



UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

MAPS
Université de Neuchâtel
A.-L. Breguet 1
2000 Neuchâtel
Suisse

Master en Sciences
Sociales
Migration et Citoyenneté

MÉMOIRE DE MASTER
sous la direction du Prof.
Etienne Piguet

Experte
Marion Fresia

Septembre 2015

Tosca Doess

La décision d'octroi de l'aide au retour

*Discours et pratiques des
employés des bureaux cantonaux
de conseil en vue du retour*

Remerciements

Merci tout d'abord aux employés du CVR Vaud à Lausanne pour leur confiance et pour m'avoir si généreusement ouvert les portes de leur bureau, sans eux ce travail n'aurait tout simplement pas existé.

Merci à Irina, Monica et Yasna, mes fidèles auditrices et relectrices, pour leurs commentaires toujours pertinents et leur soutien sans faille dans les moments de doutes. Nos discussions enflammées autour de nos recherches respectives ont fait naître bien des réflexions et m'ont permis de conserver un réel plaisir à mener cette recherche.

Merci évidemment à Baptiste, Camille et Ariane, mes amours et amis qui m'ont supporté tout au long de ce chemin tortueux qui a mené à l'écriture de ce travail.

Merci également à la famille : Jonas, Patrizia, Jean-Jacques et Monica. Votre croyance en moi m'a permis d'avancer.

Merci à Etienne Piguet et Marion Fresia pour leurs conseils avisés et leurs encouragements.

Résumé

L'aide au retour reste une mesure largement inconnue au sein de la population suisse. Cependant, chaque jour, des hommes et des femmes sont chargés d'octroyer une aide aux personnes qui se sont vues refuser le droit de rester en Suisse ou qui souhaitent la quitter. Ces « street-level bureaucrats », nommés ainsi par Lipsky en raison de leur interaction « face-à-face » avec des bénéficiaires au sein d'un cadre administratif, ont dès lors la responsabilité de décider si ces personnes peuvent légitimement revendiquer ou non le droit à une aide au retour.

Ce travail a pour objectif de lever le voile sur les pratiques administratives des employés du bureau de conseil en vue du retour Vaud en s'intéressant à la manière dont ces derniers construisent et légitiment la décision d'octroi de l'aide au retour.

Cette décision est construite sur une série de lois et de directives mais également sur un ensemble de critères implicites pour les bénéficiaires et préétablis par les employés en amont de toute décision, tels que la cohérence et la crédibilité du récit, mais aussi la vulnérabilité ou le besoin particulier des personnes.

En décrivant les différentes étapes qui permettent de construire cette décision nous verrons la manière dont ces différentes logiques s'articulent entre elles, parfois non sans difficulté. Ce travail nous permettra également de souligner l'importance de la marge de manœuvre des cantons mais également du pouvoir discrétionnaire des employés dans leurs pratiques.

Mots-clés : Street-level bureaucrats, employés des administrations, marge de manœuvre, pouvoir discrétionnaire, processus de décision

Table des matières

REMERCIEMENTS	2
RESUME	3
TABLE DES MATIERES.....	4
ABREVIATIONS.....	7
1. INTRODUCTION	8
1.1 CHOIX ET DELIMITATION DU SUJET.....	8
1.2 INTERET ET BUT DE LA RECHERCHE	9
1.3 STRUCTURE DU TRAVAIL	10
PREMIERE PARTIE	12
2. MISE EN CONTEXTE	13
2.1 L'AIDE AU RETOUR	13
2.1.1 Petit historique et quelques chiffres de l'aide au retour en Suisse.....	14
2.1.2 Bases juridiques de l'aide au retour.....	16
2.1.3 Les bénéficiaires de l'aide au retour	17
2.1.4 Objectifs de l'aide au retour.....	17
2.1.5 Structure de l'aide au retour.....	18
2.1.6 Montants de l'aide au retour	19
2.2 RÔLE ET FONCTIONNEMENT DES CVR	19
2.2.1 Rôle	19
2.2.2 Tâches.....	20
2.2.3 Financements.....	21
2.3 LA POLITIQUE SUISSE EN MATIERE DE RENVOIS	21
2.4 LE SYSTÈME D'ASILE EN SUISSE.....	22
2.4.1 Vers une dégradation des conditions de séjour des étrangers « indésirables »	22
2.4.2 Une procédure d'asile entre compétences fédérales et cantonales.....	22

3.	ETAT DES CONNAISSANCES	24
3.1	SOURCES D'INFORMATIONS ET ETAT DE LA LITTERATURE	24
3.1.1	Sources informatives en Suisse et en Europe.....	24
3.1.2	Littérature scientifique en Suisse et en Europe.....	25
3.1.2.1	Question de définitions et de points de vue	25
3.2	UN SUJET D'ACTUALITE FORTEMENT POLITISE MAIS PEU CONNU ET MAL DOCUMENTE.....	28
	DEUXIEME PARTIE	30
4.	PROBLEMATIQUE.....	31
4.1	QUESTIONS DE RECHERCHE.....	31
	TROISIEME PARTIE.....	33
5.	CADRE THEORIQUE.....	34
5.1	DEFINITION DE L'OBJET D'ETUDE ET CHOIX D'UNE APPROCHE.....	34
5.2	LE PROCESSUS DE DECISION	34
5.3	L'ETUDE DES ADMINISTRATIONS.....	37
5.3.1	Street-level bureaucrats, pouvoir discrétionnaire et marge de manœuvre.....	37
5.3.2	Le processus de décision dans le domaine de l'asile	40
6.	METHODOLOGIE.....	44
6.1	UNE APPROCHE.....	45
6.2	UN TERRAIN	45
6.2.1	Choix du terrain, accès et échantillonnage	46
6.2.2	Structure et collaborateurs	47
6.2.3	L'aide au retour du canton de Vaud en chiffres	48
6.3	ET DES METHODES	49
6.3.1	Récolte de données.....	49
6.3.2	Utilisation des données.....	55
6.3.3	Analyse de données	52
6.4	REFLEXIVITE SUR MA POSITION DE CHERCHEUSE.....	54

QUATRIEME PARTIE	56
7. RESULTATS ET ANALYSE	57
7.1 LE CANTON DE VAUD ET LE CONTEXTE ACTUEL DE L'ASILE : DES ELEMENTS PARTICULIERS A PRENDRE EN COMPTE	57
7.1.1 L' « exception vaudoise » : des spécificités en matière de renvois	57
7.1.2 Le CVR du canton de Vaud	60
7.1.2.1 L'aide au retour cantonale.....	60
7.1.3 Actualités dans le domaine de l'asile : changements dans la répartition des compétences	61
7.2 LA DECISION D'OCTROI DE L'AIDE AU RETOUR : UN PROCESSUS COMPLEXE ET MULTIFACTORIEL	62
7.2.1 La décision d'entrée en matière concernant l'octroi d'une aide au retour	65
7.2.1.1 Vérification de la conformité de la situation du demandeur aux critères légaux d'octroi de l'aide au retour	65
7.2.1.2 Vérification des conditions d'octroi et des clauses d'exclusion.....	68
7.2.2 Définir le montant de l'aide	77
7.2.2.1 Dispositions légales et exceptions possibles.....	77
7.2.2.2 La volonté de rentrer	82
7.2.2.3 La confiance : une condition sine qua non d'un projet de réintégration durable	83
7.2.2.4 Le récit : entre cohérence, vulnérabilité et doutes.....	86
7.2.2.5 Justification de l'aide octroyée : l'objectivation des pratiques.....	94
7.2.2.6 Réalisme du projet : recherche d'informations, travail en réseau et négociations	95
7.2.3 Des situations de plus en plus complexes et des personnes de plus en plus vulnérables	97
CINQUIEME PARTIE.....	104
8. DISCUSSION DES RESULTATS	105
9. CONCLUSION	110
10. BIBLIOGRAPHIE.....	112
11. ANNEXES	118

ABREVIATIONS

ALCP	Accords sur la libre circulation des personnes
CEDH	Convention ou Cour européenne des droits de l'Homme
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CF	Conseil Fédéral
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CR	Convention de Genève relative au statut des réfugiés
CVR	Conseil en vue de retour
DDC	Directive du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DR	Directive retour
FAREAS	Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile
FSM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
GIM	Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration
GT	Grounded Theory
HCR	Haut-commissariat pour les réfugiés
ILR	Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour
Lasi	Loi sur l'asile
LEtr	Loi sur les étrangers
NEM	Non-entrée en matière
OA 1 et 2	Ordonnances 1 (relative à la procédure) et 2 (relative au financement) sur l'asile
SEM	Office fédéral des migrations
SPOP	Service de la population (canton de Vaud)
ODR	Office fédéral des réfugiés, actuel SEM
OIM	Organisation internationale pour la migration
PIA	Programme d'aide au retour
PIM	Prévention de la migration irrégulière
RAD	Requérant d'asile débouté
REZ	Aide au retour dans les centres d'enregistrement et de procédure
SEM	Service d'Etat aux migrations (anciennement SEM)
SIS	Système d'information Schengen
SSI	Service social international
TAF	Tribunal administratif fédéral

1. INTRODUCTION

1.1 CHOIX ET DELIMITATION DU SUJET

En commençant ce travail de mémoire, je savais que je voulais traiter d'un sujet en lien avec le domaine de l'asile en Suisse, mais lequel ?

Au vu des nombreux travaux mettant l'accent sur les expériences des requérants d'asile et ceux traitant du système d'asile et de ses conséquences, j'avais envie d'étudier « l'envers du décor » en m'intéressant aux discours et aux pratiques des employés des administrations cantonales chargées de la gestion de l'asile.

Bien que trop souvent considérés comme de simples « pions » dans la procédure d'asile, appliquant de manière stricte les lois définies au niveau fédéral, les employés des administrations cantonales participent activement au « processus décisionnel qui, loin de relever d'une simple application neutre et mécanique de la loi, s'élabore et s'interprète au jour le jour par une diversité d'individus à diverses échelles (...) et dans différentes sphères » (Fresia et al, 2013 ; 10). Les employés de ces administrations sont dès lors considérés comme des acteurs à part entière de ce système et participent pleinement à son élaboration.

Mes premières recherches ont été guidées par mon intérêt pour la procédure de renvoi des requérants d'asile déboutés et, au fil de mes lectures, celles-ci m'ont amenées à découvrir l'existence de l'aide au retour. Ce programme national permet aux personnes sous le coup d'une décision de renvoi et à certaines personnes relevant du droit des étrangers de bénéficier d'une aide financière et d'un conseil personnalisé dans le but d'organiser leur départ et de mettre en place un projet de réintégration dans leur pays d'origine. Cette aide au retour a rapidement retenu mon attention car, comme souligné dans la note d'intention de la journée de discussion du réseau Migreurop sur le retour volontaire « bien qu'ancienne dans certains pays de l'Union européenne, [l'aide au retour] reste encore assez méconnue, voire inconnue de la société civile » (Migreurop, 2014 :3). Et pourtant, cette mesure fait partie intégrante de la stratégie des autorités fédérales en matière de renvoi et est considérée « comme un complément des mesures d'éloignement » (Commission européenne, Rapport national français 2009), ce qui en fait « un instrument indispensable de la politique d'asile de la Suisse » (SEM, 2014).

En Suisse, c'est une administration cantonale, nommée « bureau cantonal de conseil en vue du retour » (abrégé CVR) et présente dans chaque canton, qui est chargée de l'octroi de cette aide. Mon désir en commençant ce travail était de saisir le déroulement du processus de décision d'octroi de l'aide au retour en étudiant les pratiques et les discours mobilisés par les employés d'un CVR.

Du fait de la répartition des compétences entre cantons et Confédération et de l'exécution cantonale des législations fédérales qui en découle, de nombreux auteurs ont souligné l'importance de la marge de manœuvre dont bénéficient les administrations cantonales dans leurs pratiques. De par mon intérêt pour les employés de ces administrations, j'ai voulu comprendre quelle était la place et le rôle de cette marge de manœuvre dans le processus de décision d'octroi de l'aide au retour.

1.2 INTERET ET BUT DE LA RECHERCHE

Ces dernières années, peu de travaux scientifiques consacrés au domaine de l'asile se sont penchés sur les pratiques des différents acteurs impliqués dans la gestion de celui-ci. Comme le souligne Etienne Piguet dans l'avant-propos de l'ouvrage *Les rouages de l'asile en Suisse* (Fresia, Bozzini et Sala 2013:5), ce manque dénote d'une conception du droit d'asile relativement naïve qui suppose une simple application de la loi à des situations objectives et bien définies.

Dans ce travail, je considérerai donc les employés administratifs en tant qu'acteurs à part entière du processus d'octroi de l'aide au retour en tentant de situer leurs pratiques et discours dans un contexte politique et social particulier et analyserai la décision d'octroi de l'aide au retour dans sa dynamique processuelle et construite.

Dans son article « « Up the Anthropologist : Perspectives Gained From Studying Up », Laura Nader souligne l'importance d'étudier la structure sociale du pouvoir, moyenne et haute. Elle critique ainsi la prédominance en sciences sociales des travaux effectués sur des groupes lointains, tant spatialement que socialement, et le manque de recherches sur les groupes qui, dans nos sociétés, détiennent le pouvoir et dont les décisions ont une influence directe sur nos vies. Selon elle, la connaissance de ces groupes de pouvoir passe par l'étude de la culture des bureaucraties, dans le but « to get behind the facelessness of a bureaucratic society, to get at the mechanisms whereby faraway corporations and large-scale industries are directing the everyday

aspects of our lives»¹ (Nader, 1972:5). L'idée d'une société bureaucratique "sans visage" est appliquée dans cet article aux grandes sociétés américaines mais je reprendrai ici ces propos pour souligner l'importance de faire de même en Suisse, et pas uniquement au niveau des grandes entreprises internationales telles que Nestlé ou Philipp Morris, mais de pousser cette étude des « lieux de pouvoir » aux administrations nationales et locales. En effet, même à ce niveau, les décisions prises par les employés de ces administrations ont une influence directe sur la vie de nombreuses personnes et les pratiques concernées sont souvent méconnues et surtout peu étudiées. Pourtant, toujours selon Nader, «a democratic framework implies that citizens should have access to decision-makers, institutions of government, and so on. This implies that citizens need to know something about the major institutions, government or otherwise, that affect their lives» (Nader, 1972:294). Il est donc de la responsabilité des chercheurs en sciences sociales d'étudier les pratiques administratives des institutions gouvernementales afin que les citoyens, mais également les non-citoyens, puissent accéder à la connaissance de ces mécanismes complexes. Et cela d'autant plus que les travaux relatifs à l'aide au retour ont en général analysé celle-ci sous l'angle de la mise en œuvre des politiques plutôt qu'au niveau de la description fine et détaillée des pratiques observées.

L'intérêt de cette recherche réside donc à la fois dans le défrichage du champ encore peu étudié des discours et des pratiques des employés des administrations cantonales dans le domaine de l'asile et dans l'approche compréhensive adoptée à l'égard de ces acteurs, mais aussi dans l'étude des sphères décisionnaires locales chargées de l'octroi de l'aide au retour dont les décisions ont des conséquences importantes sur l'avenir des personnes concernées.

1.3 STRUCTURE DU TRAVAIL

Maintenant que nous avons défini plus précisément le but et l'intérêt de cette recherche, voici à présent la manière dont ce travail sera structuré.

La première partie de ce travail sera consacrée à la présentation du contexte national de l'aide au retour et à l'état des connaissances sur ce sujet (chapitres 2 et 3). Les

¹ J'ai choisi ici de garder la version originale des passages cités lorsque la traduction me semblait rendre compte difficilement du propos tenu.

différents aspects de l'aide au retour et son lien avec la politique des renvois et de l'asile en Suisse seront présentés ainsi que les particularités suisses en matière de répartition des compétences entre niveaux cantonal et fédéral. Le chapitre trois nous permettra d'avoir un aperçu des connaissances produites sur le sujet et de la manière dont la politique des retours s'inscrit dans la problématique plus globale de la gestion des migrations.

La deuxième partie (chapitre 4) consistera en la présentation de la problématique de ce travail ainsi que des différentes questions de recherche qui nous intéressent ici. La troisième partie (chapitres 5 et 6) sera consacrée à la présentation du cadre théorique et à la méthodologie. Le chapitre 5 permettra ensuite de définir l'approche choisie ainsi que le cadre d'analyse des résultats tandis que le terrain et la méthodologie pour la récolte des données et l'analyse de celles-ci seront présentés au chapitre 6. Une brève réflexion sur ma position en tant que chercheuse sera également menée.

L'avant-dernière partie (chapitre 7) sera consacrée à la présentation ainsi qu'à l'analyse des résultats et nous permettra de répondre aux questions de recherche.

Finalement, la dernière partie (chapitres 8 et 9) proposera une discussion des principaux enseignements et questionnements soulevés par ce travail ainsi qu'une mise en perspective des résultats.

Première Partie

**MISE EN CONTEXTE ET
ETAT DES LIEUX
DES CONNAISSANCES**

2. MISE EN CONTEXTE

L'objectif de ce chapitre est de présenter de manière relativement détaillée les différents aspects de l'aide au retour en Suisse afin de disposer d'une base d'informations solide qui permette d'assurer une meilleure compréhension du contexte dans lequel cette recherche s'inscrit.

Cette mise en contexte nous servira également à souligner le lien étroit qui unit la problématique de l'aide au retour avec la politique des renvois. Enfin, la présentation du système fédéraliste suisse et de la répartition des compétences entre cantons et Confédération dans le domaine de l'asile nous permettra de mieux saisir la marge de manœuvre dont bénéficient les cantons dans l'application des lois fédérales.

2.1 L'AIDE AU RETOUR

L'aide au retour est un programme national comprenant un ensemble de mesures dont le but est de permettre à certaines catégories de personnes relevant du domaine de l'asile mais aussi de LEtr dans les cas de victimes ou témoins de la traite et des artistes de cabaret en situation d'exploitation, de bénéficier de prestations financières en vue de leur retour volontaire et de leur réintégration dans leur pays d'origine.

Depuis son institutionnalisation dans les années 90, l'aide au retour est devenue un élément indispensable de la stratégie des autorités fédérales en matière de retour (Estelli, 2015 :3) et le retour volontaire est aujourd'hui représentatif d'enjeux et d'intérêts politiques et économiques importants.

Pour les gouvernements européens, le retour volontaire représente une alternative favorable aux renvois forcés, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, celui-ci offre un avantage « pratique » non négligeable pour les autorités en rendant possibles des retours qui ne l'auraient pas été de manière forcée. En effet, de nombreux obstacles rendent parfois difficile l'exécution des renvois dits forcés². Parmi les plus courants on compte l'obtention des documents nécessaires au voyage³ ainsi que le respect du principe de non-refoulement dans le cas où la personne court un risque sérieux d'être soumise à la torture ou de subir des traitements inhumains et dégradants

² Nous emploierons ici le terme de renvoi forcé pour désigner tout renvoi qui est effectué sous la contrainte policière.

³ Notamment si le pays d'origine refuse de les fournir ou si la personne à renvoyer refuse de collaborer ou ne possède pas de pièces d'identité.

dans son pays de retour. Afin d'éviter d'être confrontées à ces obstacles parfois insurmontables et de pouvoir procéder au renvoi des personnes concernées, les autorités fédérales ont mis sur pied différents outils qui déploient leurs effets au-delà des frontières nationales et européennes mais aussi à la limites de celles-ci et sur le territoire national, tels que les accords de réadmission, les partenariats migratoires, les accords de transit, et l'aide au retour.

Au niveau politique, le retour volontaire permet donc un meilleur dialogue concernant les conditions de réadmission et améliore les possibilités d'accords avec les pays d'origine en augmentant ainsi les chances d'obtenir les documents nécessaires au retour de la personne. Le retour volontaire assure également une collaboration avec la personne concernée et donne ainsi une vision plus « humaine » des autorités et permet une meilleure acceptation de celui-ci auprès de l'opinion publique et des groupes de défense des droits de l'Homme. De plus, au niveau économique, un retour volontaire coûte proportionnellement moins cher du fait des coûts importants des mesures de contraintes et des dispositifs sécuritaires nécessaires à l'exécution d'un renvoi forcé.

Cependant, malgré ces nombreux avantages, l'aide au retour est susceptible de rencontrer certains problèmes au niveau de sa mise en œuvre du fait notamment de la grande variété de buts qu'elle prétend atteindre et le manque de cohérence qui en découle ainsi que de la variété des facteurs influençant la volonté et les possibilités de retour des personnes concernées (Piguet et al. 2004).

2.1.1 Petit historique et quelques chiffres de l'aide au retour en Suisse

Les différents programmes d'aide au retour mis en place depuis une trentaine d'années s'inscrivent dans des contextes politiques et historiques particuliers. À la fin des années 80, après la guerre froide, les premiers programmes d'aide au retour sont mis sur pied pour les personnes ayant fui les régimes communistes. En Suisse, c'est aussi durant cette période que les décisions d'asile positives diminuent et que le nombre de personnes qui « disparaissent » et passent dans l'illégalité dépasse le nombre de départs contrôlés (Piguet et al, 2000). Cette situation couplée aux importantes difficultés rencontrées dans le renvoi des requérants d'asile déboutés pousse la Confédération à créer une aide au retour et c'est ainsi qu'émergent les premières réflexions concernant l'encouragement des retours volontaires. Au début

des années 90, un concept d'aide au retour est créé par l'ODR (actuel SEM) mais celui-ci ne rencontre pas les résultats attendus et reste longtemps au stade de projet pilote. Il faudra attendre la fin de la guerre des Balkans à la fin des années 90 pour que les premiers véritables programmes d'aide au retour efficaces apparaissent.

En 1993, le premier concept suisse d'aide au retour voit le jour et, en 1997, l'aide au retour est appliquée à l'ensemble des requérants d'asile. En 1999 la section « aide au retour » est créée à l'ODR (actuel SEM) et en 2002, l'aide au retour prend une autre dimension avec la signature par la Suisse des ALCP qui implique une coordination avec les autres Etats signataires. Celle-ci devient alors plus flexible et une aide complémentaire pour la réintégration (RAS) fait son apparition.

En 2008, d'autres changements apparaissent avec l'introduction de l'accès de personnes relevant du droit des étrangers à l'aide au retour ainsi qu'aux NEM (non-entrée en matière) et au nouvel objectif de certains programmes de participer à la prévention de la migration irrégulière.

En 2008 et 2009, deux cantons romands, Vaud et Genève, mettent en place une aide au retour cantonale destinée aux sans-papiers suite au constat de l'augmentation de du nombre de personnes sans statut de séjour légal⁴ qui souhaitaient regagner leur pays d'origine mais manquent de moyens pour y parvenir.

Depuis un certain nombre d'années, l'aide au retour se dirige dans le sens d'une individualisation de l'information, du conseil et de l'assistance matérielle des personnes concernées dans le cadre du « case management » ainsi que vers un élargissement des groupes cibles.

Actuellement, la mise en place de la politique d'aide au retour est gérée par le SEM en collaboration avec la Direction du développement et de la coopération (DDC), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ainsi qu'avec les services cantonaux qui assurent les services-conseils en vue du retour. Cependant, dans la restructuration du domaine de l'asile en cours, les centres fédéraux d'enregistrement disposeront également de bureaux de conseil en vue du retour et dans ces cas, les conseils à l'aide au retour relèvera alors de la compétence de la Confédération. Cette évolution va dans le sens d'une redistribution des compétences cantonales à la

⁴ J'ai fait le choix d'utiliser le terme de « personne sans statut de séjour légal » afin d'éviter les termes de « clandestin » ou de « sans-papiers » habituellement usités. L'appellation « sans statut de séjour légal » permet selon moi de mieux rendre compte du caractère construit du terme et de ne pas réduire les personnes concernées à cette seule catégorisation.

Confédération et occasionne ainsi une certaine perte de compétences des cantons dans ce domaine. Cette diminution des compétences cantonales se traduit déjà depuis le début des phases test d'accélération des procédures en janvier 2014 par une diminution du nombre de cas attribués aux cantons.

En effet, selon les chiffres du SEM, alors qu'en 2013 3'478 personnes ont effectué un retour volontaire contrôlé⁵, en 2014 ce nombre est descendu à 2'711 et parmi celles-ci 1990 personnes seulement ont bénéficié de l'aide au retour pour une moyenne de 166 personnes par mois. Parmi celles-ci, 922 ont effectué ce retour depuis les centres d'enregistrements et de procédures, 883 avec l'aide au retour individuelle et 88 personnes sont parties dans le cadre des programmes à l'étranger. De plus, 97 personnes ont bénéficié de consultation et d'une organisation du départ dans le canton et sans aide financière, par exemple uniquement avec une aide médicale. Il n'existe malheureusement pas de statistiques cantonales permettant de comparer le nombre de bénéficiaires de l'aide au retour par canton. Du fait de notre recherche, nous avons cependant pu avoir accès aux statistiques concernant le canton de Vaud, que nous présenterons dans la troisième partie de ce travail.

2.1.2 Bases juridiques de l'aide au retour

Plusieurs textes de loi en Suisse font référence à l'aide au retour et permettent de définir le cadre et les conditions de déploiement de celle-ci ainsi que ses limites.

L'article 93 de la Loi sur l'asile (réf. Annexe 1) concernant l'aide au retour et la prévention de la migration irrégulière définit la participation financière de la Confédération à la fois aux CVR mais aussi aux projets individuels, à des programmes à l'étranger ou encore aux frais médicaux.

Le chapitre 6 de l'Ordonnance 2 sur l'asile relatif au financement (OA 2) intitulé *aide au retour et réintégration* (articles 62 à 78) définit les buts de l'aide au retour, les bénéficiaires et les limitations d'octroi, mais aussi le rôle et les compétences des CVR, les montants des subventions allouées aux cantons, ainsi que les généralités des programmes à l'étranger et de l'aide individuelle (réf. Annexe 2).

La directive 4 du SEM concernant l'aide au retour et à la réintégration (réf. Annexe 3) se base sur les deux lois citées précédemment et en reprend les principaux éléments

⁵ Retours pour lesquels la Suisse a connaissance de leur sortie du territoire.

en développant de manière plus détaillée certains aspects.

L'article 60 de la section 1 « Aide au retour et à la réintégration » du chapitre 10 « Fin du séjour » de la LEtr règle le cas des personnes relevant du droit des étrangers (réf. Annexe 4).

2.1.3 Les bénéficiaires de l'aide au retour

Au niveau légal, l'article 63 de l'OA 2 définit les bénéficiaires ainsi que les personnes exclues de l'aide au retour dans le domaine de l'asile et du droit des étrangers (réf. Annexe 2).

Au niveau de l'asile, les personnes pouvant bénéficier de l'aide au retour peuvent faire face à diverses situations :

- 1) Avoir reçu une décision d'asile négative et être sous le coup d'une décision de renvoi.
- 2) Avoir retiré leur demande d'asile avant la fin de la procédure.
- 3) Avoir renoncé à leur droit de séjour après avoir reçu une décision d'asile positive ou un permis provisoire.

Au niveau de la LEtr, les bénéficiaires de l'aide au retour sont les personnes particulièrement menacées d'être exploitées dans l'exercice de leur activité lucrative et les victimes ou témoins de la traite d'êtres humains.

2.1.4 Objectifs de l'aide au retour

L'article 62 de l'OA 2 indique que « le but des mesures d'aide au retour est d'encourager les personnes mentionnées à l'art. 63 à retourner de leur plein gré, dans les délais impartis, dans leur Etat d'origine ou de provenance ou à se rendre dans un Etat tiers » (OA2, art.62, al.1).

Cependant, à la lumière de diverses sources, plusieurs autres buts que celui d'inciter au retour volontaire peuvent être identifiés, tels que : faciliter le retour et la réintégration dans le pays d'origine, inciter les pays d'origine à réadmettre leurs ressortissants, développer des compétences en matière de gestion de la migration dans les pays de provenance, établir un dialogue sur la politique migratoire avec des pays tiers en vue de partenariats migratoires (accords de réadmission, de transit, etc), réduire la migration irrégulière.

L'aide au retour agit donc à deux niveaux : à la fois en Suisse au niveau de la politique

intérieure en incitant les personnes à quitter le territoire, incitation renforcée par des conditions de vie toujours plus précaires et par la présentation du retour volontaire comme seule alternative à un renvoi forcé ou à la clandestinité, et à l'étranger en proposant des projets de développement dans le but de réduire les facteurs « push » qui poussent les gens à émigrer et les facteurs « pull » qui poussent les gens à immigrer et à prévenir ainsi la migration irrégulière.

Comme évoqué plus tôt, ces différents objectifs répondent à des intérêts politiques et économiques bien précis qui rendent l'aide au retour attractive pour de nombreux états d'accueil.

2.1.5 Structure de l'aide au retour

Le programme d'aide au retour comprend quatre volets distincts définis dans les articles 65 à 78 du chapitre de l'OA 2 et à l'article 93 al.2 LAsi et poursuivent des objectifs parfois similaires et souvent complémentaires.

Le premier volet est celui du conseil en vue du retour dispensé dans les différents bureaux de conseils en vue du retour présent dans chaque canton. Ceux-ci peuvent être gérés soit par une autorité publique telle que la police des étrangers ou le service social cantonal ou par une structure associative, telle que la Croix-Rouge à Genève. Les employés des CVR représentent les principaux interlocuteurs des personnes bénéficiaires de l'aide au retour et leur rôle est de planifier et d'organiser le retour des personnes concernées par un retour volontaire en définissant les mesures d'aide adéquates et en obtenant le plus d'informations possibles concernant la situation dans le pays d'origine par le biais de l'OIM. Ces services sont financés par le SEM qui doit approuver les mesures choisies.

Les trois autres volets concernent les programmes à l'étranger, l'aide individuelle ainsi que la prévention de la migration irrégulière dont les conditions sont définies à l'art. 93 al.2 LAsi.

En plus de ces quatre types de mesures, une aide au retour est également proposée depuis 2005 par le SEM dans les centres d'enregistrement et de procédure ainsi que les aéroports et les zones de transit où des conseils sont dispensés.

L'aide et le montant offerts varient en fonction des programmes mis en place dans le pays d'origine par le biais des programmes à l'étranger et de l'aide structurelle.

2.1.6 Montants de l'aide au retour

Les montants fournis aux bénéficiaires dépendent de l'âge de la personne (enfant ou adulte) et de la durée du séjour et sont définis de la manière suivante :

Pour un séjour de plus de trois mois : 1000.- par adulte et 500.- par enfant et pour un séjour de moins de trois mois : 500.- par adulte et 250.- par enfant.

En plus de cette aide de base, une aide complémentaire de 3'000.- maximum peut être offerte pour la mise en œuvre d'un projet de réintégration dans le domaine professionnel, de la formation, du logement et autres selon la situation personnelle du bénéficiaire. Celle-ci est versée par l'OIM et les représentations diplomatiques helvétiques dans les pays d'origine dans les trois mois suivants le retour et en échange de pièces justificatives.

De plus, s'il existe des besoins de réintégration particuliers, une aide complémentaire maximale de 5'000.- peut être attribuée pour des projets professionnels ou des frais de logement. De plus, une aide individuelle pour motifs médicaux tels que l'achat de médicaments et la prise en charge d'un traitement peut être reçue sous présentation d'un certificat médical détaillé ainsi que d'un devis de pharmacie.

A ces diverses aides s'ajoute les frais de viatique qui sont de 200.- par adulte et de 50.- par enfant et de maximum 500.- par famille.

Une aide à l'établissement dans un pays tiers peut aussi être octroyée dans le cas où la personne veut continuer son voyage en direction d'un autre pays où elle bénéficie d'un droit de séjour.

2.2 RÔLE ET FONCTIONNEMENT DES CVR

La directive 4 du SEM (réf. Annexe 3), en plus de reprendre certains des éléments présents dans les lois citées ci-dessus, décrit de manière plus détaillée les bases et les conditions de l'organisation et de la mise en œuvre des CVR.

2.2.1 Rôle

Les bureaux de conseil en vue du retour (CVR) jouent un rôle central dans l'application des différentes mesures cités ci-dessus. En effet, à l'exception de l'aide au retour dans les centres d'enregistrement et de procédure ainsi que dans les aéroports et les zones de transit, les CVR sont les interlocuteurs privilégiés des éventuels bénéficiaires de l'aide au retour.

Comme le souligne Mélanie Estelli dans son mémoire (Estelli, 2015 :84), si au départ leur principale tâche était la diffusion de l'information concernant l'aide au retour aux groupes cibles ainsi qu'aux services concernés, les employés des CVR jouent aujourd'hui un grand rôle dans l'accompagnement individuel des personnes dans l'élaboration et l'organisation de leur retour et de leur projet de réintégration.

2.2.2 Tâches

Celles-ci peuvent être réparties en trois volets :

- 1) La diffusion d'informations régulière et rapide de manière directe aux bénéficiaires ou de manière indirecte par les services concernés
- 2) La mise en réseau et le dialogue régulier avec les autorités cantonales et communales compétentes dans le domaine ainsi que d'autres institutions en contact avec le public ciblé.
- 3) L'aide individuelle dit « case management » dont le but est de favoriser la propension au retour en développant l'autonomie et l'implication des personnes dans l'élaboration de leur projet de retour.

Ainsi, c'est au CVR que revient la tâche d'informer le public cible (bénéficiaires et organismes tiers concernés) sur l'existence et le fonctionnement de l'aide au retour mais aussi, lorsqu'une demande d'aide au retour volontaire est formulée, de remplir le formulaire d'inscription du SEM et celui de l'OIM si nécessaire, de vérifier l'absence de motifs d'exclusion et de mettre en place les mesures adéquates afin de rendre possible ce retour. Ces mesures comprennent l'information sur la situation personnelle du bénéficiaire, la situation actuelle dans le pays d'origine, la planification du retour à proprement parler et l'éventuel accompagnement durant le voyage du retour puis le suivi sur place en fonction des circonstances, mais aussi l'étude des possibilités de financement.

Les employés de ces bureaux travaillent pour cela de concert avec l'OIM en ce qui concerne les informations sur les pays d'origine et le suivi sur place ainsi qu'avec les représentations diplomatiques suisses à l'étranger, le service cantonal des migrations et le SEM.

