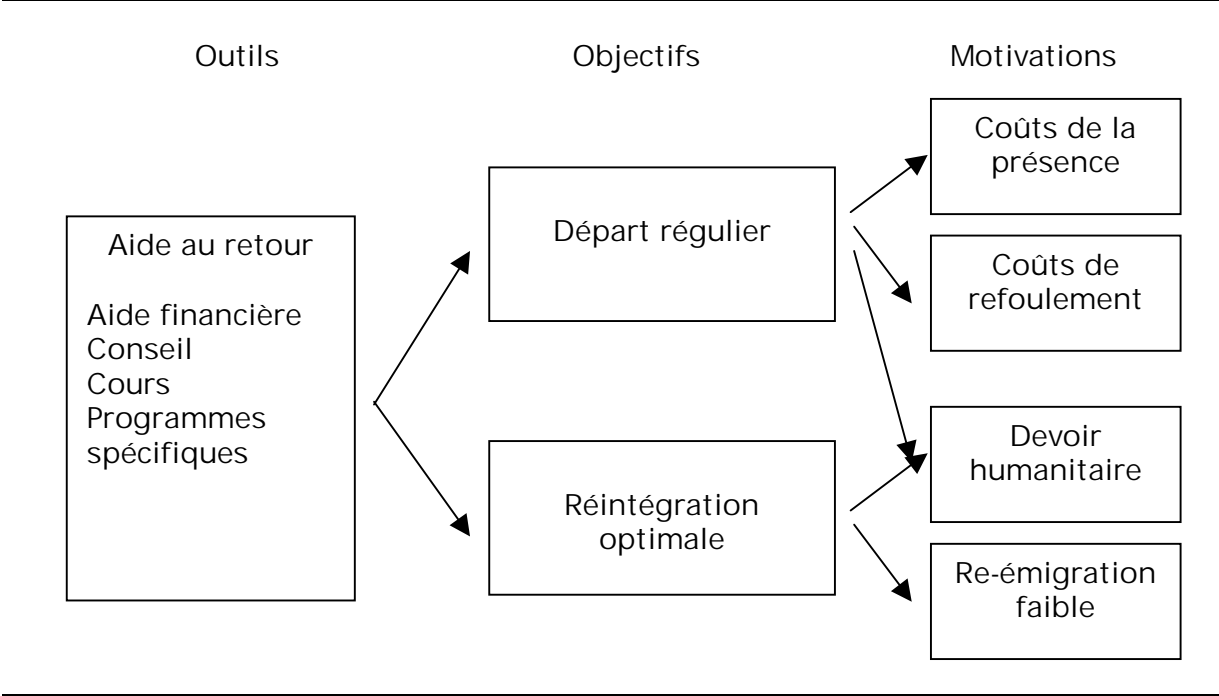


Schéma 2 : Facteurs déterminants le retour