En revanche, ils ne sont pas compétents en ce qui concerne le conseil juridique ainsi que les aides personnelles concernant les demandes en rapport avec la procédure d'asile ou la police des étrangers.

2.2.3 Financements

Les financements viennent essentiellement de contributions fédérales en fonction des prestations effectuées et de la proportion de population étrangère présente dans le canton. De plus, chaque dépense est contrôlée et doit être validée par le SEM en vue d'un remboursement. Dans les cas particuliers où une aide cantonale a été mise sur pied pour permettre à des catégories de personnes exclues de l'aide au retour d'y avoir droit, celle-ci est financée par le canton.

2.3 LA POLITIQUE SUISSE EN MATIERE DE RENVOIS

L'aide au retour et les pratiques des employés des CVR s'inscrivent dans un contexte plus large de la politique migratoire suisse, et plus particulièrement celle concernant les renvois. En effet, l'aide au retour étant présentée comme la seule alternative légale au renvoi forcé, elle entretient des liens étroits et particuliers avec celui-ci. Comme mentionné au début de ce chapitre, de nombreux obstacles empêchent les Etats de renvoyer les personnes indésirables sur le territoire. Face à cette situation, ceux-ci ont donc développé des moyens parallèles afin de pouvoir atteindre leur but, dont fait partie l'aide au retour. Ainsi, lorsqu'une personne doit être renvoyée de Suisse, celle-ci a le « choix » entre un renvoi forcé ou un retour volontaire. Sans nous focaliser sur cette question, nous verrons comment cette relation parfois ambiguë entre aide au retour et renvoi forcé a des conséquences directes sur les pratiques et les discours des employés du CVR.

La politique de renvoi est utilisée depuis les années 90 par les gouvernements comme une stratégie de dissuasion et de répression des étrangers non-désirables et permet ainsi aux Etats-Nations d'affirmer leur souveraineté étatique qui se traduit par des mesures politiques et juridiques concernant l'entrée et le séjour des migrants sur le territoire national. Cependant, chaque état doit trouver un juste équilibre entre la volonté d'exercer sa souveraineté en ayant une politique efficace de retour des migrants en situation irrégulière et le respect des droits humains de la CR et de la CEDH signés par la Suisse.

2.4 LE SYSTÈME D'ASILE EN SUISSE

2.4.1 Vers une dégradation des conditions de séjour des étrangers « indésirables »

En Suisse, la loi sur l'asile (LAsi) est celle qui subit le plus de modifications et une restructuration du domaine de l'asile est en cours.

Depuis une vingtaine d'années, le système d'asile en Suisse a connu de très nombreux bouleversements dus à la complexification grandissante et à l'instabilité de son cadre juridique, soumis à une quinzaine de révisions depuis sa création en 1981. Les catégories administratives se sont multipliées et les acteurs impliqués se sont diversifiés (Fresia et al. 2013 : 12).

Les différentes révisions ont confirmé la tendance de plus en plus restrictive de la politique d'asile suisse envers les étrangers. Cette tendance s'est traduite par la mise en place de mesures ayant pour but de dissuader les étrangers indésirables de rester en Suisse.

Paradoxalement, ce durcissement implique également une diversification des possibilités de rester en Suisse et d'éviter le renvoi forcé mais dans des conditions toujours plus précaires pour ceux n'obtenant pas le statut de réfugiés.

Dans ce contexte de précarisation des statuts et de limitations de l'accès aux droits sociaux et de la dureté des conditions de vie en Suisse que ceux-ci entraînent, l'aide au retour peut présenter une alternative plus attractive que la clandestinité.

2.4.2 Une procédure d'asile entre compétences fédérales et cantonales

Selon l'article 3 de la Constitution « les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ».

Le système politique suisse, comme beaucoup d'autres démocraties, est un système fédéraliste. Ce type d'organisation particulière se distingue par la superposition de divers niveaux d'organisation, à savoir pour la Suisse, les niveaux fédéral, cantonal et communal. Cette superposition se traduit par « l'existence d'organes centraux à qui l'on a confié la réalisation de tâches qui doivent être accomplies de façon identique pour l'ensemble du pays » (Urio, 2002), mais aussi par l'autonomie attribuée aux collectivités locales et qui leur permet de bénéficier de compétences propres, sans oublier la possibilité pour les citoyens de participer à toutes les décisions politiques.

En Suisse, ce fédéralisme est dit d'exécution car il implique qu'une grande partie de la législation fédérale est exécutée par les cantons, ainsi « la compétence législative

appartient à la Confédération, tandis que la mise en œuvre des lois est confiée aux cantons » (CFM, 2011 :11). Les administrations cantonales chargées d'exécuter les lois fédérales ont ainsi la tâche de les appliquer en fonction du contexte et des particularités locales, tout en assurant une certaine égalité de traitement entre les cantons. Comme nous le verrons par la suite, cette tâche peut être rendue difficile au vue du pluralisme helvétique qui implique la coexistence de nombreux groupes d'intérêts nationaux mais aussi locaux qui font partie de la constellation locale et dont il faut tenir compte en amont de toute décision.

Dans le domaine de l'asile, ce fonctionnement se traduit également par une édicition des règles et des normes au niveau fédéral exécutées par le secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) pour le niveau national et par les organes cantonaux au niveau cantonal. Les décisions concernant les demandes d'asile sont alors prises par des fonctionnaires du SEM, puis les cantons prennent le relai concernant les conditions de séjour et d'accueil telles que l'attribution des différents types de permis de séjour (L, B, C) mais aussi les renvois. Ainsi, la Confédération est compétente pour le domaine de l'asile et les cantons pour le domaine des étrangers.

Ce fonctionnement crée des différences entre les cantons qui peuvent aller dans le sens d'un assouplissement ou d'une rigidification des dispositions législatives.

Dans le cas de l'aide au retour, le droit à celle-ci est inscrit dans la loi (OA1 et 2) et ne peut être révoqué par les cantons. Malgré cela, comme nous le verrons dans ce travail, la marge de manœuvre des cantons reste importante, notamment par la mise en place dans certains cantons d'une aide au retour cantonale destinée à des personnes qui en seraient normalement exclues.

Concernant les décisions de renvoi prises par le SEM, celles-ci ne peuvent être révoquées par les cantons, qui se doivent de les exécuter (Art. 46 LAsi et Art. 69 LEtr). Là encore, la marge de manœuvre des cantons reste importante pour les cas de personnes devant être renvoyées mais où cette décision n'étant par la suite pas exécutée par le canton. L'aide au retour étant inscrite dans le système d'asile en Suisse, ce sont également les cantons qui sont chargés de son application. Les pratiques dans ce domaine peuvent donc varier en fonction des particularités locales et des acteurs impliqués dans cette décision.

Pour conclure, ce chapitre nous a permis de souligner l'importance de l'aspect légal

dans la définition et l'exécution de l'aide au retour, qui donne une définition précise de ses différents aspects. Cependant, du fait du fédéralisme suisse et des particularités locales, ces différents aspects peuvent faire l'objet de réinterprétations par ceux qui sont chargés d'appliquer ces lois.

Avant de définir plus précisément la problématique et les questions qui guideront ce travail, penchons-nous à présent sur les connaissances disponibles sur l'aide au retour.

3. ETAT DES CONNAISSANCES

3.1 SOURCES D'INFORMATIONS ET ETAT DE LA LITTERATURE

3.1.1 Sources informatives en Suisse et en Europe

Pour ce qui est de la Suisse, les sources d'information sur l'aide au retour sont accessibles sous forme de lois, de circulaires, de factsheet et de directives publiées par le SEM. Une véritable communication sur l'aide au retour a été mise en place de concert par le SEM et l'OIM à Berne et porte le nom de « Rüko » (communication aide au retour) dont le rôle est d'informer les éventuels bénéficiaires de l'aide au retour ainsi que les différentes institutions en contact avec ceux-ci, mais aussi le grand public, sur les possibilités offertes par l'aide au retour. Celui-ci propose une affiche schématique de présentation de l'aide au retour aperçue plusieurs fois lors de mon terrain et publiée trois à quatre fois par an la newsletter « Going Home » consacrée à l'aide au retour et qui permet de s'informer sur les changements et les évolutions de la politique de retour. En Suisse, ces documents mettent en avant les avantages d'un tel programme, dont les principaux sont la réintégration réussie dans le pays d'origine, l'image de la Suisse à l'étranger, l'augmentation du nombre de départs volontaires et la diminution du nombre de retours forcés, les économies effectuées ainsi que la souplesse des instruments mis en place. Le programme d'aide au retour est ainsi présenté comme une situation « win-win » dans laquelle tous les acteurs seraient gagnants.

Concernant les autres sources d'informations non-scientifiques, nous pouvons citer ici les différentes prises de positions individuelles ou de certaines associations relayées dans les médias et/ou via le web. Ces dernières se montrent plus critiques concernant les avantages de l'aide au retour vantées par les politiques en soulignant notamment le manque d'efficacité de ces mesures dont l'application reste très minoritaire par

rapport au retour forcé et aux disparitions. En effet, pour l'année 2014, le nombre de renvois forcés (vers les pays d'origine, pays tiers, et pays Dublin) s'élèvent à 6'321 contre 2'711 pour les départs volontaires contrôlés, le nombre de départs non-contrôlés s'élevant à 5'925 et les « autres départs » à 4'860.

Celles-ci dénoncent également l'incitation financière de l'aide au retour pour des personnes étant en situation précaire. Cependant, d'autres telles que le HCR soutiennent le retour volontaire en soulignant l'importance de l'information sur les conditions des pays d'origine pour les personnes déplacées.

Au niveau des sources informatives disponibles dans les autres pays européens, de manière générale l'accent est principalement mis sur la lutte contre la migration irrégulière et l'équilibre à trouver entre la souveraineté des Etats face aux migrants irréguliers présents sur le territoire et le respect des droits humains. En réponse à ces questions, une politique de valorisation du retour volontaire a été mise en place dans toute l'Europe par le biais de la directive retour notamment et de manière plus générale par le biais de différents rapports nationaux et européens qui proposent une vue d'ensemble des différentes politiques européennes de retour et comparent les situations dans les divers pays de l'UE.

3.1.2 Littérature scientifique en Suisse et en Europe

Concernant la littérature scientifique, les quelques travaux qui se sont penchés sur ce sujet posent notamment la question du choix réellement volontaire des personnes qui bénéficient de l'aide au retour et des alternatives dont ils disposent, à savoir un retour forcé ou la « disparition » qui amène au statut précaire de sans-papier (Webber, 2011). D'autres études plus locales se sont également penchées sur l'efficacité à long terme des programmes de réinsertion, en mettant en avant la diversité des résultats et des variables dont dépendent la réussite de ces programmes (Riano, 2013), ainsi que sur la faisabilité de ces derniers (Piguet et al., 2000).

Au vu de la diversité des sources présentées, un petit éclaircissement des différents termes utilisés lorsque l'on parle de renvois et de retours nous semble ici nécessaire.

3.1.2.1 Question de définitions et de points de vue

Bien que nous utiliserons que très peu ces termes dans la suite de ce travail, il nous

semble important de voir comment la notion de « retour » a été définie et déclinée en plusieurs types différents dans la littérature scientifique sur le sujet.

Ces diverses définitions et typologies soulignent une fois de plus la frontière parfois ténue entre aide au retour et renvoi forcé ainsi que l'importance mise sur la volonté de la personne à effectuer ce retour.

Le retour autonome ou spontané : « Un départ est considéré comme autonome (ou spontané) lorsque le droit de séjourner en Suisse expire et que l'étranger en question quitte le pays dans le délai prescrit et sans que l'on doive recourir à des mesures policières » (Kaser et Schenker, 2008).

Dans la loi, le retour autonome est défini comme « tout départ de Suisse effectué par une personne de son propre chef ou suite à une décision de renvoi prononcée à son égard » (art. 62 al. 2 LAsi).

Parmi ce type de retour, il existe une distinction importante qui est faite entre **retour non-contrôlé** et **retour contrôlé**. Un retour est dit « contrôlé » lorsqu'il a été confirmé par une autorité compétente et se distingue d'un retour « non-contrôlé » par le fait que ce dernier est effectué sans que les autorités n'en soient tenues au courant.

Par exemple, une personne ayant disparu de son domicile sans laisser de traces est comptée dans les cas de retour non-contrôlé, bien que celle-ci n'ait peut-être pas quitté réellement la Suisse.

Le retour autonome se distingue du retour dit **volontaire** défini comme « le retour dans le pays d'origine exempt d'obligation juridique, les étrangers en question ayant un statut qui leur donne le droit de séjourner en Suisse » (Kaser et Schenker, 2008).

Ici, le retour concerne uniquement les personnes au bénéfice d'un statut de séjour qui quittent le territoire sans faire l'objet d'une décision de renvoi et sans être considéré comme illégaux sur le territoire.

Quant à lui, le **retour sous contrainte** ou **renvoi forcé** est défini comme « le rapatriement sous contrainte de personnes migrantes ne possédant pas de permis de séjour valable en Suisse. » Ce type de retour concerne les personnes se trouvant dans l'obligation légale de quitter la Suisse et qui ne veulent pas retourner volontairement dans leur pays.

Morrison a été le premier à proposer une distinction de trois différents degrés de « volontarité » (Morrison, 2000) concernant le retour dans leur pays de réfugiés, distinction qui a été ensuite reprise dans des recherches s'intéressant à l'aide au retour (Black et al, 2004 et Senarclens, 2010).

Ces trois différents degrés sont décrits de la manière suivante :

- « - A **clear and open choice** on the part of the refugee either to return to his or her country of origin or to stay permanently into the host society;
- A **choice between** returning to the country of origin now in a voluntary fashion (perhaps with financial or other incentives) or staying and risking forcible return later;
- An **absence of force**: the returnee does not manifest disagreement with removal » (Senarclens, 2010:20).

Cette distinction entre divers types de volonté permet de montrer à quel point la question du véritable « choix » est importante et permet de se questionner sur le caractère volontaire de certains retours.

Dans son travail de mémoire, Clément de Senarclens a repris cette distinction et l'a appliquée de façon intelligente à la typologie de retours dont nous avons parlé plus haut, ce qui a permis de classer les types de retour en fonction de leur degré de « volontarité ».

Définitions des différents types de retours en fonction de leur degré de « volontarité » (Clément de Senarclens, 2010 :21).

Retour volontaire	Le migrant dispose d'une autorisation de séjour en Suisse. Il décide de lui-même de rentrer dans son pays d'origine.
Retour autonome	Le migrant, n'ayant plus d'autorisation de séjour, est tenu de quitter la Suisse. Son retour intervient toutefois sans que la police ait à intervenir.
Retour contraint	Le migrant, n'ayant plus d'autorisation de séjour, est tenu de quitter la Suisse. N'ayant pas organisé son départ de manière autonome, la police l'escorte jusqu'à la frontière.
Retour forcé	Le migrant, n'ayant plus d'autorisation de séjour, est tenu de quitter la Suisse. Ayant refusé de quitter le territoire lors d'une première tentative de renvoi, il est embarqué de force jusqu'à son pays de destination sous escorte policière

Concernant l'aide au retour, il est intéressant de relever que dans les différentes sources d'informations citées, c'est le terme de « retour volontaire » qui est utilisé alors qu'en réalité la très grande majorité des bénéficiaires de l'aide au retour sont des

personnes dont la demande d'asile a été rejetée et qui ont reçu une décision de renvoi. Selon la typologie ci-dessus il faudrait donc plutôt parler de « retour autonome ». Concernant les personnes qui ont un droit de séjour en Suisse et qui peuvent bénéficier de l'aide au retour (réfugiés statutaires), et au vu de la tendance restrictive de la politique d'asile qui entraînent une détérioration des conditions de vie en Suisse, nous pouvons également soulever la question de la réelle « volonté » de ces personnes, leur choix pouvant être grandement influencé par un épuisement dû à un manque de ressources et aux difficultés rencontrées dans leur vie quotidienne.

L'utilisation qui est faite du terme « volontaire » se réfère donc plus à l'idée d'un choix « non-contraint », non pas en termes moraux mais en termes physiques. L'absence de contrainte physique suffit donc à nommer un retour « volontaire », laissant ainsi de côté la question de la contrainte morale que celui-ci peut représenter. Nous verrons lors de l'analyse l'importance de la volontarité du retour dans la décision d'octroi de l'aide au retour.

3.2 UN SUJET D'ACTUALITE FORTEMENT POLITISE MAIS PEU CONNU ET MAL DOCUMENTE

Comme nous avons pu le voir, l'aide au retour est un sujet très politisé et très présent dans les différentes lois et directives des gouvernements, mais est finalement une mesure relativement peu connue de la population civile et peu étudiée par les scientifiques. Comme le souligne Riano « notre compréhension de la migration du retour est encore très limitée, le sujet n'ayant que peu retenu l'attention des spécialistes de la migration » (Riano 2013:3) et Piguet de souligner le manque de concepts théoriques et de recherches empiriques sur le sujet (Piguet et al, 2000).

En Europe, la politique du retour « volontaire » est officiellement valorisée depuis 2008 et a été déclarée « mécanisme de retour privilégié par l'Union européenne » (Chappart, 2014). Cependant, malgré l'existence d'une directive européenne de retour (directive 2008/115/CE), les différents rapports nationaux et européens permettent peu de comparabilité entre les pays du fait de la grande diversité des politiques et des termes utilisés pour définir les différents types de retour.

Concernant la Suisse, nous sommes confrontés aux mêmes difficultés à l'échelle nationale pour ce qui est de la comparabilité entre les cantons du fait d'un manque de systématisation des données et de recoupement entre les différentes bases de

données, problème déjà souligné par Piguet, Kaya et Cattacin dans leur étude de faisabilité de l'aide au retour (Piguet et al, 2000).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Pour conclure, cette première partie nous a permis de présenter de manière relativement précise en quoi consiste l'aide au retour et dans quel cadre et quel contexte celle-ci intervient. De plus, l'état des connaissances sur le sujet nous a également permis de pointer le manque de connaissances scientifiques dans ce domaine malgré l'enjeu important que l'aide au retour représente au sein de la politique d'asile en Suisse mais aussi en Europe. Cette position paradoxale, située entre la méconnaissance voire l'ignorance et la politisation parfois extrême de ce sujet, rend nécessaire une meilleure connaissance de l'aide au retour à un niveau plus scientifique. Pour cela, nous proposons ici d'effectuer une recherche au plus près des expériences et des pratiques de ceux qui l'octroient.

Deuxième Partie

**PROBLEMATIQUE ET
QUESTIONS DE RECHERCHE**

4. PROBLEMATIQUE

La première partie de ce travail nous a permis d'évoquer les enjeux politiques et économiques auxquels l'aide au retour confronte les autorités fédérales mais aussi les conditions qui encadrent l'exécution de celle-ci au niveau cantonal. Pourtant, en plus du cadre juridique qui leur est imposé, les cantons sont également confrontés à d'autres problématiques plus locales qui influent fortement sur la mise en œuvre de cette politique. En effet, la pression exercée par les citoyens et citoyennes de ce pays et par les requérants eux-mêmes a un impact direct sur la manière dont la politique des renvois et de l'aide au retour va être appréhendée par les autorités. Le canton de Vaud ayant connu une très forte mobilisation de sa population contre les renvois depuis les années 2000 et bénéficiant depuis 2011 d'un gouvernement à majorité de gauche, celui-ci est peu enclin à renvoyer de force les requérants d'asile déboutés. Cela se traduit directement dans les chiffres, avec un taux record de renvois en suspens dans le canton de Vaud (réf. Annexe 5).

Dans ces conditions, l'aide au retour représente quasiment l'unique solution pour renvoyer les déboutés de l'asile dans le canton. De plus, comme évoqué précédemment, le canton de Vaud dispose depuis 2008 d'une aide au retour cantonale destinée aux personnes sans-papiers résidant illégalement dans le canton, du fait de leur nombre important dans le canton.

Au vue de ce contexte particulier, il me semble important d'analyser les pratiques et les discours des employés des CVR en tenant compte de ces divers éléments et de la manière dont la marge de manœuvre dont ils disposent va être employée pour y apporter des solutions soutenables et en accord avec les principes généraux définis par la Confédération.

4.1 QUESTIONS DE RECHERCHE

Dans ce travail, nous nous intéresserons au processus de décision d'octroi de l'aide au retour en présentant une description des pratiques et des discours des employés cantonaux chargés de l'aide au retour.

Comme nous l'avons vu auparavant, différents critères légaux définissent les conditions d'accès de l'aide au retour. Ces critères ont été définis par la Confédération, mais du fait de la marge de manœuvre octroyée aux cantons et des contextes particuliers locaux, nous pouvons supposer que ces critères peuvent faire l'objet d'une

réinterprétation au niveau cantonal.

Nous posons donc comme hypothèse de base que le processus de décision d'octroi de l'aide a retour est complexe et que d'autres facteurs que les critères légaux, définis par la Confédération ou par le canton, entrent en jeu dans l'octroi de l'aide au retour et des différents types de prestations fournies.

Cette recherche se base donc sur quatre interrogations distinctes mais liées entre elles :

- 1) Quels sont les moments où le processus de décision est en cours ?
- 2) Quels sont les facteurs clés de ce processus de décision ?
- 3) Quels sont les acteurs concernés ?
- 4) Quels objets sont produits ? Pourquoi et à quel moment ?

Les questions qui guideront cette recherche sont donc les suivantes :

*Comment le processus de décision d'octroi de l'aide au retour se déroule-t-il ?
Quels sont les différents critères/facteurs qui entrent en jeu dans ce processus ?*

La première question est étroitement liée aux pratiques des acteurs et nécessite une observation des pratiques *in situ* alors que la deuxième question relève plus des représentations et donc des discours des acteurs sur leurs pratiques.

Du fait de ce qui précède, nous définirons notre objet d'étude comme la décision d'octroi de l'aide au retour étudiée par le prisme des discours et des pratiques administratives des employés du bureau de conseil en vue du retour du Canton de Vaud.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

A présent que nous avons défini de manière précise l'objet qui nous intéresse ici et les questions que nous nous posons à son égard, il est temps de choisir une approche et un cadre théorique qui nous permettront par la suite d'analyser nos résultats de manière plus riche et en lien avec des travaux existants dans le domaine. Après avoir défini ce cadre théorique, nous nous emploierons à présenter les méthodes qui nous ont semblé les plus pertinentes afin de récolter les données qui serviront à répondre à nos questions de recherches.

Troisième Partie

**CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIE**

5. CADRE THEORIQUE

5.1 DEFINITION DE L'OBJET D'ETUDE ET CHOIX D'UNE APPROCHE

Ce chapitre aura pour but de présenter de manière claire les grands domaines théoriques sur lesquels nous nous appuierons afin d'analyser nos données.

Du fait de l'absence de travaux traitants directement des pratiques d'octroi de l'aide au retour, nous avons choisi de synthétiser les principales réflexions concernant les deux grands domaines qui nous intéressent ici, à savoir le processus de décision et les pratiques administratives. De nombreuses disciplines se sont penchées sur l'étude de ces objets mais nous nous contenterons de développer uniquement celles qui nous ont semblé pertinentes dans le cadre de cette recherche.

La première approche choisie est celle de la sociologie des décisions qui nous permet de questionner le processus de décision en lui-même et de le considérer non pas comme un acte isolé et défini dans le temps et dans l'espace mais comme un processus complexe, subtil et multifactoriel.

Dans un second temps, nous nous pencherons sur la manière dont les administrations ont été étudiées en sciences sociales en nous référant plus particulièrement aux divers travaux s'étant focalisés sur les expériences et les pratiques des employés de ces administrations, nommés les « street-level bureaucrats » par Lipsky. Pour finir, et dans le but de souligner quelles sont les caractéristiques spécifiques à prendre en compte lorsqu'on s'intéresse aux pratiques administratives dans le domaine de l'asile, nous donnerons quelques exemples de recherches effectuées sur le processus d'octroi du statut de réfugié.

5.2 LE PROCESSUS DE DECISION

Si la notion de décision a acquis son statut d'objet au sein des sciences sociales dans les années 50, celle-ci a rapidement été critiquée et bien qu'elle ait gardé une certaine légitimité jusqu'à la fin des années 70, la pertinence de son étude en tant qu'objet sociologique ainsi que le concept même de décision sont aujourd'hui questionnés.

Dans une évolution qu'Urfalino nomme « autodestructrice » (Urfalino, 2004), la sociologie de la décision a fait face à un mouvement critique qui peut être divisé en trois étapes distinctes que sont : la critique de la rationalité, l'abandon de cette dernière et enfin la contestation de la pertinence de la notion de décision.

Nous retiendrons de ces trois étapes plusieurs choses. Premièrement, les décisions des acteurs ne peuvent être complètement rationnelles du fait qu'il est impossible pour ces derniers de connaître l'ensemble des possibilités qui s'offrent à eux. Ainsi, l'acteur choisit la première possibilité qui lui semble satisfaire au minimum les critères qu'il avait préalablement définis. Sa rationalité est alors « limitée » comme le constata Hebert Simon en 1947 (Simon, 1947). Par la suite, Cohen, March et Olsen poursuivront cette réflexion plus en profondeur et proposeront le « modèle de la poubelle » qui conçoit le choix « comme la résultante de la rencontre contingente entre un flux de problèmes, un flux de solutions, un flux de participants et un flux d'occasions de choisir » (Urfalino, 2004 :4). Dans ce contexte, la rationalité de l'acteur est alors quasiment écartée et la décision est décrite comme un phénomène contingent et multifactoriel.

De plus, comme le souligne également Urfalino, une décision est rarement le fait d'un seul acteur mais doit être abordée en tenant compte de l'ensemble des conditions et des acteurs participants à son élaboration. Ainsi, concernant l'aide au retour, nous avons pu constater la multiplicité des acteurs jouant un rôle dans l'élaboration et la perception de l'aide au retour, ce qui jouera un rôle non négligeable sur les pratiques administratives de nos interlocuteurs.

Enfin, la décision doit être comprise comme un processus non pas défini dans le temps ou dans l'espace mais comme un ensemble de séquences « avec des différentes phases pendant lesquelles le problème que l'on tente de traiter peut être interprété différemment » (Urfalino, 2004 : 4). Comme nous le verrons, chaque étape du processus de décision d'octroi de l'aide au retour va faire l'objet d'interprétations diverses et variées qui vont diriger la décision finale dans un sens ou dans un autre. Ainsi, bien que ce processus peut être connu a priori, cela ne sera pas forcément le cas du résultat, c'est-à-dire de la décision finale prise par l'acteur, les divergences d'interprétations ainsi que l'implication de certains acteurs extérieurs étant difficilement prévisibles. Ainsi, Urfalino critique « le souci d'identifier une décision et le processus qui l'a engendré » ce qui « l'isole artificiellement d'un entrelacs d'événements et d'actions » (idem : 7). Nous tenterons donc ici de tenir compte de cet « entrelacs d'événements et d'actions » qui a engendré la décision afin de pouvoir donner du sens aux comportements et aux dires de nos interlocuteurs.

Enfin, nous retiendrons ici l'idée que l'acteur n'est pas un être rationnel dans le sens que ses actions sont toujours mises en place pour atteindre un but visé mais plutôt

que celui-ci va restreindre l'étendue des possibles en fonction de la satisfaction que va lui apporter une action, et cela par la mise en place de stratégies cohérentes et plus ou moins conscientes et découlant notamment des normes sociales en vigueur dans l'institution.

En effet, selon le courant de l'anthropologie des institutions, « les choix que l'individu fait dépendent des possibilités et des contraintes qu'offre le contexte social dans lequel il agit » (Calvez, 2006 : 7). Il est donc important d'également tenir compte de ce contexte social dans nos recherches et plus particulièrement ici, du contexte institutionnel de la prise de décision. Ainsi, comme le soulignait Mary Douglas, « les institutions sont définies comme des manières d'être et de faire plus ou moins stabilisées par l'usage et reconnues comme légitimes au sein du groupe social. » (Calvez, 2006 : 5). Ainsi, « elles fournissent aux individus des principes qui leur permettent d'agir avec les autres d'une façon qui puisse être comprise et acceptée par eux et qui les conduisent à revendiquer des autres conduites au nom du mode de vie dont l'institution est porteuse » (ibid.).

En conséquence, il ne s'agira pas uniquement de tenir compte de la marge de manœuvre des acteurs tout au long du processus de décision mais également de prendre en compte le contexte institutionnel spécifique à notre terrain que sont le domaine de l'asile ainsi que le contexte cantonal.

Dans ce travail, nous traiterons donc de la décision non pas comme un acte isolé, individuel et rationnel pouvant être localisé dans le temps et dans l'espace mais comme un processus multifactoriel pris par une configuration d'acteurs divers dans des temps et des espaces variés. Cette approche de la « décision en action » nous permettra de ne pas nous focaliser sur des séquences particulières du processus de décision d'octroi de l'aide au retour mais de l'envisager dans sa globalité et en lien avec d'autres facteurs en s'intéressant à la manière dont la décision est construite et légitimée par les différents acteurs.

Ainsi, nous rejetons avec Phélippeau « l'idée que la décision, summum du travail politique et de l'administratif, [est] synonyme d'action et expression d'un choix libre et rationnel » (2009 :1). Ainsi, « le rôle de la « street-level bureaucracy » a été réévalué et les « exécutants » font désormais figure d'acteurs en capacité de se réappropriier les décisions qu'ils sont censés faire appliquer tant pour asseoir leur pouvoir face à leurs supérieurs que pour s'opposer aux administrés » (Phélippeau, 2009: 44).

Maintenant que nous avons pu clarifier la manière dont la notion de décision va être appréhendée dans ce travail, il est à présent temps de nous pencher sur la manière dont les pratiques administratives ont été étudiées.

5.3 L'ETUDE DES ADMINISTRATIONS

5.3.1 Street-level bureaucrats, pouvoir discrétionnaire et marge de manœuvre

Alors que dès le début du 20^{ème} siècle les administrations ont souffert d'une vision négative étroitement liée aux critères habituellement attribués à ce que l'on nomme toujours péjorativement « la bureaucratie » alors perçue « comme un monde froid et anonyme : celui de la paperasserie, des règles administratives, des organisations impersonnelles, des démarches longues et ennuyeuses » (Dictionnaire des sciences humaines : 208 :70).

Cependant, diverses études vont contribuer à lutter contre cette vision étroite et réductrice des administrations, en soulignant leur aspect foncièrement humain. Dès les années 80 apparaît en effet une sociologie des administrations qui va permettre de casser avec l'image du fonctionnaire comme simple exécutant sans états d'âme et souligner le fait que celui-ci « possède une certaine marge de manœuvre dans l'application des décisions. Il sait parfois détourner les règles, les interpréter, les orienter en fonction de ses intérêts, mais aussi pour faire fonctionner le service. Bref, les fonctionnaires sont des acteurs à part entière et non de simples agents passifs exécutant une règle impersonnelle » (Dictionnaire des sciences humaines, 2008 :70-71). Cette nouvelle manière de percevoir les fonctionnaires ou agents de l'état va continuer à se répandre au travers de diverses études, dont l'œuvre pionnière fut l'ouvrage de Lipsky intitulé *Street-level bureaucracy : Dilemmas of The Individual in Public Services*, publiée en 1980.

L'augmentation dès les années 90 des travaux s'étant penchés sur les pratiques administratives des agents de l'état prend sa source dans un contexte particulier de clientélisation et d'individualisation des services publics qui a alors suscité un regain d'intérêt pour les activités quotidiennes des personnes chargées de la mise en œuvre des politiques publiques (Dubois, 2012 :1).

Tous ces travaux ont comme point commun de s'être intéressés aux pratiques administratives des employés de diverses institutions étatiques, que celles-ci aient lieu dans un guichet de l'immigration, de l'aide sociale ou encore dans les écoles,

commissariats ou autres. Lipsky a désigné ces employés de l'état par un terme spécifique, aujourd'hui largement répandu, les « street-level bureaucrates », c'est-à-dire tous les employés du service public qui fournissent des services gouvernementaux, appliquent les lois et distribuent des bénéfices publics directement aux citoyens.

Selon Lipsky, le paradoxe du travail de ces street-level bureaucrates découle de la situation à la fois ultra normée des administrations due aux objectifs politiques visés et de l'inadaptation de celle-ci aux réalités locales, ce qui demande de la part des employés une capacité d'improviser et de réagir face aux cas individuels. Ce paradoxe peut alors poser un problème moral aux employés qui ont la tâche de garantir un traitement égal à tous les bénéficiaires de leur service.

Ces différents travaux permettent de rendre compte de manière intéressante pour notre recherche de la coexistence des contraintes attribuées traditionnellement à la bureaucratie telle que l'anonymisation, l'attente, la routine, la froideur, le formalisme, etc. avec la tendance à une personnalisation de l'accueil et à la « clientélisme » des usagers qui se traduit notamment par le passage de l'utilisation du terme « usager » à celui de « client » dans les années 70. Cette coexistence crée ainsi des tensions entre les attentes envers les employés d'une certaine adhésion aux procédures administratives et les situations individuelles auxquels ces derniers sont confrontés.

Cette tension est également relevée dans l'ouvrage *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère* de Vincent Dubois où celui-ci rend compte de ses différentes observations et entretiens menés sur le mode de l'observation participante dans deux caisses d'allocations familiales au travers d'une approche « goffmanienne » centrées principalement sur les interactions entre les « guichetiers » et les usagers. Cet ouvrage met en exergue les tensions existantes entre les rôles professionnels et les rôles sociaux des guichetiers tiraillés entre les règles émanant du droit et la confrontation à la réalité des situations sociales (Van Sull, 2010 :193). Cette tension s'affiche au travers des contraintes de l'institution et des ressources mises à disposition des « agents ».

L'intérêt de cet ouvrage réside dans la mise en évidence d'une évolution vers une logique du « mérite » de ces prestations et qui tend vers « un gouvernement individualisé des conduites » (Van Sull, 2010 : 195). Ainsi, ces nouveaux modes de gouvernance conduisent « à responsabiliser cette fois les agents de l'administration à

tous les niveaux : leur confier davantage de responsabilités en même temps que les rendre responsables de l'action menée. Ceci ne constitue non plus une « politique au guichet » mais « un instrument de stratégie du gouvernement » (idem : 194).

Dans la même veine de travaux traitant des « guichets », l'ouvrage d'Alexis Spire *Accueillir ou reconduire : Enquête sur les guichets de l'immigration* souligne également « le décalage entre les instructions contenues dans les circulaires et les pratiques qui en découlent (...) en raison de la politique croissante du sujet, notamment depuis les années 80, et du fait que les circulaires sont souvent rendues publiques » (Bory, 2009 :2-3). Spire souligne également la construction de l'image des clients, qui passe par « un jeu de va-et-vient entre critères explicites et implicites, qui aboutit à la généralisation des entretiens individuels, (...) et à la construction d'un « bon candidat », poli, réservé voire résigné » (ibid.).

Ainsi, dans ces diverses administrations, il existe toujours des écarts plus ou moins importants entre ce qu'Olivier de Sardan appelle les normes officielles censées régir les comportements des acteurs – c'est-à-dire les normes formalisées et écrites (règles juridiques mais aussi techniques ou administratives) – et les normes « pratiques » plus ou moins pragmatiques, implicites ou souterraines « qui régulent les comportements loin des discours officiels et des morales proclamées » (Olivier de Sardan 2004) .

Ces recherches, en étudiant de près les pratiques et les discours des agents administratifs, ont également permis de souligner l'importance de leur marge de manœuvre, alors intitulée « pouvoir discrétionnaire ». A l'origine, le pouvoir discrétionnaire est un terme juridique qui désigne « le pouvoir reconnu de l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles mais en restant néanmoins dans un cadre légal » (Dubois, 2012:3).

Depuis la parution de l'ouvrage de Lipsky, le débat a longtemps porté sur la question de savoir si ce pouvoir discrétionnaire continuait à opérer au sein du monde social actuel ou si celui-ci avait été réduit (Evans et Harris, 2004). Cette distinction a alors amené à une vision dichotomique de ce phénomène qui serait soit absent soit présent sur le terrain étudié, ce que Evans et Harris nomme la formulation « all or nothing ». Ces derniers définissent alors le pouvoir discrétionnaire de manière plus subtile comme un phénomène comportant une série de niveaux de libertés à prendre des décisions (Evans et Harris, 2004 :871).

Ainsi, comme le souligne Dubois (Dubois, 2012), il est important de ne pas tomber dans une vision réductrice du pouvoir discrétionnaire qui reviendrait à le considérer comme une chose à double face, soit présente, soit absente, soit bonne, soit mauvaise. En effet, bien que le pouvoir discrétionnaire puisse être interprété comme un gage de souplesse face aux réalités de terrain ou au contraire comme un risque d'arbitraire contraire à l'égalité de traitement, il faut plutôt s'intéresser aux moments et aux lieux où ce pouvoir discrétionnaire s'exerce ainsi qu'à ses modalités et ses effets (Dubois, 2012 :6), ce à quoi nous tendons notamment dans ce travail.

5.3.2 Le processus de décision dans le domaine de l'asile

Finalement, prenons encore comme exemple trois travaux qui ont étudié le processus de décision dans le domaine de l'asile qui nous permettront de saisir les particularités que ce dernier contient.

Les trois recherches qui nous intéressent ici sont *The complexity of Determining Refugeehood : a multidisciplinary Analysis of the Decision-making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board* écrit en 2002 par Rousseau Crépeau, Foxen et Houle, *Entre faits et fiction : l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France* de Johanna Probst (2011) et *Les épreuves de l'asile : Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon* d'Estelle d'Halluin-Mabillot (2007).

Les deux premiers ouvrages ont pour objet la décision d'octroi du statut de réfugié et s'intéressent à la manière dont celle-ci est construite par les acteurs administratifs en charge de la détermination du statut de réfugié. Ces recherches permettent de comprendre comment une décision d'octroi d'un droit, ici le droit à être protégé découlant de l'attribution du statut de réfugié, inscrit dans la loi, est interprété par les différents acteurs qui sont chargés de l'application de ce droit et des différents facteurs qui influencent cette interprétation.

L'ouvrage de Rousseau, Crépeau, Foxen et Houle a pour objectif d'identifier la nature et les causes des divergences d'appréciation de plusieurs cas entre les décideurs et les spécialistes d'un côté et les experts particuliers (médecins, avocats et psychologues) de l'autre, en procédant à une analyse de l'influence des facteurs culturels, psychologiques et légaux sur le processus de détermination du statut de réfugié. Cette étude, menée au Canada, fournit quelques résultats intéressants qui soulignent le manque d'information des divers acteurs concernant tant le niveau légal,

psychologique que culturel.

Cette étude permet de mettre en lumière la large superposition de facteurs susceptibles d'influencer les décisions et de mieux comprendre pourquoi les efforts purement administratifs et légaux pour améliorer le système ont échoué du fait de l'existence de facteurs plus implicites (idem : 64). Pour remédier à ces problèmes, les auteurs préconisent une amélioration de la formation de tous les acteurs de ce champ, plus orientée vers la sensibilité culturelle et psychologique et comprenant également les bases des sciences sociales concernant les conséquences de la guerre, de la pauvreté et du processus de réfugié (idem : 67).

La deuxième recherche a quant à elle été effectuée par Johanna Probst et propose une étude comparative entre l'instruction de la demande d'asile en France et en Allemagne. L'objectif de cette recherche est de comprendre « la manière dont les agents parviennent à articuler la loi universelle sur le statut de réfugié avec les cas individuels afin de produire une décision administrative » (Probst, 2011 : 65). A cette fin, l'auteure compare les profils socioprofessionnels de ceux qu'elle appelle les « agents » en France et en Allemagne, les premiers ont la trentaine, sont principalement issus de filières universitaires juridiques et ou géo-politiques spécialisés en droit international ou humanitaire et travaillent dans ce service depuis cinq ans environ alors que les seconds sont des personnes d'une moyenne d'âge de 50 ans environ, sont exclusivement issus du formations juridiques ou administratives et n'ont à la base aucune spécialisation relative à la thématique de l'asile (Probst, 2011 : 67). À la fin de l'article, celle-ci souligne les différences de comportement de ces deux « types » d'agent en mettant en avant la tendance des premiers à faire preuve d'une plus grande indulgence alors que les seconds, du fait notamment du leur expérience professionnelle prolongée, sont plus distants face aux récits et rejettent massivement ceux qui sont perçus comme des fraudeurs.

Malgré ces différences, Probst souligne également ce qui les rallie : « le tiraillement entre le rôle de juge, d'administrateur, de contrôleur, de confident et de protecteur » (Probst, 2011 :80). Et de conclure, « bien que les instructeurs occupent donc un poste clé dans le processus décisionnel, leur marge de manœuvre et leur pouvoir discrétionnaire sont limités par le contrôle intra-institutionnel et juridictionnel » (ibid.). Dans la suite de son article, elle s'intéresse également à la manière dont les « instructeurs » remplissent leur tâche professionnelle et met en avant « la difficulté de prendre des décisions dans une situation caractérisée par la pénurie permanente

d'informations, le doute et l'incertitude » qui les incite à « construire des repères stables et d'élaborer une méthode leur permettant de rendre décidable l'indécidable » (Probst, 2011 : 68). Elle met également en avant le décalage souvent important entre les catégories juridico-administratives et les réalités présentées par les demandeurs d'asile et l'augmentation des cas qui n'entre pas dans ces catégories et qui amènent à une complexification de leur tâche professionnelle (Idem : 72).

La troisième recherche qui nous intéresse également ici a été effectuée par Estelle d'Halluin-Mabillot et se distingue des deux autres car elle ne s'intéresse pas aux administrations chargées de déterminer le droit au statut de réfugié mais aux associations qui participent à la mise en œuvre de la politique publique de l'asile et de la manière dont celles-ci procèdent à une sélection des individus qui peuvent prétendre au statut de réfugié. Cette recherche met en avant le fait que « dans la relation de face-à-face entre le demandeur d'asile et les acteurs associatifs se jouent des pratiques de jugement qui ont une influence sur la mise en œuvre des prestations » (D'Halluin, 2012 : 135). Elle souligne également les logiques institutionnelles à l'œuvre dans la construction des catégories juridiques du droit d'asile ainsi que l'importance de la cohérence, de la crédibilité et de l'absence de contradiction comme critères d'appréciation.

La synthèse de ces différentes études nous ont permis de découvrir certains des facteurs d'influence de la décision d'octroi du statut de réfugié susceptibles de modifier les pratiques des acteurs administratifs, tels que : les facteurs légaux, psychologiques et culturels, les catégories juridiques et administratives utilisées, le profil socioprofessionnel des agents tenant compte de la formation, de l'âge ainsi que de la durée de l'exercice du métier, et pour finir la présence de critères d'appréciation utilisés par les « agents » dans les relations face-à-face tels que la cohérence, de la crédibilité et de l'absence de contradiction.

En plus de nous avoir donné certains éléments de compréhension afin d'étudier le processus de décision, ces recherches relèvent un point important qui nous intéresse également ici, à savoir la question cruciale de la crédibilité soulevée dans les trois recherches précédentes et qui nous permet de fixer un cadre de compréhension à notre recherche.

Ces différents travaux nous informent en effet sur le contexte particulier de la procédure d'asile, découlant de la « crise de l'asile » des années 80, où une politique

du soupçon face à l'étranger se met en place et où la crédibilité du récit est alors placée au centre de la procédure.

Cette idée est décrite par Probst qui souligne ainsi l'importance cruciale de la question de la crédibilité qui prédomine l'interaction caractérisée par « l'érosion progressive de la confiance fondamentale caractéristique des relations sociales quotidiennes » (idem : 69).

Pour conclure, il est intéressant de souligner ici les nombreux points communs de ces trois recherches avec les études sur les street-level bureaucrates, tels que le décalage existant entre les catégories juridico-administratives et les réalités rencontrées qui crée de l'espace pour une certaine marge de manœuvre, ainsi que le manque de ressources des employés administratifs. Cependant, ces trois ouvrages nous permettent également de souligner les particularités propres au domaine de l'asile tels que les connaissances spécifiques concernant les aspects culturels, psychologiques et légaux particuliers attachés aux bénéficiaires et dont la méconnaissance voire l'ignorance peuvent mener à des interprétations erronées débouchant sur des malentendus et des comportements inadaptés de la part des employés.

De plus, la « culture du soupçon » dont sont victimes les demandeurs d'asile depuis une trentaine d'années amène à décupler les incertitudes et les doutes dont peuvent parfois être pris les employés face aux récits de certains bénéficiaires. Ainsi, bien que le soupçon de fraude envers les bénéficiaires semble exister dans toute administration, les demandeurs d'asile semblent être frappés d'une méfiance particulière concernant leur récit, ce qui aura sans doute un impact sur la manière dont le processus de décision se déroulera. Cette particularité amène ainsi les employés à déployer des stratégies afin de mesurer la « véracité » du récit sur la base de divers facteurs jouant le rôle d'indicateurs « objectifs », tels que la non-contradiction ou encore la cohérence du récit.

6. METHODOLOGIE

« When a person defines a situation as real, this situation is real in its consequences » (Théorème de Thomas)

Ce chapitre a pour objectif de présenter la démarche choisie afin de répondre à nos questions de recherche.

*Comment le processus de décision d'octroi de l'aide au retour se déroule-t-il ?
Quels sont les différents critères/facteurs qui entrent en jeu dans ce processus ?*

Ces questions étant orientées vers le processus de décision, j'ai choisi de me baser sur la Grounded Theory (GT) qui permet, au travers d'une approche méthodologique ancrée dans les données, d'appréhender et d'expliquer les processus sociaux de manière dynamique. En effet, cette méthode qualitative d'analyse de données a pour but de « rendre explicite et compréhensible les grands thèmes dégagés par l'analyse des entretiens (...) et d'accéder à la compréhension de ce qui se passe dans les données » (Hennebo, 2009). Cette méthode d'analyse créée par Strauss et Corbin au milieu des années 60 a pour objectif de développer des théories, non plus à partir d'hypothèses testables et de théories existantes mais à partir des données elles-mêmes (Charmaz, 2006 : 4).

La Grounded Theory préconise pour cela un aller-retour sous forme de comparaison constante entre les données récoltées et l'analyse tout au long du travail d'écriture. Cette technique permet une remise en question permanente et un enrichissement constant des explications théoriques échafaudées et des méthodes de récolte de données utilisées en fonction des données récoltées et amènent à une adaptation des premières à celles-ci, puis, à terme, à la découverte de catégories théoriques.

Comme recommandé par Charmaz, l'utilisation de ces stratégies doit rester flexible et permettre de s'approprier les méthodes nécessaires à l'explication du phénomène étudié. Ainsi, bien que la durée de cette recherche et le nombre de personnes interrogées n'auraient pu suffire à l'élaboration d'une théorie ancrée uniquement dans nos données, nous avons suivi cet état d'esprit de confrontation entre terrain et hypothèses tout au long de mon travail et les méthodes d'analyse développées par Charmaz à la suite de Strauss et Corbin nous ont notamment guidées dans la dernière étape qui sera décrite ici, à savoir l'analyse des données.

6.1 UNE APPROCHE

Selon l'approche valorisée par la GT, que l'on retrouve notamment dans le constructivisme et l'interactionnisme symbolique, les individus sont considérés comme des agents actifs qui créent des structures de par leur engagement dans des processus. Leur relation à la réalité est alors modelée par la signification attribuée à leur environnement et à leurs propres activités. Ces significations, bien que subjectives, construisent la réalité du sujet et a des conséquences sur celle-ci.

Ces présupposés de base guideront notre réflexion tout au long de ce travail et focaliseront notre attention sur les pratiques et les discours des acteurs que nous avons rencontrés.

Concernant la manière de mener ce terrain, celle-ci a été largement influencée par l'approche ethnographique qui est, selon Hammersley et Atkinson « une combinaison d'analyse de documents, d'entretiens et d'observations » qui permettent d'étudier de près certains phénomènes sociaux.

Celle-ci m'a amené à passer le plus de temps possible sur le terrain, d'y côtoyer mes interlocuteurs en dehors des moments d'entretiens et d'observations, et de noter dans un journal de terrain toutes mes observations et ressentis. Cela m'a également permis de valoriser une réflexivité quant aux pratiques et à mon implication dans toutes les phases de la recherche afin de mettre en lumière mes choix méthodologiques, les biais subjectifs et de tenir compte de mes caractéristiques personnelles comme partie intégrante du processus de recherche.

6.2 UN TERRAIN

Revenons un instant à l'article de Nader « « Up the Anthropologist : Perspectives Gained From Studying Up» cité en début de travail (Point 1.2). L'auteur y souligne l'importance que les anthropologues et autres chercheurs en sciences sociales étudient non plus seulement des cultures lointaines, au niveau spatial mais aussi social, mais également les groupes restreints qui détiennent le pouvoir et dont les décisions ont une influence directe sur notre vie (Nader, 1975). Le manque de recherches effectuées sur ces derniers est souvent justifié par les difficultés méthodologiques auxquelles elles confrontent ceux qui s'y risquent. Difficultés qui, selon Nader, bien qu'elles soient réelles, ne sont pas spécifiques à ce genre de terrain, mais communes à toute recherche en sciences sociales. Celles-ci concernent : les

difficultés d'accès au terrain et aux interlocuteurs, la difficulté éthique au niveau de l'impact de telles études sur la société, puis la difficulté méthodologique pour des questions d'accès aux données.

Sans reprendre ces trois points dans l'ordre, ces difficultés seront évoquées ici au travers des points qui nous intéressent, à savoir : le choix et l'accès au terrain, l'échantillonnage ainsi que la récolte et l'analyse des données, et seront reprises dans la partie réflexive à la fin de ce chapitre.

6.2.1 Choix du terrain, accès et échantillonnage

Choix du lieu

Le choix de mon terrain a été largement influencé par des préoccupations d'ordre pratique. Après un entretien au bureau de conseil en vue du retour de Neuchâtel qui m'a été fort utile pour tester ma première grille d'entretien et d'entrevoir les problématiques auxquelles les employés pouvaient être confrontés, j'ai choisi de finalement m'orienter vers un autre canton. En effet, le nombre de cas traités par années (une trentaine) ainsi que le nombre d'employés (une en attente d'un/e collègue) étaient trop faible à Neuchâtel pour garantir une récolte de données suffisamment diversifiée et en quantité suffisante afin d'effectuer cette recherche dans le temps qui m'était imparti. J'ai ainsi dû faire un choix entre deux autres alternatives possibles: le canton de Genève ou le canton de Vaud. Tout d'abord pour une question de langue et la proximité avec Neuchâtel, puis pour le nombre important de cas traités dans ces cantons. Le bureau d'aide au retour du canton de Genève présente la particularité d'être géré par un organisme associatif alors que celui du canton de Vaud est géré par une structure étatique, les deux cantons bénéficiant d'une aide cantonale destinée aux clandestins, fait intéressant dans mon intérêt pour la question de la marge de manœuvre.

Du fait de la proximité spatiale et d'un point d'entrée quasiment garanti dans ce dernier, mon choix s'est finalement porté sur le CVR du canton de Vaud.

Accès au terrain et choix de l'échantillonnage

Afin d'accéder au terrain, j'ai tout d'abord envoyé un premier mail au responsable du CVR afin de me présenter et d'exposer le but de ma recherche en insistant sur le fait que je m'intéressais spécifiquement aux pratiques et aux discours des employés

autour de la décision d'octroi de l'aide au retour.

Ainsi, lors de mon terrain, cette façon de présenter ma recherche de manière relativement précise a en grande partie restreint et défini mon échantillonnage, celui-ci comprenant uniquement les employés chargés de l'octroi de l'aide au retour, mettant ainsi de côté les autres employés dont le point de vue sur le bureau et son fonctionnement administratif aurait pu être intéressant. Concernant les observations effectuées lors d'entretiens entre employés et bénéficiaires, ceux-ci n'étant pour la plupart pas prévus je n'ai pas toujours pris le temps ni réussi à me présenter personnellement ce qui m'a posé des problèmes au niveau éthique, le but de ma présence n'ayant pas été explicité aux bénéficiaires.

Mon échantillon a donc été en grande partie influencé par mon questionnement de départ sur la décision d'octroi de l'aide au retour et s'est finalement composé du responsable ainsi que des deux autres employées qui sont chargés d'octroyer l'aide au retour mais aussi de deux autres personnes actives au niveau politique dans le canton de Vaud.

6.2.2 Structure et collaborateurs

Le service de l'aide au retour est sous la direction de la division asile qui se trouve sous l'autorité du service de la population (SPOP). Ce service est dirigé par le conseiller d'Etat vaudois Monsieur Leuba sous la direction de la section aide au retour au SEM (ILR), au niveau fédéral.

La spécificité de ce bureau d'aide au retour réside dans l'existence d'une aide cantonale destinée aux sans-papiers et bénéficiant de fonds cantonaux. Le CVR est donc financé en partie par le SEM concernant les aides au retour fédérales, mais trouve ses fonds dans ceux du SPOP⁶, organisme chargé des renvois, pour l'octroi de l'aide cantonale.

Au niveau des employés, le bureau de conseil en vue du retour comprend un responsable et quatre employées qui travaillent pour un total de 210% d'occupation fixe (dont 160% de conseils et 50% d'administratif) et 90% d'occupation temporaire.

Le responsable est un homme qui y travaille à 100% depuis 1997, lorsque le poste a été créé. Son rôle est d'assurer la gestion des programmes d'aide au retour, les

⁶ Service de la population du canton de Vaud chargé de la mise en œuvre des législations fédérales et cantonales en matière de migrations.

programmes pour les personnes victimes de traite et de prostitution ainsi que des relations publiques. Il est également chargé de recevoir les bénéficiaires et d'attribuer une aide au retour.

Les deux autres postes fixes sont occupés par des femmes, dont une occupe un poste à 50% et gère essentiellement des tâches administratives et l'autre est à 60% et s'occupe de la gestion des cas individuels. La première est arrivée ici par le biais des PET (programmes d'emploi temporaire) mais a été engagée et était en poste fixe depuis trois mois au printemps 2015. La deuxième travaille ici depuis 2007.

Les autres employées sont toutes des femmes étant arrivées ici par le biais des PET et occupent un total de 90%. Ces dernières s'occupent de l'accueil des personnes, de répondre au téléphone ainsi que de la gestion de l'agenda du responsable et des deux autres employées s'occupant des conseils individuels.

Au niveau des formations des employés, il n'y a pas de formation spécifique pour les postes précités, chaque employé ayant suivi des formations différentes. Cependant, les trois personnes chargées des de l'octroi de l'aide au retour ont toutes une formation universitaire.

6.2.3 L'aide au retour du canton de Vaud en chiffres

Enfin, afin de pouvoir se rendre compte de ce que représente l'aide au retour au niveau cantonal voici à présent quelques chiffres.

En 2013, l'aide au retour représentait 1 million de francs attribués à 345 personnes dans le cadre d'un retour volontaire soit 350'000 francs d'aide cantonale et 700'000 d'aide fédérale. Parmi ces 345 personnes, 195 ont reçu une aide fédérale et 149 une aide cantonale, une personne ayant bénéficié à la fois d'une aide fédérale et d'une aide cantonale.

A souligner que ces chiffres ne comprennent pas les frais engendrés pour dégager ces montants tels que les recherches effectuées par l'OIM dans les pays d'origine, les frais de voyage, etc.

Concernant le nombre de cas traités au CVR, celui-ci s'élève à 869 personnes représentant 570 dossiers dont 460 sont effectivement parties avec l'aide au retour, ce qui représente un peu plus d'une personne sur deux.

Pour les cas qui ont bénéficié d'une aide au retour, celui-ci s'élevait à 200 cas en 2011, 350 cas en 2012, 460 cas en 2013 et 220 cas en 2014. Cette diminution brutale en

2014 s'explique notamment par l'accélération des procédures et les phases tests effectuées à Zurich qui a largement contribué à diminuer le nombre de cas octroyés aux cantons, ainsi que par le pourcentage de plus en plus important de demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugiés du fait des conflits en Syrie, celui-ci ayant augmenté de 13,2 % entre fin 2013 et fin 2014 (Admin, statistiques 2014).

Selon l'avis des personnes rencontrées dans le cadre de cette recherche, les années à venir verront cette tendance se renforcer, ce qui diminuera le nombre de retours volontaires et augmentera surtout le nombre de cas complexes à gérer.

Cette tendance se confirme partout en Suisse où, en 2014, seulement 1990 retours volontaires contre 3478 pour 2013 ont été effectués.

Parmi ces 1990 personnes parties avec l'aide au retour en 2014, les départs depuis les centres d'enregistrement et de procédures (REZ) représentent plus de 46% des retours, l'aide au retour individuelle représentant 44% des départs et les programmes à l'étranger seulement 4% des départs.

6.3 ET DES METHODES

En tenant compte à la fois des spécificités de notre terrain et de nos questions de recherche, nous avons mis en place diverses méthodes qui nous ont permis de récolter, puis d'analyser nos données.

6.3.1 Récolte de données

Mes questions de recherches étant orientées vers un processus observable au niveau des individus et focalisé sur les pratiques et les discours de mes interlocuteurs, j'ai choisi de récolter mes données via des méthodes permettant une triangulation des regards sur l'objet d'étude, à savoir le processus de décision d'octroi de l'aide au retour.

Pour cela, je me suis basée principalement sur deux méthodes, l'entretien et l'observation.

Entretiens

En ce qui concerne les entretiens, j'ai commencé par deux entretiens exploratoires à Neuchâtel premièrement, puis avec le responsable du CVR Vaud. Ces deux entretiens m'ont permis de tester la pertinence des questions qui avaient émergé de mes diverses

lectures sur le sujet et de réorienter celles-ci selon les dires de mes interlocuteurs.

Ayant enregistré chaque entretien, après chacun d'entre eux, j'ai procédé directement à une prise de notes de mémos analytiques et de notes de terrain, puis à la transcription suivi de la lecture du tout. Cette méthode m'a permis pour chaque entretien de découvrir de nouvelles pistes à creuser lors des entretiens suivants et de développer déjà les points d'analyse me semblant les plus pertinents, me permettant ainsi de mettre de côté ceux qui par la suite semblaient être caduques et enrichir ceux qui se semblaient être au centre des discours.

Concernant la grille de question, celle-ci a été divisée en plusieurs sections, à savoir :

- 1) Les informations personnelles concernant le parcours de la personne ainsi que son rôle dans le bureau
- 2) Les questions sur les pratiques personnelles
- 3) Les questions sur le discours élaboré dans le point précédent
- 4) Les questions concernant des points soulevés lors d'entretiens précédents avec un autre ou le même interlocuteur.

Cette manière de procéder m'a permis de récolter dans un premier temps un ensemble de données qui m'a permis de situer les discours dans un parcours de vie spécifique, puis en posant des questions sur les pratiques d'encourager le discours descriptif qui m'a permis ensuite de poser des questions plus approfondies sur les points qui revenaient ou qui me semblaient importants.

De plus, le fait d'avoir pu effectuer deux entretiens approfondis avec le responsable et une employée, m'a permis d'approfondir certains points.

J'ai ainsi pu effectuer six entretiens qui ont duré entre 1h30 et 3h et qui m'ont permis de définir les principaux critères utilisés pour légitimer une décision d'octroi d'une aide au retour ainsi que les aspects qui leur posaient problèmes.

En plus des six entretiens menés avec les trois personnes chargées de recevoir les bénéficiaires de l'aide au retour, j'ai effectué un entretien avec une conseillère nationale du canton de Vaud ainsi qu'avec une bénévole du collectif R s'opposant au renvoi des cas Dublin, ce qui m'a permis de compléter ma vision générale de l'aide au retour dans un contexte bien particulier, celui du canton de Vaud, dont je décrirai brièvement les principales spécificités au début de l'analyse.

Du fait du retard et souvent de l'absence des bénéficiaires aux rendez-vous fixés, j'ai eu l'occasion de discuter à plusieurs reprises avec les personnes s'occupant de la réception et de l'administratif à propos de leur travail au CVR. Etant placées par le

chômage, ces personnes n'ont souvent pas de réelles perspectives d'engagement, mais ces placements leur permettent de découvrir des administrations et leur fonctionnement. Leur présence souligne entre autre le manque de moyens financiers du canton mais également de l'importance des tâches administratives, ces dernières prenant toujours plus de place au sein du CVR.

Observations

En plus des divers entretiens et discussions que j'ai pu mener, j'ai également effectué plusieurs observations avec chacun des employés⁷ chargés de l'octroi de l'aide au retour. Du fait de mon intérêt pour la décision d'octroi, je me suis focalisée uniquement sur la première rencontre entre bénéficiaire et employés afin de voir comment se mettait en place la relation ainsi que les éléments qui intéressaient le plus l'employé. Ces observations ont été effectuées en tant que peripheral membership, en me mettant en retrait, derrière le bénéficiaire, en face de l'employé. Cette position m'a permis d'assister à l'entretien sans être dans la vue de la personne qui venait demander une aide au retour et de noter tous les éléments qui me semblaient pertinents.

J'ai donc effectué uniquement des observations non-participante en prenant des notes et en bénéficiant après chaque observation d'un entretien avec l'employé qui m'a permis de poser des questions sur la situation observée. Ces questions concernaient leur vision sur l'entretien, leur avis concernant une éventuelle décision d'octroi de l'aide au retour, les difficultés rencontrées, les spécificités du cas, etc.

Après chaque observation, j'ai à chaque fois pris du temps afin de noter tout ce qui m'avait semblé intéressant et pertinent pour ma recherche et j'ai mis au propre à l'ordinateur les notes prises durant l'observation.

Ces observations m'ont permis d'ajouter une couche de compréhension sur la base des éléments présents dans les entretiens, en observant comment mes interlocuteurs agissaient pour obtenir certaines informations nécessaires à leur décision et à la légitimation de celle-ci et en observant également la réaction et les attitudes des demandeurs à leur égard.

⁷ Nous utiliserons ici le terme d' « employés » au pluriel pour parler de l'ensemble des personnes travaillant au CVR, quel que soit leur statut et leur rôle (responsable du service compris).

Documents internes

En parallèle à ces deux méthodes de récolte de données, j'ai pu obtenir un certain nombre de documents produits à l'interne qui m'ont permis de mieux saisir le processus de décision mais aussi de poser des questions plus précises sur certains éléments.

Après la récolte et la transcription de mes données, j'ai pu m'atteler à l'analyse de celles-ci.

6.3.2 Analyse de données

Afin de procéder à l'analyse de mes données, j'ai utilisé diverses stratégies tirées principalement sur la Grounded Theory et basées sur l'ouvrage de Uwe Flick « An Introduction to Qualitative Research » ainsi que du livre de Kathy Charmaz « Constructing Grounded Theory : A Practical Guide through Qualitative Analysis ».

Nous pouvons distinguer trois niveaux d'analyse que sont : l'analyse thématique, l'analyse descriptive et l'analyse explicative qui correspondent aux trois étapes de l'analyse.

Pour commencer, j'ai effectué une analyse globale selon Flick et Legewie qui permet d'avoir une vue d'ensemble des données et de sélectionner les parties pertinentes pour l'analyse. Pour cela, tout en gardant bien à l'esprit mes questions de recherche, j'ai commencé par une lecture générale de tous mes entretiens, notes d'observations, mémos et documents produits (lois, directives, documents internes) en notant dans les marges les mots clés pour avoir une idée de la structure et de souligner les passages les plus intéressants. Cela m'a ensuite permis de faire un sommaire de contenu de chaque document, et de relever les principales thématiques abordées au cours de celui-ci afin d'avoir une vision globale de l'ensemble des données et de développer de manière plus approfondie mes mémos.

Après cette première étape, j'ai effectué un codage⁸ théorique tiré de la GT selon Charmaz. Celui-ci consiste en deux phases distinctes, l'open et le selective coding, soit le codage ouvert qui constitue l'analyse descriptive et le codage sélectif qui constitue l'analyse explicative.

Le codage ouvert consiste en une lecture ligne par ligne et paragraphe par paragraphe

⁸ Le codage est l'ensemble « des processus analytiques par lesquels les données sont fractionnées, conceptualisées et intégrées pour produire de la théorie » (Strauss et Corbin 2004 :19).

de toutes les données et d'un fractionnement en segments notifiés par des codes et des catégories (familles de codes représentant un niveau d'abstraction plus élevé) qui ont pour but de qualifier par des mots ou des expressions ce qui se dit dans le segment et de reformuler des phénomènes sous forme de concepts.

Pour cela, j'ai effectué une lecture attentive de l'ensemble de mes données, en insistant sur les passages déjà sélectionnés lors de l'analyse thématique. J'ai ensuite annoté l'expérience décrite ou vécue par mes interlocuteurs par des mots et des expressions en me demandant sans cesse « qu'est-ce que la personne essaye de dire ? » et « de quoi ça parle ? » en laissant de maximum de côté toute tentative d'interprétation.

Ce codage ouvert m'a permis d'obtenir une liste de 515 codes ainsi que 56 catégories. Le codage sélectif a ensuite consisté à sélectionner les codes qui revenaient le plus fréquemment et à les regrouper en un certain nombre de catégories⁹ décrivant en un mot ou une expression la caractéristique commune de ces différents codes.

Voici ici un exemple d'une catégorie regroupant un ensemble de codes :

Passage privé-public

6. Accès direct aux ressources (mandat public)	7. Demande de preuve du SEM avant paiement (mandat privé) Compétences privées : demande d'avoir des réserves	11. L'aide au retour comme l'enfant pauvre (argent pour l'insertion et non pour la réinsertion)	12. Basculement à l'état = démotivant Car perte de ces marges	
13. Privé = permis de développer plus de choses	14. Passage au public : recommencer à 0	15. Construire beaucoup de choses	16. Rupture public/privé difficile	17. Prendre des risques (lien passage privé/public)
25. Mandat public permet l'accès aux ressources => aide cantonale	26. On a des espaces	28. Cas exceptionnels rares quand mandat privé	39. Avant la directive cantonale, aide cantonale seulement dans les cas où les politiciens intervenaient	219. Distinction public/privé

Pour arriver à ce résultat, j'ai donc comparé mes codes entre eux afin de les classer

⁹ Nous entendons par catégorisation la nomination des aspects les plus importants (Paillé, 1994 : 8)

et de les regrouper ensuite sous une catégorie plus large. Cette étape m'a permis de trouver une trentaine de catégories.

Après cette étape, j'ai commencé à rédiger des mémos sur ces différentes catégories afin de trouver les catégories principales et d'unifier le reste des catégories autour de celles-ci. Flick distingue ici encore un autre type de codage, le codage théorique qui consiste en une mise en relation des catégories entre elles autour de la ou des catégories centrales. Cette méthode m'a permis de dégager trois catégories analytiques centrales représentant les principales étapes du processus de décision d'octroi de l'aide au retour, processus que j'ai ensuite décrit en détail et mis en relation avec les autres catégories afin d'arriver un système d'explication formulé en termes de logiques d'action.

A partir de ces trois catégories centrales composées chacune d'une dizaine de catégories j'ai commencé à rédiger des sections et à écrire une histoire qui a constitué mon analyse finale.

6.4 REFLEXIVITE SUR MA POSITION DE CHERCHEUSE

Au travers des divers points que nous avons évoqués dans cette partie, je tiens à souligner ici les éléments qui me semblent les plus importants concernant ma position de « chercheuse-bricoleuse », dans mon rapport au terrain et l'influence de celui-ci sur les données récoltées et la manière de les analyser.

Tout d'abord, je pense que ce qui a le plus influencé les données que j'ai récoltées a été la relation avec mes interlocuteurs. Dans l'ensemble j'ai pu développer une relation de confiance avec mes interlocuteurs qui n'ont pas hésité à se confier et à parler librement de leurs pratiques. Le responsable, dont la prudence était légitime concernant certains sujets, a exprimé le souhait de pouvoir parler hors enregistrement lorsque l'on touchait à des sujets sur lesquels, du fait de sa position, il lui était délicat de s'exprimer. J'ai de plus été touchée par la volonté de mes interlocuteurs de me donner de nombreux détails et exemples afin que je puisse saisir au mieux le contexte dans lequel ils agissent.

Concernant d'autres entretiens, j'ai tenté à plusieurs reprises d'obtenir un entretien avec le chef de division dont mes interlocuteurs m'ont beaucoup parlé, malheureusement, je n'ai jamais obtenu de réponse de sa part. Cela pourrait s'expliquer par un manque de disponibilité, du fait notamment de la prégnance des

débats sur l'asile au niveau politique ainsi que du contexte cantonal¹⁰, facteurs chronophages pour la plupart des personnes actives dans le domaine.

De plus, une des difficultés auxquelles j'ai été confrontée a été celle de l'anonymat, très difficile à garantir lorsque le groupe étudié est si restreint. Afin de garantir cet aspect au maximum j'ai fait le choix de mettre tous les termes désignant les employés au masculin, afin de ne pas apporter de renseignements concernant le genre de la personne.

6.4.1 Utilisation des données

Suite à l'écriture de ma première version qui a été utilisée pour ma soutenance, j'ai rencontré mes interlocuteurs afin qu'ils puissent me faire part de leurs impressions. Je me suis alors rendue compte que je n'avais pas explicité le fait que j'utiliserai des extraits de nos entretiens pour illustrer mes dires, ce qui me semblait en tant que chercheuse, aller de soi. En effet, le style oral mis à l'écrit et surtout le manque de remise en contexte des extraits choisis a profondément dérangé. Suite à cette discussion, j'ai choisi de retravailler la forme ainsi que le style d'écriture utilisés dans mon analyse. Finalement, le fait de retravailler la forme de mon analyse m'a permis non seulement de supprimer certaines répétitions et de préciser mon propos en me concentrant uniquement sur l'essentiel mais surtout de me rendre compte de l'importance de la manière dont les choses sont exprimées tant pour les lecteurs que pour les personnes qui ont participé à la recherche, des propos mal rapportés ou rapportés de façon confuse pouvant amener à une interprétation erronée des propos énoncés.

¹⁰ Nous faisons référence ici à la question des renvois et notamment à l'occupation de l'Eglise Saint Laurent par le collectif R dans le but de contester contre le renvoi des cas Dublin, occupation qui a créé un certain nombre de tensions au niveau cantonal mais aussi fédéral.

Quatrième Partie

RESULTATS ET ANALYSE

7. RESULTATS ET ANALYSE

Le processus de décision et la légitimation des pratiques étant étroitement imbriquées dans le contexte particulier du canton de Vaud et celui de l'asile, en pleine restructuration, il nous semble important avant de commencer, de présenter dans les grandes lignes ce contexte d'intervention.

7.1 LE CANTON DE VAUD ET LE CONTEXTE ACTUEL DE L'ASILE : DES ELEMENTS PARTICULIERS A PRENDRE EN COMPTE

7.1.1 L' « exception vaudoise » : des spécificités en matière de renvois

L' « exception vaudoise » est un terme généralement utilisé pour désigner des spécificités qui n'existent que dans le canton de Vaud dans divers domaines tels que l'asile mais aussi celui des curatelles ou encore de l'aménagement du territoire. La fin de cette exception vaudoise a régulièrement été annoncée mais dans le domaine de l'asile, celle-ci ne semble pas encore d'actualité.

En effet, le canton connaît depuis longtemps un engagement important de ses citoyens dans les questions d'asile et de défense des droits des requérants et des sans-papiers. Cette mobilisation a commencé dans les années 2000 suite à la levée de l'admission provisoire pour les ressortissants des Balkans en 1997 et les décisions de renvois prononcées à leur encontre par les autorités fédérales. Suite à l'annonce de ces renvois, de nombreuses associations et groupes de protestation se sont créés et une forte mobilisation de la population civile s'est mise en place. Par la suite, cette mobilisation s'est encore renforcée, notamment dans le cas dit des « 523 » où plus de 1'500 personnes se sont retrouvées dans une situation irrégulière, situation qui a obligé le Conseil d'Etat à envisager une régularisation, les 523 étant les cas n'ayant pas obtenu une régularisation et menacés de renvois. C'est à ce moment qu'un programme spécifique d'aide au retour pour la Bosnie a été mis en place par les autorités (Schmidlin et al. 2005).

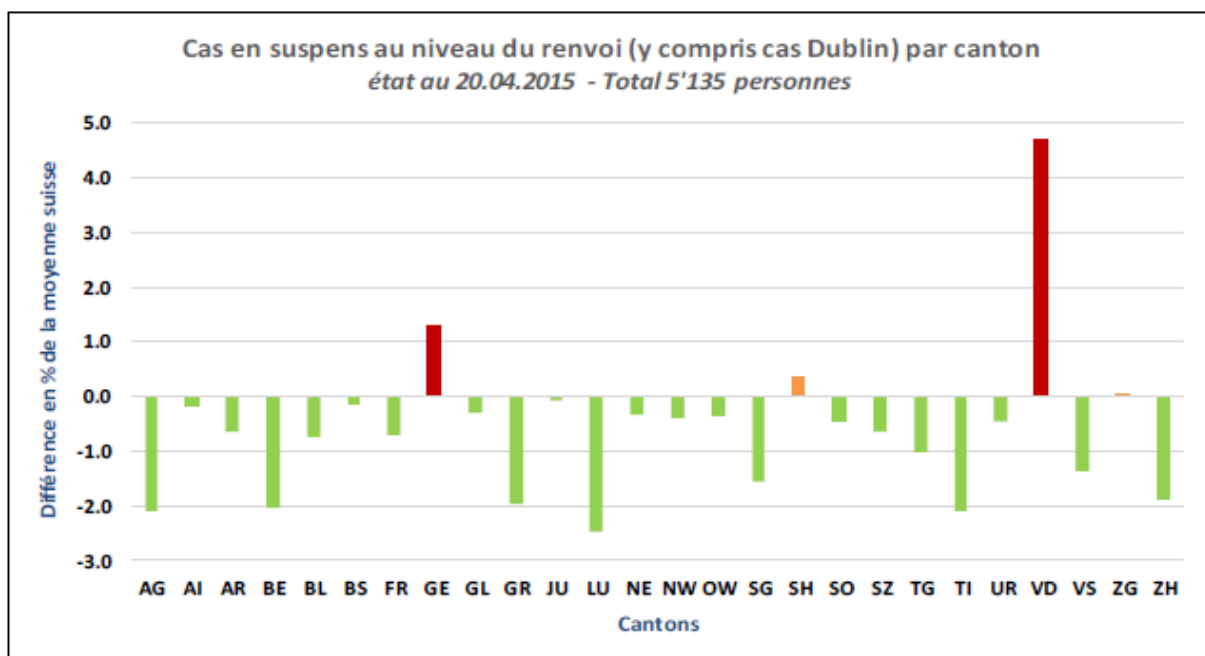
Actuellement, de telles mobilisations se poursuivent à l'Eglise Saint Laurent où plusieurs hommes sont menacés de renvoi vers des pays Dublin, mais également pour les migrants, la plupart sans-papiers de l'ancien « Sleep-in » de Renens.

Cette mobilisation a des conséquences directes sur la manière dont le canton applique et exécute les décisions fédérales, notamment en matière de renvois, comme le souligne cet interlocuteur :

« (...) le contexte vaudois est très particulier. Les renvois de force sont l'ultima ratio ici. Il y a des cantons où lorsque les gens arrivent au bout de leur délai et qu'ils ne sont pas partis, c'est automatiquement la case détention administrative et renvoi par la police. C'est pas la politique ici [dans le canton] et, ni la population ni le parlement, depuis de nombreuses années, ne valident cette approche. »

Cela se traduit notamment par le nombre de renvois en suspens dans le canton schématisés dans ce tableau.

Les statistiques cantonales dans le domaine du renvoi (Source SYMIC)



NCCR Neuchâtel, 24 avril 2015
Exécution des renvois par les cantons et ses limites
Sylvain Astier

8

Figure 1 : Tableau présenté lors du colloque du 24 avril sur les renvois à l'Université de Neuchâtel par Sylvain Astier, chef de la division du retour au SEM

Le nombre de renvois en attente est effectivement très élevé dans le canton de Vaud et cette situation est vivement critiquée par le SEM, qui désapprouve le fait que ses décisions ne soient pas appliquées.

A la mobilisation civile s'ajoute le basculement depuis 2011 du gouvernement vaudois à gauche, majorité jusqu'ici conservée, qui implique non seulement une volonté politique de ne pas renvoyer les personnes mais aussi l'implication personnelle de certains politiciens de gauche.

Cependant, Monsieur Leuba, conseiller d'état en charge des renvois se défend de cette « exception vaudoise » et le rôle de mauvais élève souvent attribué au canton, et affirme

Il y aurait 672 personnes pour lesquelles le renvoi est suspendu dans notre canton, mais pas par la faute de ce dernier: 63% d'entre elles font l'objet de déterminations complémentaires d'identité ou sont dans l'attente de documents de voyage. 13% sont dans l'attente de confirmation de réservation de vols par Berne. 8% font l'objet d'une suspension d'exécution de renvoi en raison de maladie ou d'incarcération. En clair: il n'y a pas d'exception vaudoise.

Source : Le Matin du 5 avril 2015.

On voit donc qu'il existe différents groupes d'intérêts parfois divergents et cela a une influence directe sur la manière dont la politique de renvois est appliquée au niveau cantonal.

Pour conclure, cette spécificité vaudoise a des implications directes sur les pratiques et les discours des employés du CVR car elle met ces derniers, et surtout le responsable du SPOP, en porte-à-faux entre les autorités du SEM qui exigent que leurs décisions de renvois soient appliquées et les autorités politiques mais aussi les parties civiles dont les revendications et les actions rendent le renvoi forcé quasiment exceptionnel.

Les critiques du SEM à cet égard ne sont pas adressées directement au CVR, qui lui, permet d'effectuer un nombre de retours volontaires importants. Cependant, cette situation confronte les employés à des difficultés concernant la « pression » qu'ils arrivent à mettre sur le bénéficiaire pour que celui-ci accepte de rentrer volontairement. En effet, du fait de la force de la société civile et de la position du parlement, il est plus compliqué de renvoyer les personnes concernées et cela rend le travail du CVR plus difficile à effectuer, les moyens de pressions étant quasiment inexistantes pour certaines catégories de personnes.

Ainsi, les employés se retrouvent dans une situation dans laquelle ils ont peu d'arguments de pression pour pousser les personnes à un retour volontaire, ce qui a conduit à la mise en place d'autres stratégies afin que les personnes acceptent un retour volontaire, comme nous le verrons dans le chapitre 8.

7.1.2 Le CVR du canton de Vaud

Du fait de la loi fédérale concernant l'octroi de l'aide au retour dans les cantons, le mandant d'aide au retour peut tout aussi bien être attribué à un organisme privé qu'à une structure étatique. Ainsi, dans le canton de Vaud, ce mandat a tout d'abord été octroyé lors de sa création en 1997 une fondation de droit privé, la FAREAS (Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile), actuel EVAM (Etablissement vaudois d'accueil des migrants) depuis 2008, et ceci jusqu'en 2005, où celui-ci est passé dans les mains de l'Etat.

Actuellement, la seule personne ayant connu cette transition parmi mes interlocuteurs est le responsable du CVR. Ainsi, pour lui ce changement a eu à la fois des bons et des mauvais côtés. En effet, celui-ci souligne la marge de manœuvre importante au niveau de la création de projets divers lorsque l'aide au retour faisait partie de la FAREAS. En effet, celle-ci étant un organisme privé, tous ses « bénéfiques » pouvaient être réinjectés dans des projets mis sur pied par sa direction. Dans le cadre de mesures d'économies, suite aux problèmes budgétaires de la FAREAS au début des années 2000, le centre cantonal de bilan de compétence et d'aide au retour a dû fermer ses portes. A ce moment-là, le CVR a perdu la possibilité de proposer des bilans de compétences aux bénéficiaires de l'aide au retour. En 2005, lors de l'arrivée d'une nouvelle direction et la préparation de la modification des statuts de la FAREAS, l'Etat a décidé de transférer la compétence de l'aide au retour au SPOP. Ce passage de l'aide au retour des mains d'un organisme privé à celles de l'Etat a permis au CVR de bénéficier des ressources publiques fédérales et cantonales et ainsi de développer en 2008 une aide au retour cantonale.

7.1.2.1 L'aide au retour cantonale

L'aide cantonale dans le canton de Vaud a été mise sur pied suite à « l'affaire des 523 », durant laquelle un grand nombre de personnes sans permis de séjour désiraient rentrer, mais du fait que le délai de départ était échu depuis de nombreuses années, la Confédération a refusé d'entrer en matière concernant une aide au retour. C'est donc le canton qui a lancé un projet-pilote afin de permettre à ces personnes de rentrer chez elles.

L'aide au retour cantonale est donc apparue dans les années 2004-2005 lorsque le CVR est devenu un service étatique. En effet, ce passage à l'état a permis au CVR

d'accéder directement aux ressources du SPOP, utilisées par la suite pour octroyer des aides cantonales aux cas dont une aide est refusée par le SEM. Cela a donc permis de faire des exceptions aux directives et aux lois fédérales, exceptions inscrites ensuite dans la loi en 2006 (cf Annexe 6) puis dans une directive cantonale relative à l'aide au retour en 2008.

Nous verrons dans la prochaine partie la manière dont cette aide cantonale est utilisée et son rôle important dans la marge de manœuvre dont bénéficient les employés dans leurs pratiques.

7.1.3 Actualités dans le domaine de l'asile : changements dans la répartition des compétences

Lors de mes entretiens et surtout en écoutant les discussions informelles de mes interlocuteurs, j'ai pu remarquer que les changements actuels dans la politique d'asile fédérale étaient au cœur de leurs discussions.

Les cas Dublin ce sont ainsi souvent invités dans les discussions. En effet, alors que les autorités cantonales vaudoises réclamaient la possibilité de l'octroi d'une aide au retour pour ces personnes, la Confédération est longtemps restée sourde à cette demande. Pour les employés, ce comportement est perçu comme une manière de se déresponsabiliser face à cette problématique. L'aide au retour cantonale permet aujourd'hui de répondre à cette problématique en offrant aux cas Dublin la possibilité de bénéficier d'une aide minimale sous forme d'un billet d'avion et de 500 CHF qui leur permette de rentrer dans leur pays d'origine directement depuis la Suisse (14 personnes sur 148 au total, soit presque 10% des retours) sans avoir à passer par une procédure d'asile dans un autre pays de l'UE.

Cependant, selon les employés, ce n'est pas le rôle du canton de devoir financer ces aides mais à la Confédération d'assumer les conséquences de sa politique. Ainsi, pour les Cas Dublin, le CVR demande une plus grande participation de la Confédération aux frais engendrés. Cela est également le cas concernant le financement d'un poste de 30% à l'OIM Berne destiné uniquement à l'aide au retour cantonale et pris en charge par le canton.

Un autre sujet de préoccupation des employés est celui de la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. En effet, avec la restructuration du domaine de l'asile et les mesures d'accélération des procédures, l'objectif est de

pouvoir traiter 60% des demandes d'asile directement dans les centres fédéraux, à la charge de la Confédération, avec une aide au retour fédérale et digressive¹¹, ce qui amène inexorablement à une diminution des cas traités dans les cantons et indirectement, au nombre de candidats à l'aide au retour.

Ce changement se fait déjà sentir avec les phases tests qui ont commencé en 2013, et qui ont fait passer le nombre de cas traités de 460 en 2013 à 220 cas en 2014, soit une diminution de plus de 50%. Ce changement de compétences s'est également fait ressentir au niveau des frais, cette situation entraînant une diminution de l'aide générale octroyée par la Confédération aux cantons et entraînant un dépassement de leurs frais par le CVR du fait de la diminution de cas traités au niveau cantonal.

Cependant, ces changements sont abordés avec plus ou moins d'inquiétude par les employés, l'aide cantonale leur permettant de continuer à permettre à des personnes de rentrer volontairement chez eux.

Maintenant on est dans un grand tournant, avec les nouveaux centres, donc on ne sait pas où ça va aller et comment ça va aller et on a des gros changements. Donc nous ici dans le canton de Vaud je dirai qu'on n'est pas trop menacés dans la mesure où justement on a ces différentes cordes à notre arc, où on travaille sur la migration effectivement et je pense que des bureaux d'aide au retour devraient être des bureaux de migration de retour pas de l'aide au retour de l'asile uniquement.

Ainsi, cette situation amène les employés à revendiquer un cadre d'intervention plus large que le simple domaine de l'asile valorisé par la Confédération, c'est-à-dire celui de la migration de manière générale, cadre qui permettrait de légitimer leur intervention auprès des sans-papiers notamment et de pouvoir recevoir des financements fédéraux à cette fin.

7.2 LA DECISION D'OCTROI DE L'AIDE AU RETOUR : UN PROCESSUS COMPLEXE ET MULTIFACTORIEL

L'importance de la question du pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les employés

¹¹ Il est prévu que l'on demande à plusieurs reprises au requérant si celui-ci désire retirer sa demande d'asile et bénéficier d'une aide au retour, et ce, dès le début de sa procédure. Plus il attendra pour accepter cette dernière, plus le montant de l'aide sera faible.

des administrations cantonales a été soulignée dès le début de ce travail. Nous avons ainsi pu considérer l'importance de cette question tant dans le contexte suisse qu'au niveau théorique. En effet, rappelons qu'au niveau suisse la marge de manœuvre dont bénéficient les cantons dans l'application des lois fédérales peut conduire à des interprétations très diverses en fonction des conditions spécifiques régionales. Au niveau théorique, nous avons pu voir l'importance du pouvoir discrétionnaire des « street-level bureaucrats », ces agents de l'état en contact direct avec le citoyen et chargés de lui fournir des prestations étatiques. Et bien que de nombreuses spécificités soient propres au domaine de l'aide au retour, ce pouvoir discrétionnaire, qui conduit à une certaine marge de manœuvre des employés de ces administrations, se trouve au centre des pratiques et des discours que nous avons pu observer.

En nous demandant comment la procédure d'octroi de l'aide au retour se déroulait et quels étaient les critères qui entraient en jeu dans ce processus, nous avons pu mettre à jour de nombreuses logiques d'action¹² qui sous-tendent à la fois les pratiques mais aussi les représentations des employés¹³ de l'aide au retour.

Afin de rendre compte de ces logiques, et bien que la prise de décision d'octroi de l'aide au retour soit un processus complexe et non-linéaire dans les faits, afin d'en simplifier la lecture, nous allons nous atteler à décrire les principales étapes qui permettent aux employés de décider de l'octroi d'une aide au retour. A chacune d'entre elle nous soulignerons les moments où le processus de décision est en cours, les différents critères utilisés afin de justifier et de légitimer la prise de décision, les acteurs concernés, les objets produits ainsi que le rôle du pouvoir discrétionnaire des employés et les dilemmes auxquels ceux-ci sont confrontés.

La description de ces différents moments ne reflète donc pas l'ordre chronologique réel du processus de décision d'octroi de l'aide au retour, mais plutôt une structure nécessaire afin de rendre compte de façon compréhensible de la superposition de diverses logiques inextricablement liées. Ainsi, lorsque l'employé vérifie la conformité

¹² Nous reprenons ce terme en référence à la notion utilisée en sociologie des organisations et qui pour but de mettre à jour les raisons d'agir des acteurs en s'éloignant le plus possible des interprétations déterministes et rationalistes. (M. Lallement, « A la recherche des logiques de l'action » in *La sociologie, Histoire et idées*, coordonné par Ph. Cabin et J.-F. Dortier, Editions Sciences humaines, 2000, pp 255-262).

¹³ Nous utiliserons ici le terme d' « employés » pour parler de nos interlocuteurs de manière générale, sans distinction de statut. Celui-ci comprend donc également le responsable du CVR et les personnes placées par le chômage.

du cas aux critères d'octroi de l'aide au retour, en même temps il va également tenter d'établir un rapport de confiance avec le demandeur de l'aide au retour afin d'obtenir des informations sur sa situation et les raisons de sa venue. Tous ces éléments serviront ensuite à la fois à justifier l'octroi d'une aide mais également à mettre sur pied un projet de réintégration réaliste.

Comme souligné dans la partie théorique de ce travail, la décision a longtemps été considérée à tort comme un acte ponctuel et non comme un processus. Cependant, tout du long de notre terrain nous avons pu observer que la décision d'octroi de l'aide au retour était le résultat d'une série de moments, chacun servant à renforcer et à justifier la décision d'octroi de l'aide au retour.

Lors de notre recherche sur la décision d'octroi de l'aide au retour, nos interlocuteurs ont souvent évoqué l'importance de « l'évaluation de la situation du demandeur » dans la prise de décision d'octroi d'une aide au retour. Cette évaluation se fait tout au long des différents moments de la prise de décision et reflète bien cette idée de processus, d'action qui dure dans le temps et qui se construit petit à petit. Ainsi, l'évaluation de la situation du demandeur¹⁴ est au cœur de la décision d'octroi et va concerner aussi bien des aspects légaux et moraux que financiers et pratiques. Ces différents aspects se retrouveront tout du long des différents moments du processus de décision, que nous avons divisé en deux principales étapes que sont :

1. La décision d'entrée en matière concernant l'octroi d'une aide au retour qui consiste à vérifier la légitimité du demandeur à bénéficier d'une aide au retour selon une série de critères plus ou moins explicites.
2. La décision du montant octroyé afin de mettre en place un projet de réintégration qui consiste en une pesée d'intérêts entre la situation du demandeur et l'intérêt économique de l'Etat.

Chacune de ces étapes est constituée de divers moments où le processus de décision est en cours. Tout au long de ce processus et dans les pratiques et discours des employés, une grande importance est donnée aux critères qui permettront de justifier la décision d'octroi ainsi que le montant octroyé pour le projet de réintégration.

¹⁴ Nous nommerons ici demandeur toute personne se rendant au bureau de conseil en vue du retour afin de demander une aide ou simplement des informations.

7.2.1 La décision d'entrée en matière concernant l'octroi d'une aide au retour

Comme pour toute aide octroyée par l'état, il est nécessaire pour les employés de pouvoir dans un premier temps distinguer ceux qui, parmi les demandeurs, peuvent y avoir droit. Au tout début du processus de décision, chaque employé doit donc pouvoir justifier l'entrée en matière concernant l'octroi d'une aide au retour. Pour ce faire, les employés vont être amenés à démontrer que le demandeur remplit bien les conditions légales d'octroi de l'aide au retour. Ces conditions sont définies par les lois fédérales que nous avons traitées plus tôt. Cependant, comme nous l'avons vu auparavant, du fait de la situation spécifique du Canton de Vaud concernant sa population de sans-papiers, dans le domaine de l'aide au retour, le canton a également élaboré des lois afin de répondre à cette situation particulière. Ainsi, avant de vérifier la conformité du cas aux critères donnant droit à une aide au retour, les employés vont devoir déterminer si une aide au retour sera octroyée selon les critères fédéraux, relatifs au domaine du droit d'asile, ou selon les critères cantonaux, relatifs au domaine du droit des étrangers. Cette distinction entre ces deux types de cas est ainsi spécifique au canton de Vaud et n'existe pas dans la majorité des autres cantons suisses (sauf Genève).

7.2.1.1 *Vérification de la conformité de la situation du demandeur aux critères légaux d'octroi de l'aide au retour*

Afin de vérifier la conformité des cas rencontrés aux critères légaux, voici ce dont les employés ont besoin :

- 1) Pouvoir distinguer les cas relevant du droit d'asile des cas relevant du domaine des étrangers, cas fédéraux vs cas cantonaux.
- 2) Vérifier que le statut du demandeur est conforme aux catégories de bénéficiaires définies dans les directives fédérales ou cantonales.
- 3) Vérifier que le demandeur est bien attribué au canton de Vaud ou vérifier s'il séjourne réellement dans le canton et depuis combien de temps.

« Cas asile » ou « cas clandestin » ?

Les employés distinguent ainsi en premier lieu deux types de cas, selon si ceux-ci appartiennent au domaine de l'asile ou à celui des étrangers.

Les premiers cas, ceux appartenant au domaine de l'asile, sont ainsi nommés « cas asile » par les employés et désignent toute personne, nommée « requérant » par les employés faisant référence ici aux demandeurs d'asile, ayant effectué une demande d'asile, que celle-ci soit en cours, ait été rejetée ou acceptée.

Le deuxième type de cas comprend toutes les personnes ne faisant pas partie du domaine de l'asile et ne pouvant donc prétendre à une aide au retour selon les critères de la Confédération. Ceux-ci sont nommés « cas clandestin » et désignent toute personne séjournant illégalement sur le territoire sans être passé par une demande d'asile. Ces personnes sont nommées « administrés » et relèvent donc de la compétence cantonale.

C'est lors du premier contact avec le demandeur que les employés vont tenter de déterminer à quel type de cas celui-ci correspond. C'est également à ce moment que l'employé va tenter d'établir un lien avec le demandeur afin de saisir les raisons qui l'ont poussé à venir demander une aide et pouvoir ainsi évaluer au mieux la situation. Ce premier contact se fait par la venue, souvent non-annoncée, d'une personne venant se renseigner ou demander une aide au retour. Ainsi, la plupart des personnes sont reçues sans rendez-vous par un des employés disponibles au moment de sa venue. Chaque employé dispose d'un bureau où il peut accueillir les personnes qui viennent demander une aide ou des renseignements. Chaque bureau est composé de deux ordinateurs, un contenant un système cantonal d'informations et l'autre servant de poste de travail individuel, ainsi que d'une table afin de discuter en face-à-face avec le demandeur.

Lors de ce premier rendez-vous, l'employé va donc tenter de déterminer à quel type de cas il a à faire. Pour cela, il va poser des questions au demandeur concernant son identité et les raisons de sa venue, ce qui lui permettra alors rapidement de savoir si il s'agit par exemple d'un demandeur d'asile dont la demande a été rejetée ou plutôt d'une personne sans statut de séjour légal qui se trouve sans ressources en Suisse et souhaiterait rentrer chez lui. En parallèle à ces questions, l'employé effectue sur son ordinateur une première recherche dans tous les documents officiels disponibles, se basant sur trois sources distinctes.

La première source concerne les documents d'identité demandés au demandeur dès leur première venue au CVR, tels que le permis de séjour, un passeport ou une carte d'identité d'un autre pays. Sur la base de l'identité de la personne, l'employé va

effectuer des recherches dans la deuxième source d'information, la base de données GSTAR, dont une partie est accessible par l'ensemble des employés. Cette base de données contient toutes les informations pour les personnes enregistrées dans le canton de Vaud. Elle permet de voir si la personne est enregistrée dans le canton, soit dans le cadre d'une procédure d'asile ou de la loi sur les étrangers, mais également si le dossier contient des éléments spécifiques à prendre en compte¹⁵. La troisième source d'information très fortement mobilisée et appréciée des employés concerne les « personnes de référence¹⁶ » connaissant bien la situation du demandeur. Un simple téléphone avec celles-ci permettent à l'employé de se faire très rapidement une idée concernant le profil et la situation générale du demandeur.

Pour les cas apparaissant dans la base de données ou pour lesquels une personne de référence est facilement accessible, la catégorisation de ceux-ci entre cas fédéraux et cas cantonaux est relativement aisée.

Pour les cas n'apparaissant pas dans la base de données cantonale, il peut alors s'agir d'un cas asile venant d'un autre canton, voire dans certains cas, d'un autre pays d'Europe. Dans ce cas, l'entrée en matière concernant une aide au retour est refusée et le demandeur est dirigé vers les autorités cantonales ou fédérales compétentes. Il se peut aussi que la personne soit un cas cantonal, donc une personne sans autorisation de séjour légal, qui n'apparaisse pas dans la base de données, car n'ayant jamais été contrôlée par les forces de l'ordre et n'ayant jamais été identifiée dans aucun service (hôpital par exemple). Dans ce cas, le demandeur devra apporter la preuve qu'il réside effectivement dans le canton. En effet, il peut également s'agir dans ce cas de personnes sans statut de séjour légal séjournant dans un autre canton, voire un autre pays et qui vient dans le canton bénéficier d'une aide au retour cantonale.

Dans ce dernier cas, l'employé indique au demandeur qu'il ne peut prétendre bénéficier d'une aide cantonale et le dirige vers les autorités cantonales compétentes. Cependant, dans ce cas, il est très probable que l'autorité cantonale chargée d'octroyer l'aide au retour ne prévoit pas d'aide au retour pour les migrants en situation de séjour illégal, Vaud et Genève étant des exceptions. Dans ce dernier cas, si la

¹⁵ Par exemple, un dossier contenait une note du responsable datant de plusieurs années auparavant, ce qui prouve que la personne est déjà venue au CVR. Il s'agira alors de comprendre pourquoi elle n'est pas partie la première fois et pourquoi elle est revenue au CVR. Le dossier peut également contenir des preuves de délits effectués sur le territoire.

¹⁶ Toute personne provenant des diverses institutions du canton (médicales, sociales, etc) et ayant eu un contact avec le demandeur.

personne fait part de sa volonté ferme de retourner dans son pays d'origine et si elle se trouve dans une situation particulièrement précaire, l'employé peut, dans le cadre des règles existantes et avec l'accord du chef de division, décider de l'octroi d'une aide minimale de 500.- en plus du billet d'avion¹⁷ afin de permettre à cette personne de rentrer chez elle. Dans ce cas, le but est d'éviter le prolongement du séjour de personnes sans statut légal de séjour sur le territoire suisse, situation qui, à long terme, entraîne des coûts pour la société.

En dehors de ces deux types de cas, il peut aussi exister des cas « limites », qui sortent des deux catégories « asile » ou « clandestins ».

En effet, il est également possible que certains cas tout d'abord considérés comme des cas fédéraux du fait qu'ils aient déposé une demande d'asile, n'entrent pas ou plus dans les critères d'octroi de la Confédération, comme cela est le cas pour tous les ressortissants un basculement peut alors être effectué vers l'aide cantonale dont la flexibilité permet de traiter les cas pour lesquels la Confédération n'entre pas en matière. Ces cas exceptionnels ont représenté 70 retours en 2014.

Après avoir catégorisé le cas dans le domaine de l'asile ou celui des étrangers, l'employé cherche à déterminer si celui-ci remplit bien les conditions d'octroi de la catégorie à laquelle elle appartient. Ces conditions d'octroi comprennent, en plus du statut légal du demandeur, également d'autres conditions d'octroi, telles que la preuve et la durée du séjour en Suisse ou dans le canton. C'est surtout sur ces conditions que le pouvoir discrétionnaire des employés joue un rôle. En effet, pour les cas où il n'existe pas de trace du séjour, les moyens pour prouver un séjour et sa durée n'étant pas définis par la loi, c'est aux employés de mettre en place leur propre technique afin de vérifier si ces conditions sont effectivement remplies en fonction de leur expérience et des spécificités cantonales. Sur la base de ces éléments, les employés pourront ensuite juger de la légitimité d'une entrée en matière concernant une aide au retour.

7.2.1.2 Vérification des conditions d'octroi et des clauses d'exclusion

Sur la base de cette catégorisation en deux types de cas selon si ceux-ci relèvent de

¹⁷ Pour les cas Dublin, cette prestation est financée par le Confédération. Pour tous les autres cas : clandestins, Dublin repeaters, elle sera financée par le canton.

la compétence fédérale ou cantonale, il s'agit à présent pour les employés de déterminer leur conformité aux bases légales, fédérales ou cantonales selon les cas, de l'aide au retour.

Le statut légal

En premier lieu, l'employé va devoir déterminer si le type de cas auquel appartient le demandeur correspond effectivement à une des catégories de bénéficiaires définies par la loi et s'il existe bien aucun motif présent dans les clauses d'exclusion qui pourrait justifier une non-entrée en matière concernant une aide au retour.

Pour les cas « asile », les employés se basent principalement sur la directive fédérale 4 sur l'aide au retour et à la réintégration qui définit les bénéficiaires de l'aide au retour¹⁸ ainsi que les clauses d'exclusion¹⁹. Ainsi, en plus de devoir correspondre à une de ces catégories légales, les demandeurs devront remplir certaines conditions, comme ne pas avoir commis de crime ou ne pas avoir de moyens financiers qui leur permettraient de rentrer par leurs propres moyens. De plus, toute personne ayant déposé une 2^{ème} demande d'asile moins de 5 ans après avoir quitté le pays en bénéficiant d'une aide au retour sont exclus de celle-ci.

Finalement, pour qu'une aide au retour fédérale soit octroyée il faut que le demandeur quitte la Suisse volontairement et dans les délais prescrits (Cf. Annexe 4). Ce dernier

¹⁸ Ceux-ci sont :

- Les requérants d'asile dont la procédure est en cours,
- Les requérants d'asile déboutés,
- Les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière,
- Les personnes admises à titre provisoire,
- Les personnes à protéger,
- Les réfugiés reconnus. (Cf Annexe 3, point 4.1.2.3)

¹⁹ les personnes qui ont commis un crime ou qui ont commis des délits à plusieurs reprises, les personnes qui ont commis un abus manifeste, les personnes qui disposent manifestement de moyens financiers suffisants ou d'importantes valeurs patrimoniales, les ressortissants des pays de l'UE/AELE ainsi que les Etats qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa pour des séjours allant jusqu'à trois mois, les personnes en transit en Suisse et qui se dirigent vers un autre pays de l'UE/AELE ou vers un pays traditionnel d'émigration (USA, Australie et Canada) et les personnes dont c'est la deuxième demande d'asile (cf point 2.1.3. de ce travail).

point sera vérifié à la fin du processus d'octroi de l'aide au retour, lorsque les bénéficiaires signent une demande d'aide au retour transmise par la suite au SEM et dans laquelle ils affirment quitter la Suisse de manière volontaire et s'engagent à ne plus revenir sur le territoire national, sans quoi le remboursement de l'aide attribuée pourra leur être réclamé. Concernant les délais, ceux-ci peuvent parfois être prolongés dans le cas où le demandeur s'engage à rentrer avec une aide au retour.

Dès lors, si le bénéficiaire correspond à une catégorie de bénéficiaires ayant droit à l'aide au retour et qu'il n'existe aucun motif d'exclusion, une entrée en matière concernant une aide au retour est alors possible. Si cela n'est pas le cas, l'employé va déterminer s'il est possible de demander une dérogation au SEM en se basant sur les chances que celui-ci fasse une exception en fonction de la situation du demandeur. A ce sujet, un employé souligne la réduction de leur marge de manœuvre au fil du temps pour les cas fédéraux, notamment due à la diminution de programmes visant certaines populations pour lesquels des exceptions étaient possibles.

Oui ça a changé, d'abord il n'y a pratiquement plus de programmes. Et puis l'aide individuelle il y a très peu de marges pour les cas où il y a eu de la délinquance, des abus et autres. Et puis là, je dis de nouveau, il y a des traiteurs à l'office fédéral qui ont les épaules suffisamment solides, qui ont suffisamment de poids et qui arrivent à faire des exceptions et puis il y en a d'autres qui se cachent derrière la règle pour ne pas devoir...

Ainsi, du fait de la diminution du nombre de programmes spécifiques qui permettaient d'offrir des aides à certaines populations, mais aussi à celle des exceptions qui sont faites par le SEM pour les cas individuels, la marge de manœuvre des employés est relativement réduite, comme nous le verrons dans la dernière partie de cette analyse concernant les exceptions.

Concernant les cas cantonaux, les catégories de bénéficiaires sont également définies selon des critères légaux. Pour cela une loi, la LARA²⁰, ainsi qu'une directive cantonale²¹, inspirées de la loi et de la directive fédérale, ont été élaborées afin de

²⁰ Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers entrée en vigueur le 7 mars 2006 sous l'impulsion du grand conseil du canton de Vaud.

²¹ Suite à l'élaboration de la LARA en 2006, une directive relative au programme cantonal d'aide au retour a été élaborée par le chef du Département de l'Intérieur, et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

définir les catégories de bénéficiaires de l'aide cantonale. Bien que comme le responsable le souligne, la manière dont la loi cantonale est élaborée ressemble fortement à la loi fédérale, les critères d'octroi visent clairement d'autres catégories de migrants que la directive fédérale et participent donc à l'élargissement des catégories de bénéficiaires²².

La directive cantonale nomme le CVR comme organe compétent pour octroyer cette aide cantonale et responsable de vérifier qu'il n'existe aucun motif d'exclusion défini au point 3.3 de la directive²³ et que la personne remplit les conditions d'octroi. Ces dernières concernent notamment le délai pour la demande d'aide qui doit intervenir au moins cinq jours ouvrables avant la date de départ prévue (dans certains cas, cette date peut être repoussée). Dès lors, la personne doit montrer qu'elle a pris toutes les dispositions pour quitter la Suisse et accepter que si elle ne se présente pas au départ, le versement de l'aide sera annulé.

De plus, un paragraphe subsidiaire précise qu'en principe l'aide cantonale est octroyée uniquement si le demandeur ne peut pas bénéficier d'une aide octroyée par la Confédération mais que cette dernière peut être complétée par une aide cantonale. En effet, les requérants d'asile déboutés et les NEM sont des catégories de bénéficiaires que l'on retrouve aussi bien dans la loi fédérale que cantonale. Ainsi, afin d'éviter que la loi cantonale ne remplace la loi fédérale, il est indiqué que celle-ci ne peut intervenir que dans le cas où une aide fédérale est refusée ou en complément de celle-ci. L'aide au retour cantonale ouvre ici la possibilité non pas seulement d'octroyer une aide aux catégories de bénéficiaires ne pouvant prétendre à une aide fédérale, comme les personnes sans statut de séjour légal, mais également d'octroyer ou de compléter l'aide aux catégories de bénéficiaires de l'aide fédérale, mais qui, pour certaines raisons, ne pourraient en bénéficier.

²² Les bénéficiaires de l'aide cantonale sont :

- Toutes personnes ayant séjourné ou séjournant clandestinement dans le canton
- Les requérants d'asile déboutés et les NEM attribués au canton de Vaud
- Les personnes qui se sont vues retirer leur autorisation de séjour dans le canton

²³ Ces motifs d'exclusion rejoignent ceux de la directive fédérale. Sont exclues de toute aide au retour :

- Les personnes qui ont commis un crime, un délit grave ou réitéré
- Les personnes qui ont commis un abus manifeste, notamment si elles :
 - Refusent de renseigner l'organe compétent sur leur situation économique ou ne l'autorisent pas à accéder à ces renseignements
 - Font ou ont fait un usage abusif des prestations d'aide sociale
 - Les personnes disposant manifestement de moyens financiers suffisants ou d'importantes valeurs patrimoniales en Suisse ou dans le pays d'origine ou de retour.

Dès lors, les statuts légaux que nous venons de voir et qui définissent les bénéficiaires ainsi que les critères d'exclusion de l'aide au retour constituent la base de la décision d'octroi d'une aide au retour.

Cependant, il existe également d'autres critères présents dans la loi qui doivent être vérifiés par les employés toujours dans le but de fonder une décision d'octroi ainsi que par la suite, le montant octroyé.

Les preuves et la durée du séjour

Outre le statut légal, la durée du séjour aura également une influence sur l'octroi et le montant de l'aide versé.

Concernant les cas fédéraux, la directive fédérale précise que le montant octroyé diminue de moitié si la durée du séjour est de moins de trois mois sur le territoire suisse pour une aide fédérale. Ces différences de montants ont alors pour but de ne pas favoriser « l'asylum shopping », qui consiste en des demandes d'asile répétées du requérant dans différents pays dans le but d'obtenir des aides financières.

En ce qui concerne les montants octroyés par l'aide cantonale, ceux-ci sont basés sur les mêmes forfaits que ceux attribués par la Confédération²⁴. Pour les cas cantonaux le montant octroyé est fixé au minimum pour les séjours de moins de six mois sur le territoire cantonal et les demandeurs peuvent être amenés à apporter les preuves de leur séjour (cf point 4.2.3.1 Forfait, Annexe 3). De plus, les personnes ayant séjourné plus de douze mois dans le canton peuvent demander une aide complémentaire pour la réintégration. Cette spécificité cantonale est justifiée par les employés par le fait que la plupart des personnes étant restées longtemps sur le territoire sans avoir de statut légal ont subvenu seules à leurs besoins en travaillant et sont alors considérées comme représentant un moindre coût pour l'état, ce qui justifie selon les employés de les aider à même hauteur qu'un cas fédéral qui aurait séjourné quelques mois sur le territoire et aurait vécu à la charge de l'Etat durant cette période.

Donc un type qui est rentré, qui a fait une demande d'asile, après trois mois il peut rentrer avec 4'000.- et puis un type qui est venu clandestin, qui a survécu, qui n'a rien coûté, au moment où il veut partir, on n'arrive même pas à lui payer son billet d'avion ? Alors qu'il

²⁴ Cf point 4.2.4. Aide matérielle, Annexe 3

est dans la même situation que l'autre. Bon après il faut faire attention parce que c'est l'aide, l'attractivité, l'appel d'air et autre donc il faut des contrôles.

Ainsi, malgré la volonté du bureau cantonal d'aide au retour de proposer une aide aux migrants ayant séjourné illégalement sur le territoire, la peur d'un « appel d'air » est présente et le risque consiste alors à ce que cette aide soit interprétée par les personnes concernées comme un encouragement à l'illégalité, ce qui pourraient justifier un durcissement des lois cantonales concernant les personnes sans statut légal de séjour.

Afin de déterminer la durée de séjour du demandeur, l'employé va dans un premier temps se baser sur la base de données GESTSTAR. A nouveau, pour les cas asile, cela est très rapidement déterminé, la date d'arrivée en Suisse, la date de dépôt de la demande d'asile ainsi que la prise en charge par le canton étant notifiés dans chaque dossier. Pour les cas cantonaux la preuve d'un séjour sur le territoire cantonal est une condition sine qua non de l'octroi d'une aide au retour. Celle-ci peut être notamment obtenue via des traces de délits²⁵, contenus dans le dossier GESTSTAR ou via les personnes de référence qui constituent le réseau de l'employé, mais si cela n'est pas le cas, ce sera au demandeur d'apporter les preuves de son séjour.

Afin de récolter ces preuves, l'employé va donc poser des questions spécifiques à l'administré concernant son séjour en Suisse, les liens familiaux ici et dans le pays d'origine, la situation professionnelle, le logement, ainsi que la situation personnelle, mais également concernant la géographie du canton, les principales institutions en lien avec les migrants, etc.

J'ai quelqu'un qui est là longtemps, il connaît relativement bien la géographie un minimum, et s'il ne connaît pas la géographie il sait expliquer pourquoi, qu'est-ce qu'il lui est arrivé et puis s'il a eu des contacts avec des médecins ou avec le CHUV souvent ou avec le point d'eau, la Marmotte, tous ces trucs.

La plupart de ces questions ont été répertoriées par le responsable du CVR sur un

²⁵ Principalement pour des contrôles effectués dans les transports mais aussi certains cas de petite délinquance.

document nommé « fil rouge » qui contient les principales questions à poser lorsque l'employé se trouve face à un cas cantonal. Cette fiche de suivi est considérée par les employés comme un aide-mémoire fort utile, bien que dans leurs pratiques les différents points semblent avoir été intériorisés par les employés et celle-ci n'est que pas ou très rarement utilisée.

Une autre preuve de séjour dans le canton considérée comme irréfutable est la carte Mobilis qui fait office de titre de transport pour emprunter les bus, trams, etc. en ville de Lausanne. En cas d'absence de cette carte, des traces de délit de voyage sans titre de transport sont généralement disponibles dans la base de données du canton. Si ceux-ci ne sont pas disponibles dans le dossier du demandeur, il arrive que celui-ci demande de lui-même à l'employé de contacter la police afin de prouver son séjour sur le territoire. Cette situation peut parfois se révéler délicate, l'appel pouvant déboucher à la découverte de délits importants qui, selon leur gravité, peuvent être considérés comme un critère d'exclusion de l'aide au retour. Cependant, du fait de la nécessité de cette preuve pour obtenir une aide, celle-ci représente également les seules traces du séjour dans le canton dont bénéficient les demandeurs.

Le but de cette récolte de preuves de séjour est d'éviter au maximum l'attribution d'une aide à un clandestin en séjour dans un autre canton, voire un autre pays. En effet, du fait du contexte très particulier du canton de Vaud que nous avons parcouru tout à l'heure, les renvois forcés étant considérés comme l'ultima ratio, les retours volontaires sont quasiment le seul moyen de renvoyer ces personnes, ce qui explique que l'aide attribuée y est plus généreuse que dans les autres cantons, afin de les motiver à rentrer. Du fait de cette générosité, le canton de Vaud bénéficie donc d'une très bonne réputation au niveau de l'aide au retour, ce qui incite parfois certaines personnes, requérants et clandestins à tenter leur chance dans le canton et amène les employés à craindre la venue de demandeurs ne séjournant pas sur le territoire cantonal. L'existence de ces cas est attribuée par les employés à la rapidité du bouche-à-oreille entre les migrants, dont tente de se protéger le CVR en insistant sur le caractère exceptionnel et limité de l'aide octroyée et en tentant de se faire relativement discrets concernant cette aide cantonale.

Comme nous l'avons vu auparavant, il arrive cependant parfois que pour éviter que le demandeur venant d'un autre canton commence ou continue à résider illégalement sur le territoire, les employés décident de lui octroyer une aide en lui payant un billet

d'avion qui lui permette de rentrer chez lui. Toutefois, de manière générale, si un cas clandestin ne peut pas prouver de séjour dans le canton, le bureau cantonal refuse d'entrer en matière concernant l'octroi d'une aide au retour.

Cette recherche de preuves est ainsi plus chronophage dans le cadre des cas cantonaux que des cas fédéraux du fait du peu de traces de séjour officielles et documentées pour les personnes ayant vécu sans statut légal de séjour, mais celle-ci permet également une plus grande marge d'interprétation des employés concernant l'octroi d'une aide. Cette marge est visible notamment dans la définition des critères qui amènent les employés à penser qu'effectivement la personne a séjourné un certain temps dans le canton ainsi que dans la possibilité de faire des exceptions pour les cas cantonaux.

Pour conclure, nous avons pu remarquer que la catégorisation des cas en cas cantonaux et cas fédéraux va entraîner une différence de pratiques pour les employés du CVR. Ainsi, alors que les cas fédéraux sont plus faciles à traiter, principalement du fait qu'il existe des données concrètes sur leur arrivée en Suisse et leur parcours en tant que demandeurs d'asile, mais aussi parce que c'est les employés du SEM et non directement ceux du CVR qui prendront par la suite la décision concernant le montant octroyé, les cas cantonaux demandent quant à eux plus d'investigations et de travail administratif pour les employés, et sont donc plus chronophages.

En effet, les cas cantonaux demandent aux employés de récolter par eux-mêmes les éléments nécessaires à l'évaluation de la situation du demandeur, mais également de créer et de gérer les différents documents administratifs nécessaires à l'octroi d'une aide cantonale.

Donc nous on les a déjà les clandestins, on sait que ça nous demande, c'est plus chronophage que quelqu'un qui vient de l'asile où de toute façon c'est Berne qui prend la décision, c'est Berne qui octroie l'argent, il suffit pour nous de faire un formulaire. Mais là c'est nous qui devons faire les conventions, qui devons examiner les situations, voir les familles au pays...

Ainsi, les cas cantonaux sont à la fois plus complexes que les cas fédéraux mais en même temps ils permettent également une plus grande marge de manœuvre aux employés dans leur décision les concernant.

A ce stade de la décision d'octroi les cas de refus d'octroi d'une aide au retour représentent environ 10-15% des cas. Principalement des cas de délinquance ou de criminalité pour qui des laissez-passer sont facilement obtenables et dont le renvoi forcé est le moyen le plus efficace pour que la personne quitte le territoire.

(...) les gens qui ont commis des crimes, des abus, des délits durant leur séjour, pour lesquels on a les moyens de « les » mettre dans un avion et de les faire rentrer chez eux sans aucune difficulté, on le fait et on ne donne pas d'aide. On entre en matière sur les aides pour les cas où on ne peut pas renvoyer les gens. Alors c'est malheureux mais c'est le principe de réalité.

Ici, nous faisons face à une certaine contradiction entre le fait que les renvois forcés sont considérés comme l'ultima ratio dans le canton et le fait que les personnes à qui on refuse une aide sont celles qu'il est relativement facile de renvoyer.

Bien qu'il soit rare qu'une personne qui remplisse les critères d'octroi d'une aide ne se voit octroyer aucune aide, cela peut arriver.

C'est vraiment exceptionnel qu'une personne qui y aurait droit légalement, disons par les directives, pour lesquelles nous on ne va pas bouger. C'est, je pense que depuis que je suis dans ce bureau, il y en a peut-être eu 1, 2 ou 3 cas où on a refusé. Pour comportement principalement, abusif ou autre, donc on pouvait justifier mais sur plusieurs milliers de personnes qu'on a aidées, c'est vraiment exceptionnel que quelqu'un qui remplisse les conditions de base n'ait pas l'aide au retour s'il vient la demander.

Ainsi, dans certains cas, le comportement du demandeur peut être considéré comme une raison d'exclure cette personne de l'aide au retour, par exemple si les employés peuvent prouver par certains éléments dans GESTSTAR ou autre, que la personne est « en vadrouille » un peu partout en Suisse et abuse de l'aide sociale.

En plus des cas de refus, environ 35-40% des personnes ayant obtenu un rendez-vous au CVR ne donneront pas suite à leur demande. En effet, un certain nombre de personnes se rendent au CVR afin de se renseigner sur les possibilités de retour sans pour autant donner suite à leur demande. Par exemple, un sans-papier qui vient se

renseigner sur les possibilités de retour car il se trouve dans une situation financière délicate, peut tout à coup trouver une solution provisoire qui lui permette de prolonger son séjour de quelques mois voire de quelques années. De la même manière, un requérant d'asile débouté peut tout à fait préférer passer dans la clandestinité que de rentrer dans son pays d'origine, malgré l'aide proposée. Le fait que l'aide au retour soit une possibilité et non une obligation et que les personnes qui ne donnent pas suite à leur demande ne sont pas dénoncées au service des renvois pourrait en partie expliquer la proportion importante de personnes ne revenant pas après le premier rendez-vous. Au contraire, nous pourrions également argumenter que cette situation augmente le nombre de personnes venant se renseigner et donc le nombre potentiel de candidats à l'aide au retour. Le dilemme pour les employés est donc de trouver le bon équilibre entre les exceptions possibles et le refus de certaines demandes qui permet d'éviter un appel d'air trop important.

Ainsi, sur le nombre total de personnes venant au CVR demander des conseils ou une aide au retour, seulement 45 à 55% reviendront au CVR afin de bénéficier d'une aide financière en vue de leur retour.

7.2.2 Définir le montant de l'aide

Après avoir pu justifier sur des critères légaux mais aussi parfois plus implicites, tels que les preuves de séjour, l'entrée en matière concernant l'octroi d'une aide au retour, il s'agit pour les employés de définir le montant de l'aide octroyée. Les dispositions légales définissent certains montants de base mais ouvrent également la voie aux exceptions, le but étant de faire de l'aide au retour un outil efficace et flexible pour assurer un retour durable dans le pays d'origine.

Ainsi, ces montants dépendront principalement de la situation particulière du bénéficiaire²⁶ ainsi que de son projet de réintégration.

7.2.2.1 Dispositions légales et exceptions possibles

Au niveau fédéral, l'ordonnance n°2 de la loi sur l'asile prévoit qu'un forfait de 1'000.- pour les cas individuels peut être octroyé, mais une majoration de 3'000.- à 5'000.- est possible pour « les personnes ayant des besoins particuliers en matière de

²⁶ Nous utiliserons à partir de ce point le terme de « bénéficiaire », l'entrée en matière concernant l'octroi d'une aide étant acquise.

réintégration dans le pays de destination sur le plan personnel, social ou professionnel. » (Art. 74 al. 4, Chapitre 6 Aide au retour et réintégration (OA2)). De plus, concernant la durée du séjour et comme souligné dans la partie précédente, une aide complémentaire matérielle peut être octroyée en cas de séjour de plus de 3 mois sur le territoire national. Pour des personnes ayant séjourné moins de trois mois sur le territoire, une telle aide peut également être octroyée s'il s'agit d'un cas de rigueur défini comme « s'agissant de personnes susceptibles d'être considérées comme vulnérables en raison de leur situation familiale, de leur âge ou de leur état de santé, et pour des motifs spécifiques à un pays » (idem, al.5). Pour finir, une aide plus importante peut être octroyée pour les cas qui demandent un traitement médical à l'étranger, dans ce cas une subvention peut être octroyée et une aide médicale peut être assurée pendant six mois au maximum.

Pour conclure sur les diverses possibilités des montants octroyés, nous pouvons souligner le fait qu'a priori, dès qu'une personne répond aux conditions d'octroi de l'aide au retour, celle-ci peut bénéficier d'une aide individuelle de 1'000.-. Par contre, pour tout montant plus élevé, il est nécessaire que l'employé puisse justifier, selon les critères définis dans la loi, de la nécessité d'octroyer cette somme, que ce soit en vue d'un projet de réintégration ou dans le cas d'une vulnérabilité particulière. Concernant ces critères, la loi fédérale reste relativement vague, ce qui laisse une marge d'interprétation aux employés du CVR. Cette marge peut alors être utilisée pour justifier deux types d'exception. D'une part, les exceptions déjà prévues par la loi, que nous avons vu ci-dessus, mais également d'autres cas exceptionnels et relativement rares pour lesquels il n'existe pas de base légale.

Pour ces deux types d'exception, les employés devront se baser sur des éléments contenus dans le récit du bénéficiaire pour avoir des preuves concrètes du besoin particulier ou de la vulnérabilité du bénéficiaire et justifier ainsi le montant octroyé. Donnons ici l'exemple d'un jeune d'origine africaine souhaitant rentrer dans son pays. Celui-ci a deux projets, le premier est d'agrandir son étable afin de pouvoir avoir plus de vaches et le deuxième est de pouvoir ouvrir un petit magasin afin de vendre ce qu'il produit. Pour ce cas, l'employé va donc demander une aide de 5'000.- au SEM afin qu'il puisse réaliser ces deux projets complémentaires qui lui permettront d'assurer un retour durable. Ici, l'employé pense pouvoir obtenir 3'000.-ou 4'000.- supplémentaire

du SEM pour la réalisation de ce projet.

Dans les cas fédéraux, les exceptions sont donc plutôt rares mais peuvent exister dans les cas où une aide supplémentaire assure la pérennité du projet ou si un besoin particulier peut réellement être justifié, comme dans les cas médicaux. Les employés soulignent ici le rôle que peut jouer la personnalité de l'employé du SEM sur cette décision, soulignant qu'il est plus facile avec certains employés de négocier et d'autres avec qui cela est quasiment impossible. Ainsi, dans les cas fédéraux, la marge de manœuvre des employés est relativement réduite et dépend plus du pouvoir discrétionnaire des agents fédéraux.

Dans les cas cantonaux, des exceptions sont également possibles et les conditions sont alors plus flexibles que pour l'aide fédérale. En effet, les exceptions peuvent être validées directement au sein du service, par le responsable du CVR dans un premier temps, puis par le responsable de section. La grande différence avec l'aide fédérale réside donc là.

Donc c'est (...) qui peut décider, qui peut valider les exceptions, ce qui nous donne un outil vraiment flexible. Et puis le but c'est que...il ne faut pas être arbitraire mais il faut que ça puisse être un outil utile qui réponde à un besoin politique.

Ainsi, cet outil cantonal permet aux employés d'adapter l'aide aux spécificités des cas et en fonction des besoins des demandeurs mais également des besoins politiques, c'est-à-dire de pouvoir assurer le départ des personnes non-grata sur le territoire cantonal.

Parce que...on travaille principalement avec des exceptions, alors il y a des lignes de base administratives, de gestion et autre qui sont claires. Mais après les cas qu'on traite et autre, c'est tellement variable que, ben voilà, on vient d'expliquer un truc il faut faire ça comme ça et la personne suivante ce n'est pas comme ça qui faut faire !

Le travail de « case management » effectué par les employés les confronte à la spécificité de chaque cas et l'aide cantonale permet d'offrir une aide adaptée aux besoins des personnes.

Cette marge de manœuvre est d'ailleurs prévue par la loi, avec l'ajout d'un paragraphe dans la directive cantonale spécifiant que toute dérogation aux conditions d'octroi est possible avec l'accord du Chef de la division asile du SPOP ou de ses supérieurs.

Le responsable du CVR joue alors un rôle de « gardien » qui veille à ce que toute demande effectuée plus haut soit justifiée. Pour cela, l'employé voulant faire une telle demande se doit de prouver l'exceptionnalité du cas.

Si on peut me montrer que c'est une exception, donc que c'est un cas particulier, c'est exceptionnel, on va probablement entrer...et puisqu'il y a un besoin et que c'est une exception, on va entrer en matière. Si on ne peut pas me prouver que c'est une exception, donc si dix personnes peuvent venir revendiquer la même chose, non.

Ici, l'importance du caractère exceptionnel de la demande est soulignée. En effet, pour le CVR il s'agit au maximum d'éviter qu'une exception devienne la règle, ce qui risque d'être le cas du moment où plusieurs personnes peuvent revendiquer une exception sur la base d'un besoin « particulier ».

Concernant le deuxième type d'exception, nommé les « cas particuliers » par les employés, ceux-ci sont plus complexes à traiter car ne sont pas prévus par les bases légales. Dans ces cas, aucune entrée en matière n'est possible dans le cadre de l'aide au retour fédérale et c'est alors de la discussion entre l'employé et le responsable puis avec le chef de section cantonal que va découler une décision d'octroi ou non d'une aide au retour et d'un certain montant.

Ainsi, pour les cas où la personne ne remplit ni les conditions d'octroi de la Confédération ni du canton, une dérogation peut être demandée par l'employé à sa hiérarchie, mais cette demande fera l'objet d'une vérification importante par cette dernière.

(...) alors on est assez flexibles, mais le principe c'est que normalement, toute demande exceptionnelle, n'importe qui peut la faire, mais ça doit être visé par moi avant d'aller plus loin, donc justifié. Parce que sinon on noie les échelons supérieurs, et voilà, ma responsabilité c'est de s'assurer que ça marche ici, ce n'est pas de faire n'importe quoi (...)

Ici, le pouvoir discrétionnaire des employés est donc important mais leur marge de manœuvre est contrôlée et réduite par celle du responsable qui vérifie et valide les demandes exceptionnelles avant de les transmettre au chef de Division. C'est également sur ces cas qu'ont lieu le plus de discussions et où apparaissent le plus de désaccords entre le responsable et les employés. En effet, chaque employé connaît bien chacun des cas qu'il soumet ce qui le pousse parfois à vouloir lui octroyer une aide plus importante et donc de prouver l'exceptionnalité de ce cas à son responsable. Ici, comme lors d'une demande d'exception au SEM, la décision dépendra du jugement du responsable et du chef de secteur et non des employés. Ce contrôle permet donc d'une part de ne pas « noyer les supérieurs » sous les demandes de dérogation mais également d'assurer une certaine cohérence dans l'octroi d'une aide aux différents bénéficiaires, afin d'éviter un fonctionnement trop aléatoire.

Ainsi, pour pouvoir justifier une dérogation aux montants habituellement octroyés, l'employé se doit de trouver des éléments exceptionnels dans la situation du demandeur, éléments considérés comme révélateurs d'un besoin particulier, tels que la vulnérabilité, le besoin, etc. Une bonne connaissance de la situation du demandeur est donc nécessaire à ces demandes d'exception mais également à la mise en place d'un projet de réintégration, comme nous l'avons vu auparavant.

Pour pouvoir avoir une bonne connaissance de la situation du bénéficiaire, les employés se basent premièrement sur le récit que celui-ci lui fait de son parcours, de ses attentes et de ses craintes concernant un éventuel retour ainsi que sur une évaluation de la faisabilité du projet en fonction des conditions de vie sur place. Sur la base de ces éléments, l'employé sera à même de pouvoir justifier le montant de l'aide octroyée à la fois en évaluant le bien fondé du projet de réintégration mais aussi par la présence d'éléments mettant en exergue une vulnérabilité particulière qui peut jouer sur les montants octroyés.

Ce récit et la manière dont il sera livré dépendra en grande partie de la volonté du bénéficiaire de rentrer dans son pays d'origine mais également de la relation établie avec l'employé.

7.2.2.2 La volonté de rentrer

Premièrement, il est important de souligner que les employés sont confrontés à un grand nombre de cas différents pouvant être classés selon leur degré de volonté de rentrer dans leur pays d'origine.

Ainsi, pour certains cas, il est clair dès le premier entretien que le demandeur a la ferme intention de rentrer et qu'il a déjà un projet bien précis en tête. Dans ce cas, ce sera à l'employé de lui indiquer si son projet est réaliste et le montant qu'il est en mesure de demander pour ce projet. Il s'agit pour la plupart de personnes sans statut de séjour légal, qui après avoir vécu quelque temps en Suisse, et suite à un événement comme la perte d'un emploi ou le départ ou la mort d'un proche, a épuisé ses ressources et souhaite rentrer chez lui. Il peut aussi s'agir d'un réfugié reconnu qui, souvent suite à un événement particulier comme la mort d'un proche ou un changement de situation au pays, désire rentrer chez lui.

Dans d'autres cas, plus exceptionnels, le demandeur a une idée de projet assez, voire très précise mais ne se sent pas assez en confiance avec l'employé pour le partager avec lui. Le demandeur va donc inventer un projet voire même une histoire dans le but de bénéficier d'une aide financière la plus importante possible. Dans ce cas, il est alors très difficile pour l'employé d'avoir des détails sur la situation réelle de la personne et d'avoir confiance en ses dires, son récit ayant tendance à comporter des incohérences, ce qui peut ainsi rendre difficile la mise en place d'un projet de réintégration réaliste, et influencer finalement sur les montants octroyés.

Pour d'autres, on voit le projet se construire au fur et à mesure que le demandeur accepte l'idée d'un retour et la relation avec l'employé est alors essentielle pour que le projet soit réaliste et donc durable. Dans ce cas, le projet se construit de concert avec l'employé et est fait de compromis entre les envies du demandeur et les réalités locales et financières du pays d'origine. Dans ce cas, il s'agit principalement de demandeurs d'asile déboutés ou NEM, qui n'ont pas choisi de rentrer mais qui finissent par voir dans l'aide au retour un moyen de rentrer qui leur permet d'éviter un renvoi forcé ou la clandestinité.

Pour finir, il existe certains cas pour qui l'idée d'un retour est tout d'abord impossible à se représenter et à accepter. Dans ce dernier cas, la relation établie avec l'employé peut réellement permettre à la personne de mieux se représenter son retour et de pouvoir construire symboliquement un projet de retour, et ainsi rendre le retour plus

acceptable.

Les deux types de cas, fédéraux et cantonaux, se distinguent également sur ce point.

(...) quand ils viennent les cas cantonaux, ils sont très clairs dans leur tête. C'est très clair pour eux qu'ils ont besoin d'aide. Donc en fait ils viennent nous demander à nous qu'est-ce qu'on peut faire. Et puis nous on va assez vite comprendre la situation parce qu'on va leur poser toutes ces questions. On va voir le drame humain, on va voir les conditions, combien de temps, qu'est-ce qu'il a ? Quelles ressources du canton a-t-il utilisé déjà ? Qu'est-ce qu'il peut encore utiliser ?

(...) dans les cas asile ils viennent une première fois, on leur explique ils vont réfléchir, ils vont... C'est eux qui vont prendre la décision, nous on sait ce qu'on peut leur offrir, d'accord ? Donc après ils reviennent, quand ils viennent la 2ème fois, s'ils acceptent, donc si c'est tout à fait volontaire là on va pouvoir leur dire : voilà nous on peut vous proposer cette aide ou cette aide. Et c'est là qu'ils signent ou qu'ils ne signent pas. Donc s'ils ne signent pas, nous on ne fait rien non plus donc c'est voilà.

Ainsi, le degré de volonté du bénéficiaire de rentrer va influencer directement la possibilité de mettre en place un projet de réintégration mais aussi sur la relation entre le bénéficiaire et l'employé, le bénéficiaire pouvant se montrer plus méfiant aux propositions de l'employé s'il n'a pas envie de rentrer.

7.2.2.3 La confiance : une condition sine qua non d'un projet de réintégration durable

Dans cette étape qui consiste à décider des montants à octroyer sur la base du récit du bénéficiaire, la relation entre l'employé et le bénéficiaire va jouer un rôle central.

En effet, alors que l'objectif de l'aide au retour est de mettre en place des projets qui ont une chance d'aboutir et surtout qui permettent d'assurer le retour durable du bénéficiaire, cela demande aux employés d'être en mesure d'obtenir la confiance du bénéficiaire afin que celui-ci livre un certain nombre d'information sur sa situation, ses attentes, ses besoins et ses ressources qui permettront de mettre sur pied le projet de réintégration le plus adapté possible. De plus, il est aussi primordial que l'employé fasse lui-même confiance au bénéficiaire afin de pouvoir croire en son histoire, les

preuves factuelles de son récit étant quasiment inexistantes.

Par conséquent, quelle que soit la volonté du bénéficiaire face à un éventuel retour, il est très important pour les employés d'établir avec lui un rapport de confiance.

(...) je pense que notre premier rôle c'est déjà d'établir un lien où les gens... alors on ne peut pas parler de lien de confiance parce que c'est souvent trop court mais établir un lien où les gens ils se sentent plus seulement être un numéro qu'on a appelé. Et puis qu'on peut quand même leur donner le temps d'être connus, qu'ils nous parlent et qu'on leur parle aussi. Et je pense que dans leur procédure, ils ont rarement eu un moment comme ça.

Dans leurs discours, les employés du CVR valorisent le lien établi avec le bénéficiaire qui se traduit par le fait de le recevoir comme une personne, de l'écouter et d'échanger avec lui.

Pour souligner ce rôle social, un employé compare leur attitude à celle du médecin qui par le simple fait d'écouter son patient, de le rassurer, participe à sa « guérison ».

Et puis je me dis, mais rien que le fait des fois d'être écouté, c'est ce qui fait, ben je ne sais pas, je pense que le 30% du...(travail). C'est comme si vous allez chez un médecin. Je pense que le 70% de chez un médecin, c'est déjà le fait d'être assis, que le monsieur il vous ait pris le pouls, qu'il vous dise : alors ça devrait aller. Il n'y a rien de grave, qu'il vous regarde partout puis s'il est gentil, et un peu compatissant et empathique, ben je pense que le 70% du boulot est fait. Et puis je ne dirai pas ça autant pour nous mais le fait de recevoir et puis déjà de se présenter, enfin qu'il y ait une espèce d'entretien, ben il y a déjà une bonne partie du travail qui est fait, parce qu'on leur porte attention pendant un moment.

Ainsi, l'attention et l'écoute portée au bénéficiaire va grandement participer à la possibilité de construire un lien avec celui-ci.

Ces aspects humain et relationnel sont également mis en avant par les employés lorsqu'ils évoquent leur métier et sont souvent présentés comme le « bon côté » de leur travail, opposé à celui plus impersonnel et administratif. Ce côté impersonnel et administratif, bien qu'également présent dans leur travail dans une moindre mesure, est surtout lié dans le discours des employés aux autres secteurs du domaine de

l'asile. En effet, alors qu'au CVR les employés sont en contact direct avec les bénéficiaires de l'aide au retour, au niveau du SEM, les employés prennent leur décision sur la base de dossiers, sans jamais rencontrer les personnes concernées. Cette différence de contexte influe sur les décisions prises et un employé souligne la tournure parfois très émotionnelle que peut prendre un entretien.

Et puis Berne, ils n'ont pas cette compétence des fois de..., puisqu'ils ne reçoivent pas les gens, ils n'ont pas cette.., ils les voient pas, c'est tellement différent quand vous avez un bout de papier ou une personne en face pour juger. Et puis ben nous on les a en face hein. Et puis moi j'ai mon paquet de mouchoirs, il diminue chaque jour, j'en rachète chaque mois un parce que les gens ils pleurent, ils supplient, ils menacent au suicide, voire ils nous menacent nous, ça peut aussi arriver.

Ici, les employés soulignent que cette différence entre leur service et celui du service des renvois ou du SEM est étroitement liée à leur rôle, conseiller les personnes en vue d'un retour, alors que les autres instances ont pour but définir qui a le droit ou non à l'asile ou doivent renvoyer les personnes n'y ayant pas droit. Il en découle par conséquent des différences de pratiques entre les employés du CVR et les administrations chargées des décisions et de l'exécution des renvois.

De plus, cette différence d'objectifs entre le secteur de l'aide au retour et les autres secteurs influence également la manière dont les employés de l'aide au retour sont perçus par les demandeurs. Cette vision a priori positive de l'aide au retour par les demandeurs, découlant d'un contexte moins contraignant que celui lié au renvoi, permet aux employés de gagner plus facilement leur confiance. Ce climat va participer à inciter les bénéficiaires à raconter leur histoire, ce qui, en contrepartie va permettre à l'employé d'évaluer sa situation et de définir un projet de retour réaliste.

Ainsi, leur travail et la représentation qu'ils s'en font se rapprochent ainsi beaucoup d'un travail social et d'une relation d'aide, opposé à un travail administratif, « derrière une vitre ».

Nous retrouvons ici la posture du confident à laquelle Probst fait référence dans son article sur l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France (Probst, 2011 :42) et qui a pour but d'inciter le requérant à livrer le récit de son histoire. Dans le cas étudié ici, cette posture est utilisée dans le but de permettre au demandeur d'imaginer, symboliquement et pratiquement, un projet de retour. Cette posture de

confident tient à cœur des employés du bureau d'aide au retour du canton de Vaud car elle fait partie intégrante de la vision qu'ils ont de leur rôle, en tant qu'employés du bureau de conseil en vue du retour.

Cette étape est ainsi au cœur des pratiques des employés du bureau cantonale d'aide au retour pour qui la relation avec les bénéficiaires est souvent le facteur déterminant pour la concrétisation d'un projet, une manière de « faire du sens » pour les bénéficiaires de l'aide au retour mais aussi pour les employés.

Cette relation qui peut ainsi naître entre l'employé et le bénéficiaire va ainsi servir de base au récit du demandeur et à la manière dont l'employé va l'écouter.

Cependant, cette proximité peut parfois amener à des situations à double tranchants. En effet, du fait de l'établissement d'un lien personnel entre l'employé et le bénéficiaire, chaque cas aura tendance à paraître particulier par l'employé et le tenter ainsi à vouloir demander ou octroyer un montant plus important que les montants prévus afin de venir en aide à la personne.

Mais c'est vrai que parfois il y a des cas...Par exemple si moi j'ai écouté la personne et vous pas. Et que moi je vous explique l'histoire vous n'allez pas avoir...parce que vous n'avez pas été en contact avec l'émotionnel de la personne. Comment est-ce que la personne vous a expliqué son cas, quel était son état psychologique ?

Ainsi, le fait d'avoir eu le bénéficiaire en face a beaucoup d'importance dans la décision car cela permet de « sentir » la personne, de voir son attitude, ce qui sont des choses très difficiles à expliquer et à justifier. Ainsi, la relation d'aide qui lie l'employé le bénéficiaire va amener ce dernier à parler de lui, à se livrer sur sa situation et les difficultés qu'il rencontre.

7.2.2.4 Le récit : entre cohérence, vulnérabilité et doutes

Afin de pouvoir justifier de l'octroi plus important que le montant pour une aide individuelle, le bénéficiaire devra apporter des preuves tangibles que sa situation demande une aide plus importante, que ce soit pour la réalisation d'un projet de réintégration ou une situation de vulnérabilité particulière. Ces preuves tangibles ne sont pourtant accessibles que via le récit du demandeur, et celles-ci ont la particularité d'être très difficilement vérifiables. Cela demande donc à l'employé d'avoir confiance

et de pouvoir croire au récit que le bénéficiaire lui fait de sa situation. Afin d'atteindre cela, l'employé va donc tenter d'établir une relation de confiance avec le bénéficiaire, ce qui incitera ce dernier à lui dire la vérité, mais il va également poser des questions qui lui permettront de juger de la situation de ce dernier mais aussi de la crédibilité de son récit.

Après avoir réussi à établir un lien avec le bénéficiaire, l'employé va poser un certain nombre de questions au bénéficiaire sur sa situation en Suisse afin de connaître les éventuelles ressources financières qui pourrait l'aider à mettre un projet sur pied, des questions concernant son pays d'origine et les attaches qu'il y a gardées, ainsi que ses compétences et ses ambitions afin de mettre en place un projet de réintégration. C'est également lors de son récit que le bénéficiaire pourra faire valoir un besoin ou une vulnérabilité particulière qui pourrait amener à l'octroi d'un montant plus important que l'aide individuelle de base.

Cette étape est celle qui est considérée comme la plus délicate par les employés car elle les confronte à de nombreuses difficultés. En effet, alors que lors du premier contact avec le bénéficiaire, l'employé a pour objectif d'établir un lien de confiance en se montrant à l'écoute et empathique, afin de pouvoir décider des montants à octroyer, l'employé attend du demandeur que celui-ci se livre, c'est-à-dire qu'il puisse « poser sur la table » sa situation et livrer un récit détaillé de son histoire qui doit sembler à la fois crédible et cohérent à l'employé.

(...) C'est comme si vous voulez l'aide sociale. Il faut se mettre en avant et il faut quand même poser sur la table le besoin, la détresse. On n'est pas un guichet où on vient chercher du cash, un billet pour rentrer au pays quand j'en ai ras-le-bol et puis je reviens quand j'ai envie de revenir...

Cependant, cela n'est pas forcément évident et dépend en partie de la volonté de la personne de rentrer et principalement de la relation établie avec l'employé. Ainsi, si un lien de confiance a pu se construire entre eux, il sera plus facile au bénéficiaire de se confier.

Lors de mes observations, j'ai eu l'occasion d'assister à plusieurs premiers entretiens, ce qui m'a permis de visualiser la manière dont les employés accueillent les

demandeurs de l'aide au retour et la manière dont une relation se construisait. Tout d'abord, l'employé commence par se présenter et demande à la personne de faire de même et de lui exposer les raisons de sa venue. Lorsque la personne raconte son histoire, l'employé va tenter de poser des questions qui lui permettront d'en savoir plus, tout en restant à l'écoute de ce que la personne raconte et la manière dont elle le raconte. Ainsi, dès le début de l'entretien, certains propos permettent à l'employé de définir le rôle de chacun et l'importance de l'honnêteté.

(...) je joue cartes sur table avec vous que ce soit positif ou négatif. Et puis ce que je vais faire c'est vous donner des informations et puis ça sera, c'est comme des cartes. Et puis dans votre jeu il y aura jamais de belles cartes, parce que vous n'avez pas un jeu qui est facile, c'est à vous de décider quelle carte vous allez jouer et moi je peux juste vous inciter à jouer les moins pires.

Par ce discours, en mettant en avant qu'il va « jouer cartes sur table », l'employé s'engage à dire la vérité au bénéficiaire, à ne pas lui faire de fausses promesses. Cela incite le bénéficiaire à la réciprocité, en racontant la vérité à l'employé.

Juger de la cohérence et de la crédibilité : entre preuves et doutes

Afin de pouvoir juger de l'honnêteté du bénéficiaire, l'employé va également tenter de définir la cohérence et la crédibilité du récit. Selon les employés, les preuves de crédibilité dans le récit du bénéficiaire sont : la répétition d'éléments répétés plusieurs fois et toujours de la même manière, le fait de donner des détails très précis, ainsi que la manière dont la personne raconte son histoire.

Et elle était très jeune, et puis ça pouvait pas, je ne sais pas comment vous dire : ça pouvait pas être faux quoi. (...) et puis comme elle le raconte, la façon dont elle le dit. Je ne sais pas comment vous dire. Et puis vous pouvez lui demander 15 fois la même histoire, ça sera la même. Et puis une autre, ben justement j'ai eu souvent des femmes africaines. Et puis là tout d'un coup c'est : Ahaaaaaahaaaaahaaaaahaaa. Comme ça et puis ça moi j'y crois pas. Voilà. Parce que effectivement les traumatismes, les traumatisés, les réels traumatismes, eux c'est souvent et cris et fracas.

Au contraire, certains éléments sèmeront le doute sur la crédibilité de ce qu'avance la personne tels que : des contradictions répétées, la non connaissance de détails (dates, évènements « connus » arrivés au pays), ou encore l'expression de la souffrance jugée non conforme à l'état dans laquelle la personne devrait se trouver. Par exemple, si la personne a vécu un traumatisme, l'employé s'attend à une attitude renfermée et plutôt discrète.

En cas de doutes, les employés déploient également certaines stratégies afin de juger de la crédibilité ou de la cohérence du récit.

Une des stratégies pouvant être utilisée en cas de doute consiste à confronter le bénéficiaire à ses propres incohérences. L'employé va alors tenter de repérer les incohérences dans le récit du bénéficiaire et de lui poser des questions sur ces éléments.

(...) j'essaye de le confronter à un nombre déterminés de choses qui vont faire qu'il va falloir qu'il dise la vérité. Après, voilà. Ce qui est difficile c'est de voir entre le menteur et le tricheur mais une fois qu'on détermine ça, le tricheur peut-être qu'on va faire moins d'efforts pour lui. Parce qu'on n'est pas là pour cautionner ce genre de choses.

Si la personne « craque » lorsque l'employé la confronte à ces contradictions, la personne est considérée comme non crédible. A ce moment, soit le bénéficiaire arrive à expliquer la raison de ce « mensonge », dans quel cas l'employé peut passer outre. Si cela n'est pas le cas, une partie de la relation de confiance établie auparavant peut être rompue, mais cela n'influencera pas forcément directement le montant de l'aide. En effet, l'employé peut juger un récit non crédible et tout de même lui octroyer une aide afin de réaliser un projet de réintégration. Cependant, dans ces cas, il est moins probable qu'une exception soit faite, le besoin de la personne ne pouvant être déterminé effectivement sur les dires de la personne.

Dans cette étape, la difficulté pour les employés consiste à la vérification des dires du bénéficiaire. En effet, les éléments contradictoires et non-cohérents ne peuvent la plupart du temps pas être vérifiés, ceux-ci se référant à la situation familiale ou financière du bénéficiaire.

Dans la plupart des cas, malgré des éléments de doutes ou d'incohérences, du moment que la personne peut prouver une vulnérabilité ou un besoin particulier, elle

obtiendra une aide au retour conformes et parfois supérieures aux montants prévus.

Moi j'en sais rien, alors ce qui est sûr c'est qu'il a été torturé, ce qui est sûr c'est qu'il a certainement fait de la prison, mais est-ce qu'il a fait de la prison parce qu'il avait volé un truc ou qu'il avait battu sa femme, ou qu'il avait violé une gosse ou est-ce qu'il a fait de la prison parce qu'effectivement c'était le coursier d'un homme d'affaires impliqué dans un coup d'état. Ben ça moi j'en sais rien.

Juger de la vulnérabilité

Afin de déterminer un projet de retour, les employés ont ainsi besoin de pouvoir évaluer la vulnérabilité de chaque cas. En effet, si la situation du bénéficiaire est jugée particulièrement vulnérable, le projet de réintégration va être d'autre nature que dans le cas d'un élevage de vache ou la création d'un petit commerce, et se basera surtout sur l'aide qui pourra être apportée sur place, une aide médicale par exemple, aide qui justifie la plupart du temps des montants plus importants.

Cette vulnérabilité sera ensuite utilisée afin de justifier l'octroi de montants plus importants auprès du SEM ou de la hiérarchie du CVR, mais cela demande aux employés une certaine rationalisation de celle-ci.

Afin de faciliter ce jugement et sa justification, les employés distinguent une vulnérabilité de fait, qui est inhérente à la condition du bénéficiaire telle que sa culture d'origine ou son genre par exemple et une vulnérabilité qui découle du comportement du bénéficiaire.

Cette distinction permet de justifier le traitement différencié de cas vulnérable, et à nouveau de faire une distinction entre les bénéficiaires. Ainsi, un certain type de vulnérabilité qui est considéré comme découlant du comportement du bénéficiaire va bénéficier d'un jugement moins clément de la part de l'employé car celui-ci est alors considéré comme responsable de sa vulnérabilité. Au contraire, si la vulnérabilité du bénéficiaire découle d'éléments extérieurs tels que la culture, le mari, la situation politique dans le pays d'origine, le montant de base octroyé pourra être augmenté.

Parmi les employés, nous avons pu observer que la perception de la vulnérabilité peut être relativement différente. Ainsi, alors qu'un employé met l'accent sur le manque de réseau de la personne dans son pays d'origine un autre employé souligne l'importance

de la culture d'origine ainsi que le fait d'être une femme afin de définir la vulnérabilité du bénéficiaire et qui pourra justifier une aide différente.

Ainsi, les femmes sont considérées par un des employés comme particulièrement vulnérables car perçues comme victimes de beaucoup de choses : leur mari, leur culture, etc.

Donc finalement, c'est vrai qu'elles (les femmes) ont cette charge en plus et pour moi c'est aussi un critère de vulnérabilité en disant : « tu cours moins vite avec un gosse que toute seule et tu ne peux pas forcément te remarier... ».

Pour un autre, ce sera essentiellement les familles qui seront considérées comme vulnérables.

Pour un autre employé, ce sont surtout les cas médicaux qui justifient l'octroi d'une aide.

Le cas médical clairement on n'a pas de...on n'ose pas, on n'oserait pas dire on n'aide pas même si la personne a fait je ne sais pas quoi. Parce que la personne peut être dans un tel état, ou alors une maladie grave. On sait qu'elle ne s'en sortira pas à court ou à long terme, donc voilà. Là c'est clair pour nous qu'il faut octroyer.

Ces critères, bien que pouvant paraître relativement variables, sont étroitement liés aux exceptions prévues par la Confédération, définis comme « personnes qui ont des besoins de réintégration particuliers²⁷ » (cf point 4.2.4. Aide matérielle, Annexe 3).

²⁷ Ces besoins particuliers correspondent aux situations suivantes :

1. Le bénéficiaire n'a pas de perspective de logement durable dans son pays d'origine
2. Les cas de rigueur, notamment des personnes qui sont vulnérables en raison de leur situation familiale, de leur âge ou de leur état de santé.
3. Les familles qui comptent plus de trois enfants et connaissent des besoins de réintégration particuliers sur les plans personnel, social et professionnel.
4. Les familles avec enfants adultes qui vivent dans le même ménage après le retour au pays
5. Les personnes admises à titre provisoire ou réfugiés reconnus qui connaissent des besoins de réintégration particuliers sur les plans personnel, social et professionnel.

Malgré ces divergences concernant la perception de la vulnérabilité, tous les employés s'accordent concernant un cas ne pouvant pas être considéré comme relevant d'une vulnérabilité particulière.

(...) Pour moi par exemple le cas qui est clair, c'est le cas du...ce n'est pas très cool mais faisons-le très clair. C'est le cas par exemple, du Nigérian qui est resté ici, je veux dire qui a traficoté un petit peu, qui s'est fait choppé quelques fois par la police, et puis qui a certainement aucun danger au moment, enfin je veux dire il est venu pour ça quelque part et puis il a plus ou moins vivoté ici, il est jamais devenu riche mais en tout cas il aura mieux vécu que certaines femmes qui doivent faire un autre boulot pour s'en sortir.

Ce cas m'a été décrit à de nombreuses reprises comme le « cas typique » où la personne ne peut pas prétendre d'une vulnérabilité particulière. Ces cas sont cependant relativement nombreux à se présenter au CVR car la demande d'asile des personnes de nationalité nigérienne est très souvent refusée, ceux-ci étant considérés comme des migrants économiques et associés à la petite criminalité et au trafic de drogues (swissinfo du 13 avril 2010).

Cependant, il est intéressant de relever que certains jeunes hommes célibataires et en bonne santé peuvent tout de même obtenir une aide un peu plus importante que celle prévue dans le cas où ils se montrent particulièrement motivés à l'élaboration d'un projet. Dans ce cas, l'employé fera une demande de supplément de 1'000 à 2'000.- au SEM justifiée par la durabilité du projet proposé.

Donc après si on voit que, qu'il y a lieu de faire un petit effort pour cette personne parce que cette personne est pleine d'espoir. Ce n'est pas seulement qui en a besoin mais ceux qui sont motivés aussi. Parce que l'idée ici c'est une réintégration donc ce n'est pas seulement leur donner de l'argent pour qu'ils s'en aillent. C'est vraiment que là-bas ils puissent s'en sortir ! Donc ceux qui sont très motivés, avec ce petit peu d'argent et un petit plus, peut-être qu'ils vont motiver tout le village et ça c'est très important. Ils vont peut-être créer du coup encore un poste d'emploi, une place de travail.

Ainsi, en plus de la vulnérabilité des bénéficiaires, leur motivation peut également jouer un rôle sur les montants octroyés.

Se baser sur une conviction intime

Malgré ces éléments, il est toujours difficile pour l'employé de trancher car ne pouvant pas vraiment se baser sur autre chose que sa conviction intime, le doute persiste toujours. La métaphore du magicien et de la voyante avec sa boule de Crystal est utilisée pour exprimer ce doute.

Et puis mes autres critères de vulnérabilité ben c'est évidemment c'est l'attitude, et puis c'est là que ça devient difficile à gérer. Toute façon, j'ai pas de preuve quoi ! Et puis, une fois de plus j'ai pas de boule de cristal et j'ai pas de pendule et puis je peux pas les torturer pour qu'ils me disent la vérité, je suis obligée de me fier à mon ressenti aussi, mais ça éthiquement oui ça me pose un problème quand même.

Afin d'être sûrs en âme et conscience d'avoir pris la bonne décision et de ne pas être dans le jugement personnel mais dans une évaluation « objective » des éléments en présence, les employés valorisent une série de comportements qui garantissent une certaine homogénéité dans le traitement des cas afin de « regarder avec objectivité ». L'employé doit être capable de « prendre du recul », « rester en arrière », « ne jamais se précipiter » ainsi que de « savoir prendre la bonne distance », dans le but de « ne pas laisser l'émotionnel se mélanger à (leur) travail ».

*Parce que nous, au fond, on finit par vivre leur histoire. Et ça c'est humain, c'est complètement normal, après il faut aussi, voilà, un petit peu se blinder, contre ces histoires et regarder objectivement le dossier. Si on le regarde avec objectivité, on sait ce qu'on peut faire et on sait ce qu'on ne peut pas faire. Par contre si on se laisse entrer là-dedans, dans leur histoire, leur vécu, c'est très difficile.
Honnêtement.*

Nous voyons donc ici qu'une des difficultés de ce travail découle de la relation d'aide et du lien de confiance établi avec le bénéficiaire qui l'amène à livrer son intimité. Cette situation a pour conséquence que les employés finissent « par vivre leur histoire » et rend « difficile la séparation de leur vie privée et professionnelle ».

Chaque situation et chaque récit étant différent et unique, il s'agira alors pour l'employé

d'en dégager les principaux points qui lui permettent de décider du montant de l'aide. Pour les employés de l'aide au retour, l'importance est mise principalement sur deux critères, la cohérence et la vulnérabilité mais lorsqu'il s'agira de justifier les montants octroyés, d'autres critères plus « rationnels » devront être pris en compte.

Chaque employé va donc défendre les cas pour lesquels il a jugé d'une certaine vulnérabilité. Cependant, cela ne suffit pas pour justifier une exception auprès du responsable, qui, comme cité auparavant, doit pouvoir être sûr qu'il n'y a pas d'autres personnes qui pourront revendiquer la même chose ou que les personnes qui pourraient le faire puissent être traitées de la même manière et restent des cas exceptionnels dans la population de bénéficiaires. Afin de convaincre le responsable de la nécessité de faire une exception, les employés devront présenter une pesée d'intérêts et passer par un processus d'objectivation de leurs pratiques.

Celui-ci permettra de justifier l'octroi d'un montant plus important en mettant en balance les arguments humains avec des arguments économiques.

7.2.2.5 Justification de l'aide octroyée : l'objectivation des pratiques

Cette étape consiste donc à objectiver et à justifier les montants octroyés sur les critères ci-dessus sur la base d'autres critères que la cohérence du récit ou la vulnérabilité de la personne. Cette objectivation consiste à effectuer une pesée d'intérêts entre les éléments cités ci-dessus et les intérêts économiques de l'Etat qui permet de justifier du montant de l'aide octroyée.

La pesée d'intérêts

La pesée d'intérêts est utilisée principalement pour justifier l'importance du montant octroyé, particulièrement pour des montants supérieurs à ceux prévus par la loi, mais également pour les cas cantonaux de manière générale.

Cette pesée consiste à mettre en balance les intérêts humains d'un côté et les intérêts économiques de l'Etat de l'autre. Les employés vont alors tenter d'estimer les coûts engendrés si le bénéficiaire reste sur le territoire afin de justifier le montant octroyé. Ainsi, si une personne est connue pour des actes de délinquance, l'employé estimera que la personne risque de faire des séjours en prison, séjours qui coûtent 3 à 400.- par jour. Ainsi, dans certaines circonstances, une aide forfaitaire et/ou complémentaire

pour le retour peut être proposée si l'employé peut prouver que celle-ci sera de toute façon moins élevée que les coûts engendrés si la personne reste. De plus, dans ces cas de délinquance, l'exception consiste à attribuer une aide standard à des personnes qui n'auraient normalement même pas le droit de toucher une aide.

Cette logique est également nommée « le principe d'économie » par le responsable et traduit bien la logique qui la sous-tend. En effet, le principe est que plus une personne est jugée vulnérable, plus il est probable que celle-ci coûte, ou coûtera dans un futur proche, très cher à l'Etat en mobilisant des structures médicales, sociales ou juridiques particulières. Ainsi, le fait d'octroyer une aide importante est justifiée par l'économie réelle ou prévue ainsi réalisée.

(...) mais c'est simplement parce que ces gens-là, ils sont sur une limite de fragilité et puis s'ils restent encore un moment on va les retrouver et ils vont nous coûter bien plus cher que ça, la prochaine fois qu'on va devoir s'occuper d'eux.

Cette pesée d'intérêts s'inscrit également dans une logique particulière d'un service public, et donc subventionné par l'Etat et les contribuables, adressé à des personnes qui n'en sont pas, de par leur statut d'étranger. Cette situation particulière demande donc de prendre également en compte non pas seulement les intérêts de la personne et de l'état mais aussi des contribuables.

Selon cette pesée, une évaluation du montant qui pourra être octroyé dans un projet de réintégration sera faite, les cas les moins vulnérables et coûtant le moins d'argent à l'état bénéficiant de l'aide minimum, soit 3'000.- pour un projet de réintégration et 1'000.- pour l'aide individuelle, les cas jugés plus vulnérables pouvant bénéficier d'une aide allant jusqu'à 7-8'000.- et pour ceux qui sont jugés comme extrêmement vulnérables, cette aide, en fonction des besoins identifiés, peut se situer entre 10'000 et 20'000.- environ.

7.2.2.6 Réalisme du projet : recherche d'informations, travail en réseau et négociations

Après avoir pu déterminer les montants pouvant être octroyés, la dernière étape consiste à définir si le projet de réintégration est réaliste. Dans cette étape, suite au

récit du bénéficiaire, l'employé a en général une idée plus ou moins précise du projet voulu par celui-ci ainsi que des montants pouvant être octroyés en fonction de la situation particulière du demandeur. Il s'agira donc d'obtenir des informations d'autres instances sur les conditions de vie dans le pays d'origine.

La décision du montant octroyé demande donc la connaissance d'un certain nombre d'éléments concernant : les ressources au pays (famille, logement, commerce), ainsi que l'état psychologique et physique de la personne. Ces éléments vont déterminer l'orientation que les employés vont donner au projet. En fonction du récit du bénéficiaire l'employé va en effet s'informer auprès des instances sur place, l'OIM principalement mais parfois également d'autres organisations internationales, pour se renseigner sur les structures sociales et médicales disponibles dans le pays ainsi que les prix pratiqués et la conjoncture économique. Cette recherche sert également d'élément de preuve concernant la véracité des dires du bénéficiaire, celui-ci pouvant affirmer qu'il lui faut au moins 25'000.- pour monter un commerce alors que, selon l'OIM, la moitié suffit.

Ben finalement là je vais le laisser partir et il va partir je pense avant la fin du mois mais pour lui il faut 25'000 pour commencer un atelier de coiffure en Irak. Quand je demande à l'OIM qui a de l'expérience dans le domaine alors pas dans la ville où il va aller mais ailleurs, avec 8 à 10'000.- vous arrivez à mettre sur pied un petit atelier de coiffure. Lui il dit qu'il faut 25'000 pour acheter un salon de coiffure pour racheter un salon de coiffure. Alors c'est bien possible que c'est un salon de coiffure tout équipé et avec une clientèle, bien sûr ! Mais je ne vois pas l'utilité de dépenser ces 25'000.-. même si il était à l'aide sociale et qui nous coûte, le maximum que je vais lui donner c'est 12'000.-, ce qui est déjà pas mal.

À nouveau, des documents ont été produits dans le but d'aiguiller les employés dans l'élaboration du projet avec le bénéficiaire. Deux types de documents sont disponibles pour cette étape. Le premier document provient du Rüko et se nomme « guide de discussion pour le projet professionnel » et le deuxième document a été élaboré par le CVR Vaud et s'intitule « fiche d'aide pour le bilan et la valorisation des acquis ».

Cependant, selon un employé, l'utilisation de ces documents est souvent rendue caduque par le peu d'éducation donc bénéficiant en général les bénéficiaires et qui rend difficile l'élaboration d'un projet qui tienne la route, élaboration qui demande un certain nombre de compétences.

(...) donc il y a peu d'éducation dans les gens qu'on reçoit, il faut être clair. Et puis c'est pour ça que quand on me parle de projets, de bilan de compétence, moi je fais un peu : oui oui ils ont fait à peine peut-être cinq ans d'école primaire dans leur pays, je ne sais pas si on peut faire des grands bilans de compétence avec ça.

Ainsi, même si l'objectif ultime est de mettre en place un projet qui soit réaliste et durable, le niveau d'éducation et les compétences des demandeurs de l'aide au retour ne permettent souvent pas de réaliser pleinement ses objectifs.

Après avoir monté un projet qui tienne la route, pour les cas fédéraux une demande d'aide fédérale est envoyée avec une petite description du projet, en échange une « confirmation of return assistance » est renvoyée de la part du SEM, ce qui permet au CVR d'octroyer l'aide et de faire partir la personne.

Pour les cas cantonaux, une convention est signée par les deux parties et contient le montant de l'aide financière versée à l'aéroport et celle versée pour le projet de réinsertion, l'engagement du bénéficiaire à « confirmer son intention de rentrer définitivement au pays **de manière autonome et volontaire** »²⁸ et son engagement de remplir ses obligations et de rembourser la somme perçue en cas de retour en Suisse.

Cette dernière étape se clôt donc par la signature d'un contrat entre les deux parties qui permet au bénéficiaire de s'assurer du versement de la somme prévue et à l'employé de se protéger de toute réclamation et de toute demande d'aide en cas de retour.

7.2.3 Des situations de plus en plus complexes et des personnes de plus en plus vulnérables

Du fait de l'actuel contexte politique et social, le nombre de cas complexes qui ne peuvent être interprétés selon le prisme de la loi augmentent. De plus, du fait de cette relation d'écoute et de la proximité qu'elle peut créer entre employé et bénéficiaire, il est parfois difficile pour les employés de prendre une décision allant dans le sens d'un retour.

²⁸ Tel quel dans le texte.

Et puis des fois ben on est amenés à se rendre compte qu'il y a des situations où (silence de quelques secondes) ouais je dirai principalement pour des raisons humaines, moi ça me pose problème de les travailler en voie de retour.

Cela est particulièrement le cas lorsque la personne est très vulnérable et qu'un retour dans son pays lui paraît impossible. Dans cette situation il sera alors très difficile pour l'employé d'imaginer un projet de retour réaliste qui permette au bénéficiaire de se réintégrer durablement dans son pays d'origine. Ainsi, alors que la personne est jugée particulièrement vulnérable, ce qui justifierait une aide financière plus importante, aucun projet de réintégration ne peut réellement être mis en place dans sa situation. Dans ces cas, les employés sont confrontés à un réel dilemme, étant à la fois convaincus de la vulnérabilité particulière des personnes mais leur rôle étant de permettre à ces personnes d'imaginer un projet de retour, qui, parfois même selon les informations données par l'OIM, semble impossible à réaliser. Il peut s'agir de cas médicaux lourds où les conditions sur place ne permettraient pas à la personne de bénéficier d'un traitement adéquat ou de cas dont la persécution n'a pas été reconnue par le SEM mais qui l'est pour l'employé du CVR.

Voici quelques exemples de situations rencontrées par les employés du CVR. Soit, sur la base du récit du bénéficiaire, l'employé est convaincu que la personne court de réels risques de persécution en cas de retour dans son pays d'origine et qu'en bénéficiant d'un conseil juridique, une demande de reconsidération de sa demande d'asile peut porter ses fruits, dans quel cas il dirige la personne vers d'autres instances ou d'autres organismes en transmettant à ce dernier un maximum d'informations et de preuves de sa vulnérabilité, tels des rapports médicaux ou psychiatriques. Soit, il sait qu'un recours juridique est impossible mais que la situation de vulnérabilité de la personne est telle qu'un retour mettrait celle-ci en danger au niveau de sa survie (pas pour des questions psychologiques). Dans ce dernier cas, il s'agit pour l'employé de référer la personne auprès d'autres instances qui seront mieux à même de l'orienter, de l'aider dans ses démarches.. Ces démarches sont rendues possibles en partie du fait de réseau étendu d'aide aux migrants dans le canton de Vaud, de la mobilisation citoyenne mais aussi politique contre les renvois, qui font que les employés du CVR disposent d'un réseau important qui peut prendre la relève ou les soutenir dans les cas où les situations rencontrées ne permettent pas un retour.

Cependant, il peut alors arriver que les structures auprès desquelles les bénéficiaires sont dirigés ne soient pas adéquates, par exemple dans le cas où les employés de celle-ci ne gagnent pas la confiance de la personne où alors que les employés eux-mêmes ne savent pas quoi faire face à ce cas. Ces situations plutôt rares amènent ainsi les bénéficiaires à revenir vers l'employé, qui devient ainsi une personne de référence et continuera à soutenir la personne dans ses démarches malgré toute perte de lien avec un retour et en dehors de leurs heures de travail.

Dans ces situations, bien que les employés soulignent l'impossibilité morale d'agir autrement, cela les confronte à un autre dilemme, celui d'accepter de ne pas pouvoir remplir leur rôle mais aussi de ne pas pouvoir respecter le principe d'économie.

Et puis moi quelque part ça me pose problème parce que ce monsieur il va coûter cher à la société parce que non seulement, on ne pourra jamais le renvoyer mais en plus il va jamais travailler donc c'est un, c'est un gars qui va nous coûter en soins médicaux, en hébergement, en... c'est, je veux dire c'est inchiffrable, c'est un gars à quelques milliers, en tout cas un bon million, le temps que ça s'arrête quoi. Et puis en même temps, l'alternative, c'était quoi ? Personne l'aurait mis dans un avion, la police serait venue le chercher, ils auraient vu ce gars grabataire, ils en faisaient quoi ? Alors, c'est ce genre de cas, moi je veux bien parce que je suis convaincu de ma..., je suis convaincu du fait que les gens ils doivent repartir dans leur pays. Mais quand c'est...enfin y a des fois où on ne peut pas, on ne peut pas quoi.

En effet, comme nous l'avons vu précédemment, les cas d'extrême vulnérabilité sont aussi ceux qui coûtent le plus cher à l'état. Cependant, ce sont également ces cas extrêmes qui seront considérés comme impossibles à renvoyer par les employés, ce qui les confronte à leur responsabilité face aux contribuables.

Nous on est financé par un canton. Un canton qui a ses contribuables et nous devons aussi penser aux contribuables, c'est aussi notre responsabilité d'équilibrer l'aide que nous apportons aux autres. C'est important d'avoir une vision générale sur tout ça, pour ne pas porter préjudice, on ne peut pas sauver les uns et porter préjudice aux autres...

Ainsi, les employés soulignent que bien que dans les cas où un retour est difficilement exigible au vu de la vulnérabilité de la personne, il est également difficile pour eux de faire des démarches qui vont dans le sens d'une prolongation de séjour plutôt que d'un retour, du fait des coûts que cela impliquera.

Ces situations, bien que connues dans le canton, posent la question de l'adéquation des lois actuelles avec les situations réelles des personnes devant être renvoyées.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Comme nous avons pu le voir, le processus de décision d'octroi de l'aide au retour consiste en l'élaboration par les employés d'un certain nombre d'étapes et de critères qui puissent justifier une décision d'octroi. Chacun de ces critères ayant pour but d'étayer et de justifier cette décision et le montant octroyé et chaque étape permettant ainsi d'augmenter la certitude de l'employé la concernant.

Ainsi, la décision d'octroi n'a donc pas lieu à un moment précis mais découle d'une succession d'étapes destinées à sa légitimation. De plus, cette légitimation ne concerne pas uniquement l'octroi d'une aide mais également le montant octroyé.

Pour ce qui est des facteurs clés pour l'octroi d'une aide, bien que nous avons vu que toute décision est fondée sur certaines normes légales, nous avons également pu voir que si celles-ci suffisent à justifier l'octroi d'une aide et d'un montant minimal, elles ne suffisent pas à octroyer une aide plus importante ou à justifier les exceptions. Pour cela, les employés vont en premier lieu faire recours à un ensemble de critères plus moraux tels que la crédibilité et la cohérence du récit, ainsi que la vulnérabilité et la preuve du besoin, puis les comparer aux intérêts économiques de l'Etat et des citoyens.

Pour ce qui est des acteurs concernés par la décision d'octroi, bien que l'employé bénéficie d'une grande marge de manœuvre, nous avons vu que pour les cas fédéraux la décision des employés du SEM va primer sur celle des employés cantonaux. De plus, d'autres acteurs politiques et individuels vont également avoir une influence sur la décision d'octroi. Ainsi, pour les cas d'exception, l'accord de la hiérarchie est nécessaire, la décision étant alors le résultat d'un accord concernant l'aide et le montant octroyé. Une des spécificités de ce processus de décision est que la décision de retour devra au final être acceptée par le bénéficiaire afin que l'aide puisse être octroyée.

Nous avons pu voir que les objets produits tout au long de cette décision l'ont été dans le but de récolter les éléments nécessaires à la justification de celle-ci et du montant octroyé et donc de poser les conditions essentielles à l'octroi de l'aide au retour. Ces éléments jouent également le rôle de garantie en permettant aux employés de se protéger contre d'éventuelles accusations d'arbitraire, pour ne pas « être pris en défaut ».

Ainsi, du fait de l'existence d'une aide cantonale dont les contours ont été dessinés en grande partie par le responsable actuel du CVR, le pouvoir discrétionnaire des employés est d'autant plus important car celui-ci intervient non seulement dans l'exécution des normes fédérales mais également lors de l'octroi de l'aide cantonale. Cette latitude est à la fois revendiquée par les employés, car elle leur offre un outil flexible et humain qui leur permet de prendre en compte l'individu, mais elle fait également dilemme car elle est parfois vécue comme une charge morale et une responsabilité supplémentaire par les employés, du fait de la relation qui se développe avec le bénéficiaire et qui rend parfois difficile la prise de distance face aux éléments humains de leur situation. Pour remédier à l'importance de ces éléments, les employés tentent alors de mettre en place des pratiques d'objectivation afin de légitimer leurs décisions. La légitimation des décisions individuelles passe alors par la création de critères communs à tous les employés face aux situations diverses vécues par les bénéficiaires, tels que la cohérence, la crédibilité du récit, la vulnérabilité et le besoin ainsi que l'adoption d'un comportement particulier qui est censé préserver l'objectivité des pratiques. Cependant, le sens attribué à ces critères implicites peut varier selon les employés, ce qui augmente la marge de manœuvre non plus seulement collective qu'offre l'aide cantonale, mais également individuelle.

La pesée d'intérêts utilisée ensuite pour justifier la décision prise individuellement auprès de la hiérarchie reflète bien la tension sous-jacente au maintien de l'équilibre entre les intérêts étatiques et des citoyens et ceux du requérant/administré.

Ainsi, le rôle des employés auprès des bénéficiaires est perçu comme plus que simplement économique « on n'est pas là juste pour leur donner de l'argent » mais du fait de leur statut étatique qui implique une subvention publique, ils doivent également tenir compte des intérêts de l'état et des citoyens. Ils sont donc souvent partagés entre l'utilisation de leur marge pour aider les bénéficiaires qu'ils considèrent comme « méritants » et leur responsabilité en tant qu'organe étatique de défendre les intérêts

de l'Etat. Nous retrouvons ici la remarque d'Halluin : « le réfugié n'est plus envisagé comme un héros, mais comme un corps à protéger, à nourrir, à former, à « intégrer », à héberger : au regard de son nombre, il est évalué par rapport à son « coût budgétaire » pour l'Etat » (D'Halluin, 2012 :17).

Nous pouvons donc différencier deux types de critères utilisés pour justifier une décision d'octroi, d'un côté les critères formels et explicites, c'est-à-dire ceux écrits dans la loi et qui définissent les conditions de base pour l'octroi d'une aide au retour, mais non suffisants à la légitimation d'une aide plus importante ou l'octroi d'une aide à des cas « hors cadre légal », et d'un autre côté les critères informels et implicites mais utilisés par l'ensemble des acteurs de la décision pour légitimer l'octroi d'une aide à ces derniers.

L'octroi d'une aide cantonale permet donc une plus grande marge de manœuvre non seulement dans l'application des normes légales mais également dans celle des normes morales, soumises à interprétation, que celles-ci concernent la décision d'octroi ou le montant de l'aide. Cette latitude permet ainsi une adaptation de l'aide selon un principe du « cas par cas », basée sur la relation de confiance avec le bénéficiaire. Dans le cas des employés du CVR Vaud, la marge de manœuvre dont ils bénéficient est utilisée en grande partie pour rendre des décisions qui sont favorables pour les bénéficiaires. Cela s'explique notamment par le contexte spécifique du canton de Vaud, ce qui a pour conséquence, comme nous l'avons vu, que les employés ont peu d'arguments de pression pour faire accepter un retour volontaire,²⁹ ce qui les oblige à trouver d'autres arguments, humains et financiers, qui permettent de convaincre les bénéficiaires de rentrer de façon autonome.

Dans le contexte actuel de restructuration où une grande partie des compétences cantonales vont être attribuées à la Confédération pour les cas jugés « simples », cette flexibilité due à l'aide cantonale permet au canton de conserver une certaine marge de manœuvre pour les cas difficiles ainsi que concernant les exceptions. De plus, dans ce contexte, l'existence de cette aide et l'utilisation de cette marge de manœuvre devient vitale pour la perdurance et la continuité de l'existence d'un bureau cantonal

²⁹ La plupart des CVR pouvant en effet exercer une certaine pression sur le requérant afin qu'il accepte une aide au retour en invoquant la possibilité d'un renvoi forcé en cas de refus.

d'aide au retour et gagne ainsi en légitimité.

En effet, la spécificité de leur rôle et la vision qu'en ont les bénéficiaires permettent aux employés d'approfondir la connaissance du bénéficiaire et de sa situation et ainsi lui apporter une aide plus adaptée et un soutien individuel. Cependant, cette proximité peut également les mettre dans une situation inconfortable lorsque la situation vécue par le bénéficiaire est perçue comme tellement vulnérable qu'elle rend humainement très difficile de leur proposer un projet de retour, ce qui peut entraîner alors chez les employés la volonté de venir en aide à ces personnes. Par exemple, il peut arriver aux employés, lorsque les personnes ont l'impression de ne pas avoir été comprises, de contacter un ou des organismes qui pourront clarifier leur situation et leur dire ce qui est possible. En fonction de la situation, ces organismes pourront éventuellement obtenir un droit de séjour pour ces personnes en les orientant par exemple vers d'autres structures à même de les défendre et de leur permettre de reprendre leur dossier.

Cinquième Partie

DISCUSSION DES RESULTATS ET CONCLUSION

8. DISCUSSION DES RESULTATS

En portant un regard microsociologique sur l'articulation des pratiques et des discours des employés chargés de l'octroi de l'aide au retour, nous avons pu mettre à jour plusieurs résultats intéressants. L'objectif est à présent de se demander quelles interprétations plus générales peut-on faire de ces résultats sur le terrain.

L'octroi d'une aide au retour doit être justifié par ceux qui l'octroient. Et cela d'autant plus qu'elle n'est pas destinée aux citoyens, comme c'est le cas de l'aide sociale par exemple, mais à des personnes qui n'ont pas de droit de séjour sur le territoire³⁰.

Au début de notre travail, nous avons posé l'hypothèse que la marge de manœuvre octroyée aux employés du bureau de conseil en vue du retour allait mener à une redéfinition des critères légaux au niveau cantonal. Cependant, nous avons pu constater que cela n'est pas véritablement le cas. En effet, la décision d'octroi de l'aide au retour est principalement basée sur les critères légaux et explicites définis dans les lois et directives fédérales et cantonales. Cependant, du fait du décalage entre les situations réelles des demandeurs et ces dernières, les employés tentent de mettre en place des stratégies qui leur permettent d'adapter ces lois à la réalité du terrain sans sortir des bases légales. Ces stratégies passent principalement par la mise en place de critères explicites entre les employés mais implicites pour les bénéficiaires qui permettent de légitimer l'octroi d'une aide plus importante que celle prévue. Ces critères rejoignent en grande partie ceux déjà décrits dans les recherches sur la décision d'octroi du statut de réfugié. Ainsi, nous n'assistons non pas à une redéfinition des critères légaux mais à une addition à ceux-ci d'autres « couches » qui permettent de légitimer l'octroi d'une aide. L'addition de ces différentes « couches » permet aux employés d'utiliser leur pouvoir discrétionnaire afin d'aider les bénéficiaires dont ils considèrent qu'ils méritent une aide supplémentaire. De plus, cette aide supplémentaire peut également être interprétée comme une réponse à la situation particulière du canton de Vaud où la menace du renvoi forcé est rendue difficile. Ainsi,

³⁰ Bien que les personnes étant reconnues comme réfugié puissent également bénéficier d'une aide au retour, ils constituent une minorité par rapport aux personnes déboutées de l'asile ou sans statut de séjour légal.

afin de convaincre les bénéficiaires d'accepter une aide au retour, les employés tentent de rendre celle-ci plus attractive, notamment par l'octroi d'un montant plus important mais également par l'établissement d'une relation de confiance avec les bénéficiaires. Ainsi, en lieu et place de l'argument de menace que constitue le renvoi forcé, l'objectif de convaincre les personnes de rentrer de manière volontaire est atteint par des arguments humains et financiers. Cependant, ce sont principalement les arguments humains qui sont mis en avant dans l'interaction avec le demandeur, afin d'éviter un appel d'air, dont le bureau tente à tout prix de se protéger.

L'utilisation et la fonction de la marge de manœuvre

Alors que nous avons vu que pour les cas relevant de la compétence de la Confédération, les employés bénéficiaient d'une marge de manœuvre relativement restreinte, cela n'était de loin pas le cas pour ceux relevant de la compétence du canton. De plus, alors que la faible marge de manœuvre existante dans le cadre de l'aide au retour fédérale n'est que très peu utilisée, celle de l'aide cantonale est utilisée de manière quasiment systématique. Cela peut notamment être expliqué notamment par l'existence de cette aide cantonale qui permet plus aisément aux employés, pour les cas n'entrant pas dans les critères de la Confédération, ou considérés comme particulièrement vulnérables, de s'orienter directement vers les lois et les directives cantonales qui offrent légalement une marge de manœuvre bien plus importante dans l'octroi d'une aide. Ainsi, la mise en place d'une loi et d'une directive cantonale peut être comprise à la fois comme une manifestation de la marge de manœuvre octroyée aux cantons au sein du fédéralisme, mais également comme une stratégie afin d'atteindre des buts politiques propres, tels que renvoyer un maximum de personnes via l'aide au retour et non de manière forcée, mais aussi de répondre à une situation problématique, le nombre de personnes sans statut de séjour légal présentes dans le canton étant particulièrement important. Finalement, l'inscription de cette marge de manœuvre dans une loi cantonale permet aux acteurs cantonaux de s'émanciper des lois fédérales considérées comme inadaptées car trop éloignées des situations locales. Dès lors, cette marge de manœuvre est utilisée par les employés dans le but de réduire le décalage entre les lois et les directives fédérales et le contexte cantonal et d'adapter ainsi les lois aux réalités cantonales. De plus, comme nous avons pu le voir, il existe également des « cas limites » pour lesquels même cette marge de manœuvre rendue possible par la loi cantonale n'est pas adaptée aux situations

rencontrées par les employés. Dans ce cas, les employés se trouvent dans une situation paradoxale, qu'il décrive comme difficile à vivre, où l'utilisation de leur marge de manœuvre au-delà du cadre fixé peut amener à des situations légalement limites. Ces dilemmes auxquels sont alors confrontés les employés les amènent notamment à revendiquer le traitement de la migration de manière générale et non pas uniquement les cas asile. Ainsi, cette situation, où les cas qui sortent des bases légales prévues par la Confédération sont de plus en plus nombreux, légitime l'existence d'une aide cantonale qui élargit les catégories de bénéficiaires aux clandestins et permet d'adapter l'aide octroyée en fonction des situations individuelles des bénéficiaires. De plus, cette revendication prend également tout son sens dans le contexte de restructuration du domaine de l'asile qui va notamment conduire à une diminution drastique des « cas simples » dans les cantons, ces derniers seront en effet traités directement dans les centres fédéraux. Les bureaux d'aide au retour dans ces centres fonctionneront sur le principe d'une diminution du montant inversement proportionnelle au temps passé sur le territoire, principe qui va à l'encontre de la logique actuelle de l'aide au retour, qui octroie une aide d'autant plus importante si la personne a effectué un séjour long dans le canton ou en Suisse. Ce changement des critères d'octroi va avoir une influence importante sur le nombre de cas attribués aux cantons, ce qui amène le responsable à prévoir une diminution notable ou sensible du nombre de cas se présentant à l'aide au retour. Cependant, grâce à l'existence de l'aide cantonale destinée aux cas de grande vulnérabilité et aux clandestins, le CVR est moins menacé dans son existence que d'autres cantons.

Ainsi, l'aide cantonale prévue par le canton de Vaud permet non seulement de renvoyer des personnes sans autorisation de séjour légal et qui ne sont pas passées par le domaine de l'asile mais également des personnes qui pourraient bénéficier d'une aide fédérale mais qui pour certaines raisons, leur est refusée. On pourrait penser que cette situation soit perçue d'un mauvais œil par la Confédération, mais cela n'est pas le cas. En effet, l'existence d'une aide au retour cantonale permet finalement de renvoyer plus de personnes que dans d'autres cantons, ce qui est finalement le but du programme d'aide au retour.

On peut donc conclure que cette marge de manœuvre des employés des administrations publiques en Suisse est « double », du fait dans un premier temps de la marge de manœuvre des cantons au sein du fédéralisme et dans un deuxième

temps, du fait du pouvoir discrétionnaire des employés au sein des administrations.

La légitimation de la marge de manœuvre

Le deuxième résultat concerne la manière dont cette marge de manœuvre est légitimée.

Dans le cadre de l'aide cantonale, cette marge de manœuvre est ainsi utilisée de manière quasiment systématique et son utilisation est légitimée par les employés par la vulnérabilité des cas rencontrés et de l'augmentation de la fréquence de ce type de cas. L'utilisation de ce critère de vulnérabilité est à souligner ici et à lier à l'utilisation de ce critère au sein du processus d'octroi du statut de réfugié dans lequel l'utilisation de critères tels que la cohérence et la crédibilité sont également fortement mobilisés quand il s'agit de juger de la légitimité d'une décision. Cependant, dans notre cas il est intéressant de relever que ces critères sont utilisés non pas uniquement pour légitimer l'octroi d'une aide mais également et surtout afin d'adapter les pratiques à la réalité des cas traités.

Nous pouvons donc supposer que la « politique du soupçon » dont parle D'Halluin se répercute sur l'ensemble des administrations et des organisations en lien avec l'institution de l'asile. Dans le cadre de l'aide au retour, cette politique de soupçon n'est plus fixée sur le passé de la personne mais sur son présent et son futur. En effet, la recherche de crédibilité et de cohérence ne concerne non pas le récit des requérants sur les circonstances qui les ont mené à quitter leur pays mais le récit de leur vie en Suisse et des conditions qui les attendent dans leur pays d'origine. En effet, leur demande d'asile ayant été rejetée, il ne s'agit plus de déterminer si la personne « mérite » ou non une protection mais de déterminer si celle-ci peut bénéficier d'une aide pour se réintégrer dans son pays d'origine. Le droit et le montant de cette aide va en effet être notamment fondés sur les preuves que peut apporter la personne de son séjour sur le territoire cantonal et le temps qu'il y a passé. De plus, dans certains cas où le retour va apparaître comme problématique pour une série de raisons (vulnérabilité particulière du fait d'une absence de réseau, de traumatismes liés au pays d'origine), les employés pourront alors se baser sur la crédibilité du récit de ces éléments afin de transmettre le dossier à une instance juridique à même de faire recours contre la décision du SEM.

Finalement, le recours à ces critères est également légitimée par le contexte actuel de restructuration du domaine de l'asile qui conduit à une diminution des compétences

attribuées aux cantons, la prise en charge de cas non prévus par la loi permettant de légitimer la persistance et l'utilité de leur activité et d'appuyer leur revendication de ne plus agir uniquement dans le cadre de l'asile mais dans une logique plus globale de gestion des migrations.

L'utilisation de la marge de manœuvre dans le but d'adapter les lois aux situations réelles au travers de la construction de critères implicites pose la question de la subjectivité de ces décisions. En effet, nous avons pu voir que tant dans l'application de l'aide au retour entre les cantons qu'entre les employés d'un même bureau, une divergence importante se manifeste au niveau des pratiques, ce qui nous amène à questionner le système d'asile actuel qui va sans cesse dans le sens d'une augmentation et un durcissement des lois légiférant le domaine de l'asile, tout en se voulant le plus transparent et objectif possible mais qui finalement conduit à la situation inverse. Situation causée par le décalage entre les situations prévues par la loi et les situations réelles rencontrées par les bénéficiaires, dans laquelle on se retrouve face à une augmentation de normes implicites amenées à répondre à ce décalage et donc à une augmentation de la marge et à l'ouverture vers la subjectivité et l'interprétation des acteurs. Ce décalage se reflète également dans le rôle paradoxal souligné par les employés, entre juge et confident.

9. CONCLUSION

Pour conclure, bien que l' « envers du décor » évoqué au début de ce travail pour parler des discours et des pratiques des employés des administrations cantonales chargées de la gestion de l'asile n'était pas totalement un terrain vierge, notamment grâce aux divers travaux s'étant intéressés aux street-level bureaucrates, cette recherche nous a permis de lier cette perspective aux recherches effectuées dans le domaine de l'asile et plus particulièrement concernant l'octroi du statut de réfugié. En effet, le rapprochement de ces deux perspectives nous a permis d'aller plus loin dans les réflexions déjà initiées.

Ainsi, le pouvoir discrétionnaire est effectivement utilisé par les employés afin de réduire le décalage entre les situations prévues et les situations rencontrées comme cela a été souligné dans les études sur les street-level bureaucrates. Cependant, il est intéressant de voir quelle tournure spécifique celui-ci prend dans le domaine de l'asile. Dès lors, nous avons pu constater que ce pouvoir discrétionnaire est également utilisé par les employés afin d'appliquer certaines de leurs valeurs morales à leur activité professionnelle. Cet aspect moral conduit les employés à s'investir de manière très importante, notamment en dehors de leurs heures de travail et en dehors de tout contrat professionnel, pour les personnes dont ils considèrent qu'ils ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine. Ainsi, l'octroi d'une aide plus importante voire les démarches pour qu'une personne ne soit pas renvoyée, est justifié principalement par la présence d'éléments qui ne permettent pas à l'employé sur un plan moral, de renvoyer, avec les montants prévus par la loi, des personnes considérées comme particulièrement vulnérables.

Par surcroît, alors que les ressources, financières et temporelles mais également en termes de formation, sont plus importantes dans l'administration que nous avons étudiée que celles décrites dans les travaux cités dans le cadre théorique, la marge de manœuvre n'en est pas moins importante. En effet la très bonne connaissance du système de l'asile ainsi qu'un intérêt marqué pour les conditions de vie dans les pays d'origine des bénéficiaires peuvent induire, dans certaines circonstances, des employés du CVR à utiliser leurs marges afin d'éviter que ceux-ci soient renvoyés dans des pays qui ne leur assureraient pas des conditions de vie décentes,.

Ainsi, alors que cette recherche souligne à nouveau l'importance du pouvoir discrétionnaire et de la part de subjectivité importante dans les pratiques des employés, le lien avec les recherches effectuées dans le domaine de l'asile permet une meilleure compréhension des conditions d'apparition de ce pouvoir discrétionnaire fortement liées aux normes plus ou moins implicites présentes dans le domaine de l'asile.

Finalement, nous pouvons conclure sur le fait qu'il serait intéressant de continuer à approfondir les recherches liant ces deux perspectives, celle des street-level bureaucrats permettant une réflexion sur le pouvoir discrétionnaire et son utilisation, et celle s'intéressant aux employés dans le domaine de l'asile qui permettent de prendre en compte les conditions particulières dans lesquelles celui-ci s'exprime, et de le faire dans le cadre de l'asile en Suisse, où la répartition des compétences entre cantons et Confédération donne une nuance particulière à la marge de manœuvre des employés.

10. BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles scientifiques

AMARELLE Cesla, NGUYEN Minh Son (éds.)

2011. *Les renvois et leur exécution : Perspectives internationale, européenne et suisse*. Pratiques en droit des migrations. Berne : Stämpfli. 266 p.

BLACK, Richard et al.

2004. *Understanding Voluntary Return*. Home Office Online Report 50/04. Sussex Centre for Migration Research.

BECKER Howard

2002. *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*. Paris : La découverte (Grands repères). 352 p.

BECKER Howard

2011. *Ecrire les sciences sociales: commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre*. Paris : Economica. 179 p.

BORY, Anne

2009. « Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration ». *Les comptes rendus*, pp. 1-5.

CALVEZ Marcel

2006. « L'analyse culturelle de Mary Douglas : une contribution à la sociologie des institutions ». *SociologieS* [En ligne], Théories et recherches, consulté le 03 mai 2015. URL : <http://sociologies.revues.org/522>. 16 p.

CHARLE, Christophe

1984. « François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, Sociologie de l'administration française ». *Annales. Economies, Sociétés, Civilisation*. Vol. 39, n°3, p. 646-647

CHARMAZ, Kathy

2006. *Constructing Grounded Theory : A Practical Guide through Qualitative Analysis*.

Sage Editions. 416 p.

CFM

2011. *Les marges de manoeuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons*. Berne- Wabern: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). 126 p.

DESJEUX, Dominique

2004. *Les sciences sociales*. Paris : PUF, coll. « Que-sais-je ? ». 128 p.

D'HALLUIN-MABILLOT, Estelle

2012. *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*. Paris : Éditions de l'EHESS, collection « En temps & lieux. 301 p.

DORTIER, Jean-François (dir.)

2013. *Le dictionnaire des sciences sociales*. Auxerre : La Petite Bibliothèque de Sciences Humaines. 459 p.

DUBOIS, Vincent

2012. « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France ». *Hyper Article en Ligne (HAL)*. *Sciences de l'Homme et de la Société*, 10 p.

DUBOIS, Vincent

2010. *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*. Paris : Economica. 210 p.

ESTELLI, Mélanie

2015. *La politique d'aide au retour, l'exemple de la Suisse*. Travail de mémoire en géographie. Université de Neuchâtel. 128 p.

EVANS, Tony et HARRIS, John

2004. "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion". *British Journal of Social Work*, n°34, pp. 871-895.

FLICK, Uwe.

2014. *An Introduction to Qualitative Research*. Sage Editions. 587 p.

FRESIA Marion, BOZZINI David et SALA Alice

2013. *Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative*. Etudes du SFM 62. 128p.

KASER Eric et SCHENKER Saskia

2008. « L'aide au retour de la Suisse : bilan et perspectives ». *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], Vol. 27, n°2 | 2008, mis en ligne le 01 octobre 2010, Consulté le 11 octobre 2012. URL : <http://aspd.revues.org/644>

LIPSKY, Michael

2010. *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services* ». New-York: Russel Sage Foundation. 275 p.

MIGREUROP

2014. «Le retour volontaire, quelles politiques ? », Journée de réflexion interassociative.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre

2004. "État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique." *Politique africaine*, n° 96, pp 139-162.

PAILLE, Pierre

1994. « L'analyse par théorisation ancrée ». *Cahiers de recherche sociologique*. n° 23, pp. 147-181.

PHELIPPEAU, Eric

2009. « Domaines de recherche : Sociologie de la décision ». *Cahiers français*. n°350, p. 42-47.

PIGUET Etienne, KAYA Bülent et CATTACIN Sandro

2000. « Etude de faisabilité : évaluation du programme suisse d'aide au retour de l'Office fédéral des réfugiés. » SFM.

PROBST, Johanna.

2011. « Entre faits et fiction : l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France ». *Cultures et Conflits*, n°84, pp. 63-80.

RIANO, Yvonne

2013. « Les expériences de retour des sans-papiers rentrés en Equateur : ressources et défis, mesures proposées pour un retour viable. »

ROUSSEAU et al.

2002. « The complexity of Determining Refugeehood : a multidisciplinary Analysis of the Decision-making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board », In *Journal of Refugee Studies*, vol. 15, n°1, pp. 43-70.

SCHMIDLIN, I. TAFELMACHER, C. et KUNG, H. (dir.)

2005. *La politique suisse d'asile à la dérive: chasse aux „abus“ et démantèlement des droits.* SOS-ASILE VAUD : Editions d'en bas. 110p.

SENARCLENS, Clément de

2010. « L'aide au retour, une politique dans l'intérêt de tous ? : analyse du programme suisse d'aide au retour au Nigeria ». Genève : Institut de hautes études internationales et du développement.

SIMON, Herbert A.

1983. *Administration et processus de décision.* Paris: Economica. 321p.

SPIRE, Alexis

2008. *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration.* Paris : Raisons d'agir. 124 p.

STRAUSS, A.L. et CORBIN, J.

2004. *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de*

développement de la théorie enracinée. Fribourg : Academic Presse Fribourg/Éditions Saint-Paul.

TERRA COGNITA

2011. *Quitter la Suisse*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration. N°18, printemps 2011. 123 p.

URFALINO, Philippe

2005. « La décision fut-elle jamais un objet sociologique ? » Texte provisoire. CESTA-EHESS/CNRS. 15p.

URIO, Paolo

2002. « Le fédéralisme ». In Jean-Pierre Fragnière et Roger Girod (Éds). *Dictionnaire suisse de politique sociale*. 380p.

VAN SULL, Anaïs

2010. « La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère. » *Economica*. Paris, pp. 193-195.

WEBBER, Frances

2011. « How voluntary are voluntary returns ? ». in *Race and Class*, pp. 98-107. Institute of Race Relations, vol.52, n°4.

Articles de presse

Temps (Le)

2015. « Migrants morts en Méditerranée: un crime contre l'humanité ». 21 avril 2015.

TERRA COGNITA

PIGUET, Etienne

2014. « Politique d'asile : la Suisse grande « gagnante » de la collaboration avec l'UE ». *Hebdo: Politique migratoire*. Mis en ligne le 7 septembre 2014.

Documents du SEM

SEM : Section Bases du retour et Aide au retour.

2014. « Aide au retour suisse. » Berne, mai 2014.

SEM

2014. « Transfert Dublin ou retour volontaire dans le pays d'origine ou de provenance ? Réglementation des procédures » In Newsletter 2. Berne-Wabern. 21 février 2014.

SEM.

2011. « Transfert Dublin ou retour volontaire dans le pays d'origine ou de provenance ? Réglementation des procédures » In Newsletter 1. Berne-Wabern. 12 janvier 2011.

SEM

Domaine de direction Entrée, séjour et retour, division Séjour et aide au retour.

2008. « Circulaire projet pilote Aide au retour LEtr ». Berne-Wabern, le 1^{er} avril 2008.

SEM.

2008. « Directive n°4 : Aide au retour et à la réintégration. » Directive du 01.04.2008.
Etat le 01.04.2013

Liens internet

Eurostat, Communiqué de presse

20 mars 2015.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6751788/3-20032015-BP-FR.pdf/e7d92e5a-5c17-4329-8497-8e336c546cef>.

Commission européenne

2009. « Programmes et stratégies afin de favoriser les retours assistés et la réintégration des migrants originaires des pays tiers 2009. Rapport national français »,

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/assisted-return/09_france_national_report_assisted_return_reintegration_study_final_version_15_oct_2009_fr.pdf.

11. ANNEXES

ANNEXE 1 : Art 93 LAsi.

Art. 93 LAsi: Aide au retour et prévention de la migration irrégulière

1. La Confédération fournit une aide au retour. A cette fin, elle peut prévoir les mesures suivantes:

- a. Le financement partiel ou intégral de services-conseils en vue du retour;
- b. Le financement partiel ou intégral de projets, en Suisse, visant à maintenir l'aptitude des intéressés au retour;
- c. Le financement partiel ou intégral de programmes réalisés dans l'Etat d'origine ou de provenance des intéressés ou dans un Etat tiers et visant à faciliter et à mener à bien leur retour, leur rapatriement et leur réintégration (programmes à l'étranger);
- d. L'octroi, selon le cas, d'une aide financière destinée à faciliter l'intégration des intéressés ou à leur procurer, durant une période limitée des soins médicaux dans leur Etat d'origine ou de provenance ou dans un Etat tiers.

2. Les programmes à l'étranger peuvent également viser à prévenir la migration irrégulière. Les programmes visant à prévenir la migration irrégulière sont ceux qui contribuent à réduire à court terme le risque d'une migration primaire ou secondaire en Suisse.

3. Dans le cadre de l'aide au retour, la Confédération peut collaborer avec des organisations internationales et instituer un bureau de coordination.

4. Le Conseil fédéral fixe les conditions et règle la procédure de versement et de décompte des contributions.

ANNEXE 2 : Chapitre 6 Aide au retour et réintégration (OA2)

(art. 93 LAsi)

Section 1 Généralités

Art. 62 But de l'aide au retour

¹ Le but des mesures d'aide au retour est d'encourager les personnes mentionnées à l'art. 63 à retourner de leur gré, dans les délais impartis, dans leur Etat d'origine ou de provenance ou à se rendre dans un Etat tiers.

² Par retour autonome, on entend tout départ de Suisse effectué par une personne de son propre chef ou suite à une décision de renvoi prononcée à son égard.¹

³ Les mesures d'aide au retour peuvent également comprendre des prestations

fournies dans le but de soutenir le processus de réintégration du rapatrié.²

⁴ L'aide au retour n'est accordée qu'une seule fois. Les bénéficiaires qui ne quittent finalement pas la Suisse ou qui y reviennent doivent rembourser les montants qui leur ont été versés à ce titre.³

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 24 oct. 2007, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2008 ([RO 2007 5585](#)).

² Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 24 oct. 2007, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2008 ([RO 2007 5585](#)).

³ Introduit par le ch. I de l'O du 24 oct. 2007, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2008 ([RO 20075585](#)).

Art. 63¹Bénéficiaires

Les bénéficiaires des prestations fournies à titre d'aide au retour sont des personnes dont les conditions de séjour sont réglementées par la LAsi ou par les dispositions de la LEtr² relatives à l'admission provisoire.

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 24 oct. 2007, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2008 ([RO 2007 5585](#)).

² RS [142.20](#)

Art. 64 Limitations

¹ Sont exclues de l'aide au retour financière les personnes:¹

a.²

...

b.

qui ont commis un crime ou qui ont commis des délits à plusieurs reprises;

c.

qui ont commis un abus manifeste, notamment si elles:

1.

contreviennent gravement à l'obligation de collaborer prescrite à l'art. 8 de la loi,

2.

refusent de renseigner l'organe compétent sur leur situation économique ou ne l'autorisent pas à accéder à ces renseignements,

3.

refusent un travail acceptable,

4.

font un usage abusif des prestations d'assistance;

d.³

qui disposent manifestement de moyens financiers suffisants ou d'importantes valeurs patrimoniales.

² ...⁴

³ L'obtention de prestations d'aide au retour ne doit pas retarder le départ.

⁴ ...⁵

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 1^{er} mars 2006, en vigueur depuis le 1^{er} avr. 2006 ([RO 2006 933](#)).

² Abrogée par le ch. I de l'O du 24 oct. 2007, avec effet au 1^{er} janv. 2008 ([RO 2007 5585](#)).

³ Introduite par le ch. I de l'O du 1^{er} mars 2006, avec effet au 1^{er} avr. 2006 ([RO 2006 933](#)).

⁴ Abrogé par le ch. I de l'O du 1^{er} mars 2006, avec effet au 1^{er} avr. 2006 ([RO 2006 933](#)).

⁵ Abrogé par le ch. I de l'O du 1^{er} mars 2006, avec effet au 1^{er} avr. 2006 ([RO 2006 933](#)).

Section 2¹¹ Conseil en vue du retour

(art. 93, al. 1, let. a, LAsi)

Art. 65

Abrogé

Art. 66 Conseil en vue du retour

Les services-conseils en vue du retour situés dans les cantons, dans les centres d'enregistrement et dans les aéroports de Zurich-Kloten et de Genève-Cointrin veillent à diffuser des informations portant sur le retour et l'aide au retour à l'intention des autorités cantonales, des institutions privées intéressées et des personnes relevant du domaine de l'asile, ainsi que de celles sous le coup de l'art. 60 LEtr¹. Ils fournissent également aux intéressés des conseils en vue de leur retour.

¹ RS [142.20](#)

Art. 67 Compétences

¹ Les bureaux chargés du conseil en vue du retour sont désignés par les cantons et sont les interlocuteurs exclusifs du SEM.

² Les cantons peuvent se regrouper dans le but de créer et d'entretenir les structures nécessaires pour dispenser les conseils en vue du retour ou confier cette mission à des tiers. Ils s'assurent que les services-conseils en vue du retour ont accès aux

données dont ils ont besoin pour exécuter leur travail, notamment les données personnelles et les stades de la procédure.

³ Les bureaux chargés du conseil en vue du retour sis dans les centres d'enregistrement et les aéroports de Zurich-Kloten et de Genève-Cointrin sont placés sous la responsabilité du SEM. Celui-ci peut déléguer cette responsabilité à des tiers.

Art. 68 Subventions fédérales allouées aux cantons

¹ Le SEM alloue aux cantons des subventions fédérales pour le conseil en vue du retour selon l'art. 66 dans le cadre du budget annuel. Ces subventions servent exclusivement à couvrir les frais administratifs et les dépenses de personnel ordinaires qui résultent du conseil en vue du retour aux termes de l'art. 66.

² Les subventions fédérales allouées aux cantons pour le conseil en vue du retour se composent d'un forfait de base et d'un forfait lié aux prestations fournies.

³ Le forfait de base est réparti entre les cantons comme suit:

Canton	francs		Canton	francs
Appenzell Extérieures	Rhodes- 39 419		Nidwald	46 322
Appenzell Intérieures	Rhodes- 30 730		Obwald	40 172
Argovie	124 347		Saint-Gall	95 564
Bâle-Campagne	83 569		Schaffhouse	43 009
Bâle-Ville	51 002		Schwyz	53 972
Berne	251 130		Soleure	74 964
Fribourg	85 429		Tessin	63 855
Genève	119 238		Thurgovie	41 323
Glaris	42 412		Uri	36 206
Grisons	57 108		Valais	94 440
Jura	40 862		Vaud	166 569
Lucerne	95 849		Zoug	50 143

Neuchâtel	60 055		Zurich	312 312

⁴ Le forfait lié aux prestations fournies s'élève à 600 francs par personne ayant quitté la Suisse l'année précédente.

⁵ 80 % du montant des forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 sont versés au cours du premier trimestre de l'année civile en cours sur les comptes de compensation des cantons auprès des Services fédéraux de caisse et comptabilité. Le solde est réglé à la fin de l'année civile, pour autant que la subvention n'ait pas été réduite ou qu'elle ne doive pas être restituée en vertu de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités¹.

⁶ Les subventions fédérales aux termes de l'al. 5 sont allouées aux cantons à condition qu'ils remettent un rapport d'activité portant sur l'année civile précédente.

⁷ Le DFJP peut adapter les forfaits mentionnés aux al. 3 et 4 en cas de hausse ou de baisse sensible du nombre de demandes d'asile.

¹ RS [616.1](#)

Art. 68a Subventions fédérales pour tâches supplémentaires

¹ Le SEM peut conclure des accords avec les cantons ou avec des tiers en vue d'accomplir des tâches supplémentaires qui ne tombent pas sous le coup de l'art. 66.

² Les tâches supplémentaires comprennent notamment la réalisation d'enquêtes spécifiques, des activités de conseil et d'information, de même que l'exécution de tâches nécessitant des connaissances techniques spécifiques.

³ L'accomplissement des tâches supplémentaires et leur indemnisation sont réglementés dans le cadre des accords conclus entre le SEM et les cantons ou les tiers auxquels sont confiées ces tâches.

⁴ Les cantons ou les tiers peuvent soumettre au SEM des projets régis par les al. 1 et 2. Le SEM s'exprime sur le bien-fondé desdits projets et décide de leur financement.

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 7 déc. 2012, en vigueur depuis le 1^{er} avr. 2013 ([RO2012 6951](#)).

Art. 69 et 70

Abrogés

Section 3¹² Programmes à l'étranger

(art. 93, al. 1, let. c, LAsi)

Art. 71 Généralités

¹ Les programmes à l'étranger visent à faciliter le retour durable de certains groupes de personnes et leur réintégration dans leur Etat d'origine ou de provenance ou encore dans un Etat tiers; ils sont limités dans le temps. Certaines parties de ces programmes peuvent se dérouler avant le départ de Suisse des intéressés.

² Les programmes à l'étranger peuvent notamment comprendre une ou plusieurs des mesures prises en faveur des rapatriés et décrites ci-après:

a.

la préparation et l'organisation du voyage de retour et l'accompagnement pendant celui-ci, ainsi que des dispositions visant à faciliter le départ et la suite du voyage dans l'Etat d'origine ou de provenance ou encore dans un Etat tiers;

b.

le soutien à la réintégration scolaire, professionnelle et sociale.

³ Les programmes à l'étranger peuvent aussi comporter des mesures en faveur des autorités ou de la population de l'Etat d'origine sous forme d'aides destinées à l'amélioration des infrastructures.

⁴ Font également partie des programmes à l'étranger les mesures prises dans les pays de provenance ou de transit en vue de contribuer à la prévention de la migration irrégulière en Suisse, comme celle qui consiste à mener des campagnes d'information et de sensibilisation en faveur des personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers.

Art. 72 Compétence et collaboration

¹ Le SEM détermine les catégories de bénéficiaires et définit les objectifs que devront atteindre les programmes au sens de l'art. 71.

² La Direction du développement et de la coopération du Département fédéral des affaires étrangères planifie les programmes à l'étranger et les met en oeuvre, d'entente avec le SEM.

Section 4¹³ Aide au retour individuelle

(art. 93, al. 1, let. d, LAsi)

Art. 73 Conditions

Pour avoir droit à l'aide au retour individuelle, le requérant doit démontrer qu'il a pris toutes les dispositions nécessaires à son départ de Suisse.

Art. 74 Versement

¹ L'aide au retour individuelle est versée sous la forme d'un montant forfaitaire dans le cadre du budget fixé chaque année.

² Le forfait consacré à l'aide au retour individuelle aux termes de l'al. 1 s'élève au maximum à 1000 francs par personne. Il peut varier en fonction de l'individu, notamment de l'âge et de la durée du séjour.

³ Dans le cas des personnes séjournant au minimum trois mois en Suisse, le forfait peut être complété par une aide complémentaire matérielle. Cette dernière consiste en des mesures individuelles prises notamment dans les domaines du travail, de la formation et du logement.

⁴ L'aide complémentaire matérielle s'élève à 3000 francs au maximum par personne ou famille. Le SEM peut augmenter cette aide jusqu'à 5000 francs au maximum pour les personnes ayant des besoins particuliers en matière de réintégration dans le pays de destination sur le plan personnel, social ou professionnel.¹

⁵ En présence de cas de rigueur, notamment s'agissant de personnes susceptibles d'être considérées comme vulnérables en raison de leur situation familiale, de leur âge ou de leur état de santé, et pour des motifs spécifiques à un pays, l'aide complémentaire matérielle peut aussi être accordée à des personnes qui séjournent en Suisse depuis moins de trois mois.²

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 7 déc. 2012, en vigueur depuis le 1^{er} avr. 2013 ([RO2012 6951](#)).

² Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 13 déc. 2013, en vigueur depuis le 1^{er} fév. 2014 ([RO 2013 5359](#)).

Art. 74a Frais de départ

¹ ...¹

² Les frais de départ et les indemnités de voyage sont, conformément aux art. 59, al. 1,

let. a, et 59a, financés par le SEM, indépendamment de l'octroi de l'aide au retour individuelle.

¹ Abrogé par le ch. I de l'O du 7 déc. 2012, avec effet au 1^{er} avr. 2013 ([RO 2012 6951](#)).

Art. 75 Aide au retour médicale

¹ Lorsqu'un traitement médical à l'étranger est indispensable, le SEM peut verser des subventions de façon à ce qu'il soit dispensé. La durée de l'aide médicale est toutefois limitée à six mois au maximum.

² En cas de traitement médical indispensable, la durée du traitement peut être prolongée pour autant qu'elle permette une guérison totale. Les prestations fournies pour une durée indéterminée sont toutefois exclues.

³ L'aide au retour individuelle peut également se présenter sous la forme de médicaments ou d'un forfait consacré aux prestations médicales.

Art. 76 Départ dans un Etat tiers

¹ Une aide au retour individuelle peut être accordée en cas de départ d'une personne dans un Etat tiers, qui n'est ni son Etat d'origine ni son Etat de provenance, pour autant que cette personne soit habilitée à rester durablement dans ledit Etat tiers.

² Aucune aide au retour individuelle n'est octroyée lorsque la personne concernée poursuit sa route vers un Etat de l'UE ou de l'AELE ou encore vers un Etat tiers, tel que les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie, ni aux ressortissants de ces Etats.¹

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de l'O du 7 déc. 2012, en vigueur depuis le 1^{er} avr. 2013 ([RO2012 6951](#)).

Art. 76a Départ dans un Etat non soumis à l'obligation de visa

¹ Sont exclus de l'aide au retour individuelle et médicale ainsi que de l'aide complémentaire matérielle:

a.

les ressortissants d'un Etat non soumis à l'obligation de visa en cas de séjour de trois mois au plus;

b.

les personnes qui poursuivent leur route vers un Etat visé à la let. a.

² Le SEM peut accorder des exceptions pour les personnes ayant des besoins

particuliers en matière de réintégration dans le pays de destination sur le plan personnel, social ou professionnel.

¹ Introduit par le ch. I de l'O du 7 déc. 2012, en vigueur depuis le 1^{er} avr. 2013 ([RO 20126951](#)).

Art. 77 Compétence

¹ Les services cantonaux compétents vérifient que les conditions de versement d'une aide au retour individuelle sont remplies, s'assurent qu'il n'existe aucun motif d'exclusion et décident de l'octroi du forfait aux termes de l'art. 74.

² Le SEM décide, à la demande des services cantonaux compétents, de l'octroi d'une aide complémentaire matérielle selon l'art. 74.

Art. 78 Versement

Le SEM peut verser des montants relatifs aux aides au retour individuelles dans les aéroports internationaux de Zurich-Kloten et de Genève-Cointrin ou dans le pays de destination et confier cette mission à des tiers.

ANNEXE 3 : Directive SEM : aide au retour et à la réintégration

III. DOMAINE DE L'ASILE 1 Directive du 1.1.2008 (Etat le 1.4.13)

4 AIDE AU RETOUR ET À LA RÉINTÉGRATION

La présente directive se base sur l'art. 93 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), ainsi que sur les art. 62 à 78 de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999 (OA 2 ; RS 142.312).

4.1 Conseils en vue du retour

4.1.1 Objectifs et champ d'application de la directive

La section 4.1 de la présente directive décrit les bases et les conditions de l'organisation et de la mise en oeuvre des conseils cantonaux en vue du retour en vertu des art. 66 et 68a de l'OA 2 sur l'asile. Elle définit notamment :

- le principe, le but et les bénéficiaires des conseils en vue du retour,
- les structures,
- les champs d'activité,
- les modalités de financement et
- la gestion.

Elle n'affecte en rien les conditions d'octroi d'autres formes d'aide au retour.

4.1.2 Principe, but et bénéficiaires des conseils en vue du retour

4.1.2.1 Principe

Les conseils en vue du retour constituent une mesure propre au domaine de l'aide au retour. Les conseils en vue du retour visent à fournir un soutien aux bénéficiaires dans l'élaboration de perspectives de retour. Ils sont complémentaires aux autres mesures de l'aide au retour, notamment l'aide au retour individuelle et les programmes à l'étranger.

4.1.2.2 But

Le but des conseils en vue du retour est de promouvoir le départ autonome contrôlé et de soutenir le retour et la réintégration des personnes éligibles aux mesures de l'aide au retour.

Par retour autonome, on entend le départ de Suisse décidé par une personne de son plein gré ou conformément à son obligation de quitter le pays.

Le retour est réputé contrôlé lorsque le départ de Suisse est confirmé par une autorité compétente.

4.1.2.3 Bénéficiaires des conseils en vue du retour

Les catégories de personnes du domaine de l'asile mentionnées ci-dessous et les personnes visées à l'art. 60 LEtr ont accès aux conseils en vue du retour :

- les requérants d'asile dont la procédure est en cours,
- les requérants d'asile déboutés,
- les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière,
- les personnes admises à titre provisoire,
- les personnes à protéger,
- les réfugiés reconnus.

Les directives et circulaires relatives aux différents instruments de l'aide au retour – en particulier à l'aide au retour individuelle et aux programmes à l'étranger – définissent les prestations auxquelles peuvent prétendre les différentes catégories de personnes.

Sont exclues de toute aide au retour financière les personnes mentionnées à l'art. 64, al. 1, OA 2.

4.1.3 Structures

Les cantons exploitent des bureaux de conseil en vue du retour conformément à l'art. 67 OA 2.

Toute modification importante intervenant dans la gestion des conseils en vue du retour (tels qu'un changement de responsable ou de personnel) doit être communiquée à l'ODM dans les plus brefs délais. A cet égard, il conviendra de prendre en considération ses éventuelles conséquences sur les mesures d'aide au retour en cours ainsi que sur les cours de formation dispensés par l'ODM.

4.1.4 Champs d'activité

4.1.4.1 Principes

L'ODM définit les champs d'activité des conseils en vue du retour. Ceux-ci comprennent essentiellement l'information et la mise en réseau ainsi que le « case management », lesquels

sont décrits ci-après. Les deux domaines d'activité doivent faire l'objet d'un rapport équilibré. Le « case management » présuppose, pour être efficace, l'accès à une information exhaustive.

4.1.4.2 Information et mise en réseau

4.1.4.2.1 Information

Les conseils en vue du retour veillent à ce que les informations concernant l'aide au retour soient transmises rapidement et régulièrement.

Ces informations s'adressent aux personnes qui ont accès aux conseils en vue du retour (cf. chiffre 4.1.2.3). Compte tenu des différences entre les structures cantonales, les bureaux de conseil en vue du retour sont libres de transmettre l'information aux bénéficiaires soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres services.

4.1.4.2.2 Mise en réseau

Les bureaux de conseil en vue du retour sont tenus d'exposer les buts et les mesures propres à l'aide au retour aux autorités cantonales et communales ainsi qu'aux autres institutions actives dans le secteur public. Par ailleurs, ils s'assurent que leur rôle est clairement défini. Enfin, ils entretiennent un dialogue régulier avec les personnes en contact avec chaque groupe cible afin de leur expliquer les buts de l'aide au retour.

4.1.4.2.3 Activités

L'information et la mise en réseau sont assurées entre autres par :

- l'organisation ou la participation à des séances d'information,
- l'entretien de contacts avec l'entourage des différentes catégories de personnes pouvant bénéficier de l'aide au retour et les représentants des médias,
- la diffusion de matériel d'information.

4.1.4.2.4 Matériel d'information

L'ODM met à disposition le matériel adéquat pour soutenir les activités d'information et de réseau et, selon les besoins spécifiques, il conseille et soutient directement les bureaux de conseil en vue du retour. Ces derniers informent l'office des mesures prises et des moyens d'information utilisés.

4.1.4.3 « Case management »

4.1.4.3.1 Principe

Le « case management » est une méthode visant à favoriser la propension au retour chez les personnes concernées. Il développe la responsabilité et l'autonomie lors de la planification et de la mise en oeuvre d'un retour autonome par la projection d'ébauches de solutions. Le « case management » ne libère pas les personnes concernées de leurs responsabilités concernant la mise en oeuvre du retour.

4.1.4.3.2 Activités

Les conseils en vue du retour prodigués dans le cadre du « case management » :

- définissent clairement leur mandat par rapport au rôle d'autres prestataires de services dans le domaine de la migration ;
- déterminent la réelle disposition au retour de l'intéressé ;
- constatent et estiment les besoins concrets liés au retour autonome ;
- présentent les perspectives de retour et participent à l'établissement de sa planification :

- contribuent à la mise en oeuvre de la planification en facilitant l'accès aux aides proposées ;
- vérifient avec les autorités cantonales et fédérales compétentes que soient entreprises les démarches nécessaires en vue de l'obtention des documents de voyage et de l'organisation du départ.

Le case management prend fin au départ de l'intéressé. Dans la mesure du possible, l'ODM communique les informations disponibles concernant la mise en oeuvre des mesures d'aide au retour dans le pays d'origine aux bureaux de conseil en vue du retour.

4.1.4.4 Tâches supplémentaires

Selon l'art. 68a OA 2, l'office fédéral peut conclure avec les cantons des accords portant sur l'exécution de tâches supplémentaires ne relevant pas de l'art. 66, al. 1, OA 2.

Parmi les tâches supplémentaires figurent notamment la réalisation d'enquêtes spécifiques, les activités de conseil et d'information ainsi que des prestations qui nécessitent des connaissances spécialisées.

Les bureaux de conseil en vue du retour ou des tiers peuvent se voir confier des tâches supplémentaires, dans les limites de leurs compétences et de leurs ressources. Les cantons ou des tiers peuvent soumettre à l'ODM des projets au sens de l'art. 68a, al. 1 et 2. L'ODM s'exprime sur le bien-fondé desdits projets et décide de leur financement.

4.1.4.5 Limites du mandat

Ne sont pas du ressort des conseils en vue du retour les activités qui consistent à :

- dispenser des conseils juridiques ;
- remplir des mandats en faveur des personnes concernées, y compris déposer des demandes en relation avec leur procédure d'asile ou une procédure relevant de la police des étrangers.

4.1.5 Modalités de financement

4.1.5.1 Principe

Les cantons qui proposent des conseils en vue du retour en application de la présente directive bénéficient de contributions fédérales en vertu de l'art. 68 OA 2.

4.1.5.2 Forfait de base

Le montant du forfait de base est fixé à l'art. 68, al. 3, OA 2.

Il est garanti pour autant que la mise en oeuvre des conseils en vue du retour soit conforme à la présente directive.

4.1.5.3 Forfait lié aux prestations

Le montant du forfait lié aux prestations est fixé à l'art. 68, al. 4, OA 2. Il s'élève à 600.-- francs par personne ayant quitté la Suisse au cours de l'année précédente.

4.1.5.4 Détermination et versement des forfaits

Les forfaits sont calculés et versés conformément à l'art. 68, al. 5 et 6, OA 2.

4.1.5.5 Prestations

Conformément à l'art. 25 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu; RS 616.1), l'ODM vérifie que le mandat de prestations est correctement exécuté. La demande de restitution des montants s'effectue conformément à l'art. 28 LSu.

4.1.5.6 Obligation de renseigner

Les bénéficiaires des contributions fédérales sont tenus de laisser le Contrôle des finances consulter, sur demande, les livres comptables, les quittances et autres pièces. Ils doivent également leur communiquer tous les renseignements nécessaires et les autoriser à les consulter sur place. Les violations de l'obligation de renseigner sont poursuivies en vertu de l'art. 40 LSu.

4.1.6 Planification annuelle et objectifs

4.1.6.1 Principe

L'ODM reconnaît la nécessité d'assurer la qualité des prestations proposées par les bureaux de conseil en vue du retour. Pour ce faire, il met en place des mesures visant à optimiser l'efficacité de ces services. Les cantons sont tenus de participer à la mise en oeuvre et à l'application de ces mesures.

4.1.6.2 Planification annuelle

Au début de l'année civile, l'ODM définit de façon appropriée les priorités et les points décisifs de l'aide au retour. L'ODM communique les modifications à court terme et les adaptations de la planification annuelle lors des séances d'information.

4.1.6.3 Fixation des objectifs

Des objectifs spécifiques propres à la mise en oeuvre des conseils en vue du retour dans les cantons sont fixés chaque année dans les domaines de l'information, de la mise en réseau, du « case management » ou de la structure administrative.

Les objectifs spécifiques déterminés doivent permettre une mise en oeuvre plus efficace des conseils en vue du retour.

Les objectifs en question sont fixés en début d'année au moyen du rapport d'activité et convenus avec l'ODM (section Bases du retour et aide au retour,) dans le cadre d'une réunion annuelle. Les objectifs sont définis au moyen d'activités concrètes et sont mesurés par des indicateurs.

Un minimum de deux objectifs doit être fixé par chaque canton.

Les objectifs fixés sont évalués dans le rapport d'activité de l'année suivante et discutés avec l'ODM lors de la réunion annuelle.

Si, au cours d'une année, des circonstances particulières ont pour effet que les objectifs fixés ne pourront pas être tenus, les bureaux de conseil en vue du retour doivent en informer sans délai l'ODM.

L'ODM se réserve le droit de réviser le montant forfaitaire attribué lorsque les objectifs spécifiques ne sont pas atteints et que les activités définies n'ont pas été accomplies.

4.1.6.4 Rapport d'activité

Les bureaux de conseil en vue du retour remettent à l'ODM, au plus tard le 28 février, un rapport d'activité portant sur l'année civile écoulée. Le rapport d'activité est rédigé conformément aux consignes de l'annexe 1 de la directive III / 4. Il énumère les activités effectuées en matière d'information, de mise en réseau et de « case management ». Il résume également la situation générale dans le canton concernant l'aide au retour.

Le rapport d'activité présente, au point 5, une évaluation des objectifs spécifiques réalisés au cours de l'année écoulée et propose de nouveaux objectifs pour l'année suivante.

Le compte rendu d'activité résumant les cas de conseils et les départs contrôlés est remis avec le rapport d'activité (annexe 2 de la directive III / 4). Il sert de base au calcul de la performance et du montant variable correspondant.

4.1.6.5 Évaluation

L'ODM contrôle et évalue l'activité des bureaux de conseil en vue du retour en procédant à un examen systématique des rapports et des statistiques ainsi qu'en entretenant des contacts réguliers avec les cantons.

L'ODM communique aux bureaux de conseil en vue du retour les éventuels problèmes constatés et propose des améliorations concrètes.

4.1.6.6 Formation

L'ODM organise, à l'intention des bureaux de conseil en vue du retour, des réunions d'information et des cours de formation afin de garantir et de leur permettre d'accroître leurs compétences spécialisées. La participation à ces cours est obligatoire.

4.2 Aide au retour individuelle

4.2.1 But et champ d'application de la directive

La section 4.2 de la présente directive fixe, en application des art. 74 et 78 OA 2, les montants de l'aide au retour individuelle, de même que les modalités de versement ou de remboursement.

4.2.2 Aide au retour dans les centres d'enregistrement et de procédure (REZ)

Les requérants d'asile séjournant dans un centre d'enregistrement et de procédure (REZ) ou la zone de transit d'un aéroport de la Confédération peuvent demander l'aide au retour en cas de départ autonome. Cette aide comprend, pour l'essentiel, une assistance financière de 500 francs par adulte et de 250 francs par mineur et l'aide au retour individuelle pour raisons médicales (ch. 4.2.6). Dans des cas de rigueur conformément à l'art. 74, al. 5, OA 2, une aide complémentaire matérielle de 3000 francs au plus peut être octroyée, d'entente avec la Section Bases du retour et aide au retour, de l'ODM. L'octroi de l'aide au retour et l'organisation du départ incombent aux services responsables des REZ, en collaboration avec l'ODM.

4.2.3 Aide au retour dans les cantons

Les personnes attribuées à un canton qui relèvent du domaine de l'asile et les personnes relevant du domaine des étrangers conformément à l'art. 60 LEtr peuvent déposer une demande d'aide au retour auprès du bureau de conseil en vue du retour de ce canton.

En vertu des art. 62 à 64 et 73 à 78 OA 2, le service cantonal compétent décide de l'octroi de l'aide au retour individuelle, à l'exception des cas visés à l'art. 4, al. 4 et 5, ainsi qu'à l'art. 75 OA 2 (aide complémentaire matérielle et aide au retour pour raison médicale).

Si les personnes désireuses de partir ne prennent pas les vols réservés à leur intention (« no shows »), le versement de l'aide au retour n'est possible, en cas de nouvelle réservation, que dans des cas individuels dûment fondés, moyennant l'accord de la section compétente de l'ODM.

Par ailleurs, l'ODM peut refuser de verser l'aide au retour ou de la rembourser au canton lorsqu'un versement déjà effectué par le canton ou une décision relative à l'octroi de l'aide au retour ne sont pas conformes à l'OA 2, aux directives ou à la pratique de l'ODM.

4.2.3.1 Forfait

Les requérants d'asile qui remplissent les conditions pour l'octroi de l'aide au retour reçoivent un forfait de 1000 francs par adulte et de 500 francs par mineur.

Les personnes qui ont séjourné moins de trois mois en Suisse entre le moment de leur entrée sur le territoire suisse et la date de leur premier entretien auprès du bureau de conseil en vue du retour reçoivent un forfait de 500 francs par adulte et de 250 francs par mineur.

L'âge pris en considération est celui de l'intéressé à la date d'entrée en force de la décision de renvoi, du retrait de la demande d'asile ou, le cas échéant, du renoncement à l'asile. Dans certains cas motivés, le montant destiné aux adultes peut être versé aux mineurs non accompagnés.

4.2.4 Aide complémentaire matérielle

Les services cantonaux compétents conformément à l'art. 74, al. 3 et 4, OA 2 peuvent déposer une demande d'aide complémentaire matérielle auprès de la section compétente de l'ODM.

Dans des cas de rigueur en vertu de l'art. 75, al. 5, OA 2, une aide complémentaire matérielle peut également être octroyée aux personnes séjournant en Suisse depuis moins de trois mois.

Le montant de l'aide complémentaire matérielle s'élève à 3000 francs au plus. Il peut être utilisé pour un projet de réintégration dans les domaines de la profession, de la formation, du logement ou pour des mesures d'aide spécifiques dans le cas de personnes vulnérables. Son octroi dépend aussi bien de la situation personnelle du demandeur que de ses efforts concrets et avérés de réintégration professionnelle et sociale dans son pays de provenance.

La demande du service cantonal compétent comprend le plan de projet selon l'annexe 4 de la directive III / 4. Les services compétents vérifient que les principaux postes budgétaires sont exacts et s'assurent que le demandeur est à même de mener à bien le projet envisagé. S'agissant de projets de logement, l'aide complémentaire peut servir à payer des loyers ou à financer des travaux de construction ou de rénovation. Les versements de loyers à des parents directs (parents / enfants) ne sont pas autorisés.

Si le service cantonal compétent ne possède pas toutes les informations requises, il peut se les procurer par l'entremise de l'ODM ou d'une organisation partenaire mandatée par l'ODM (par ex. l'Organisation internationale pour les migrations OIM).

4.2.5 Aide complémentaire majorée

En vertu de l'art. 74, al. 4, OA 2, l'ODM peut augmenter l'aide complémentaire jusqu'à concurrence de 5000 francs pour les personnes qui ont des besoins de réintégration particuliers. L'ODM peut ordonner que ces cas soient davantage suivis, tâche assurée par la représentation suisse concernée ou une organisation partenaire mandatée par l'ODM (par ex. l'OIM) dans le pays d'origine ou le pays tiers.

Sont considérés comme besoins de réintégration particuliers les cas de figure décrits ci-après.

4.2.5.1 Projet professionnel et logement

Lorsqu'une aide de 3000 francs est accordée pour un projet professionnel dans le pays d'origine mais que le bénéficiaire n'y a pas de perspective de logement durable, il est possible d'augmenter l'aide consentie en vue de trouver une solution de logement adéquate.

4.2.5.2 Cas de rigueur, notamment les personnes vulnérables

Cas de rigueur, notamment des personnes qui sont vulnérables en raison de leur situation familiale, de leur âge ou de leur état de santé. L'aide complémentaire matérielle peut entre autres comprendre le financement des frais de transport, des travaux, l'achat d'objets d'aménagement ou d'appareils ménagers ou encore les programmes « cash-for-shelter » et « cash-for-care ».

4.2.5.3 Grandes familles

Familles qui comptent plus de trois enfants et connaissent des besoins de réintégration particuliers sur les plans personnel, social et professionnel.

4.2.5.4 Familles avec enfants adultes vivant dans le même ménage

Familles avec enfants adultes qui vivent dans le même ménage après le retour au pays. Les enfants ne sont pas autorisés à déposer un projet propre. Le fait que les parents et les enfants soient saisis dans un seul ou plusieurs dossiers Asile ne joue en l'occurrence aucun rôle.

4.2.5.5 Personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus

Personnes admises à titre provisoire ou réfugiés reconnus qui connaissent des besoins de réintégration particuliers sur les plans personnel, social et professionnel.

4.2.6 Aide au retour pour raison médicale

L'aide au retour individuelle pour raison médicale peut également être octroyée au titre d'une aide complémentaire aux autres prestations. Elle peut être consentie sous forme de médicaments ou d'un forfait pour des traitements médicaux. Toute demande d'aide au retour pour raison médicale sera examinée par la section compétente de l'ODM.

Une demande d'aide au retour pour raison médicale doit impérativement être accompagnée d'un certificat médical détaillé et d'un devis de pharmacie (par ex. réserve de médicaments). Lorsqu'un montant dépasse 1000 francs, l'autorité cantonale compétente contrôle les coûts et la disponibilité des médicaments ou des traitements à l'étranger, en général par l'entremise de l'ODM ou d'une organisation partenaire mandatée (par ex. l'OIM).

L'ODM fixe d'un commun accord avec l'autorité cantonale compétente le montant et les modalités de l'aide au retour pour raison médicale.

Les médicaments sont délivrés et les traitements pris en charge pour trois mois au plus.

En cas de problèmes médicaux très graves, l'ODM peut charger une organisation partenaire (par ex. l'OIM) d'apporter une aide sur place en vue de faciliter la réinsertion de la personne dans les structures étatiques de l'Etat d'origine. Si les structures font défaut et dans des cas particuliers dûment motivés, il est possible de prendre en charge les frais de médicaments ou de traitement pour trois mois supplémentaires. L'organisation partenaire est tenue de soumettre la demande à l'ODM pour examen. Si elle est acceptée, l'organisation verse l'aide sur présentation des justificatifs.

Conformément à l'art. 75, al. 2, OA 2, en cas de traitement médical indispensable, la durée du traitement peut être prolongée pour autant qu'elle permette une guérison totale. Les prestations fournies pour une durée indéterminée sont toutefois exclues.

4.2.7 Aide à l'établissement dans un pays tiers et restrictions

Conformément à l'art. 76, al. 1, OA 2, l'aide au retour individuelle peut aussi être octroyée lorsque l'étranger poursuit, volontairement ou non, son voyage à destination d'un Etat tiers qui n'est pas son pays d'origine ou de provenance.

Si une aide complémentaire matérielle est demandée, il y a lieu, une fois les conditions générales remplies, d'apporter la preuve que la personne concernée est autorisée à séjourner durablement dans le pays tiers.

Conformément aux art. 76, al. 2, et 76a, al. 1, OA 2, aucun droit à l'aide au retour individuelle n'est prévu lorsque l'Etat de destination est un Etat membre de l'UE ou de l'AELE, un pays traditionnel d'immigration (notamment les Etats-Unis, le Canada et l'Australie) ou un Etat non soumis à l'obligation de visa pour des séjours jusqu'à trois mois. La présente disposition s'applique également aux ressortissants de ces Etats. Les personnes qui peuvent entrer en Suisse sans visa pour des raisons individuelles sont également exclues du régime de l'aide au

retour. Tel est notamment le cas de personnes qui possèdent le statut de réfugié ou sont titulaires d'un titre de séjour dans un Etat Schengen.

La section compétente de l'ODM peut octroyer une aide au retour aux ressortissants d'un Etat non soumis à l'obligation de visa qui ont des besoins de réintégration particuliers au sens de l'art. 76a, al. 2, OA 2 uniquement s'il s'agit de cas de rigueur au sens de l'art. 74, al. 5, OA 2. En aucun cas, ces personnes ne pourront bénéficier d'une majoration de l'aide complémentaire.

Les personnes venues en Suisse avant que leur Etat d'origine ne soit libéré de l'obligation de visa ne sont pas concernées par cette restriction et obtiennent une aide au retour conformément à la présente directive.

4.2.8 Frais de départ

Dans certains cas justifiés, l'ODM prend en charge les coûts de transport des bagages jusqu'à concurrence de 200 francs par adulte et 50 francs par enfant, mais au maximum 500 francs par famille. Les demandes doivent être soumises pour examen à la section compétente de l'ODM.

4.2.9 Modalités de versement

4.2.9.1 Départ par voie aérienne

Les demandes de versement de l'aide au retour par swissREPAT seront transmises par télécopie au moyen du formulaire « Aide au retour individuelle » (voir annexe 3 de la directive III / 4) à la section compétente de l'ODM au plus tard cinq jours ouvrables avant la date de départ prévue.

Après vérification, les demandes sont transmises, au plus tard trois jours ouvrables avant la date du départ, à swissREPAT ainsi qu'au canton en vue de la préparation du paiement.

Dans certains cas dûment motivés, l'autorité cantonale compétente peut néanmoins verser elle-même une partie de l'aide au retour individuelle avant le départ effectif. L'aide au retour pour raison médicale peut, en accord avec l'ODM, être versée dans le canton, pour autant que l'achat de médicaments avant le départ soit indispensable.

Il appartient à l'autorité cantonale compétente de veiller à une utilisation adéquate du montant disponible, conformément à l'art. 62 OA 2. Il est recommandé de ne pas effectuer le versement partiel en espèces, mais de régler directement les factures lorsque c'est possible ou de demander les justificatifs aux bénéficiaires. Le versement anticipé ne constituant pas un droit, l'autorité cantonale compétente peut le refuser si elle estime que les conditions requises ne sont pas remplies.

4.2.9.2 Départ par voie terrestre

Si le départ intervient par voie terrestre, l'autorité cantonale compétente peut verser le forfait dans le canton. Il doit cependant être établi que le transit par les pays voisins a lieu de manière légale et que tous les documents et visas nécessaires ont été remis.

4.2.9.3 Versement sur place

Le versement de l'aide complémentaire matérielle sera, en règle générale, effectué sur place par la représentation suisse ou par une organisation partenaire mandatée à cet effet (par ex. l'OIM). Les modalités de versement sont définies individuellement au préalable. Le bénéficiaire prend contact avec la représentation suisse ou l'organisation partenaire dans les trois mois qui suivent son départ de Suisse. L'aide est versée sur présentation des pièces justificatives. En cas de perte de contact, le dossier est clos une année après le départ de l'intéressé du territoire suisse.

Si le bénéficiaire touche une aide complémentaire majorée, les versements doivent impérativement se faire dans le pays d'origine.

4.2.10 Modalités de remboursement

4.2.10.1 Procédure

Pour les montants versés directement dans le canton, l'autorité cantonale compétente adresse une demande de remboursement à l'ODM, c/o Centre de services Finances du DFJP, REF-1106-00075, Taubenstrasse 16, CH-3003 Berne. La demande de remboursement doit être accompagnée d'une copie de la confirmation de l'ODM quant au financement des frais (copie du formulaire « Aide au retour individuelle » signé ou lettre de confirmation), des justificatifs de versement et d'un bulletin de versement des autorités cantonales compétentes. Les demandes de remboursement seront transmises par dossier.

Les éventuelles factures de prestataires doivent être acquittées par l'autorité cantonale compétente qui en demande ensuite le remboursement à l'ODM.

Sauf accord préalable dans un cas particulier, l'ODM n'acquitte directement une facture que s'il a lui-même passé commande.

Les décomptes périodiques concernant plusieurs cas ne sont pas admis. En revanche, plusieurs décomptes individuels (cinq au maximum) peuvent faire l'objet d'une même facture pour autant que celle-ci soit accompagnée d'un récapitulatif (avec indication des numéros N) et de la confirmation du financement des frais qui s'y rapportent.

L'ODM se réserve le droit de retourner les factures ou les décomptes incomplets ou qui ne sont pas conformes aux prescriptions de la présente directive.

4.2.10.2 Contrôle

La section compétente de l'ODM est chargée de vérifier si la demande de remboursement est justifiée. A cet effet, elle peut exiger, si nécessaire, des indications ou des justificatifs supplémentaires.

4.2.10.3 Données incomplètes

En cas d'inobservation des prescriptions de l'OA 2 et de la présente directive ou si les données sont incomplètes, l'ODM se réserve le droit de refuser, totalement ou partiellement, le remboursement.

4.3 Annexes

directive III / 4 Rapport d'activité

directive III / 4 Compte rendu d'activité « case management »

directive III / 4 Formulaire de demande d'aide au retour individuelle

Annexe 4 de la directive III / 4 Plan de projet Aide au retour

ANNEXE 4 : Art. 60 LEtr

Art. 60

¹ La Confédération peut autoriser l'étranger qui quitte la Suisse volontairement et dans les délais prescrits à bénéficier des programmes d'aide au retour et à la réintégration.

² Peuvent bénéficier des programmes d'aide au retour et à la réintégration les personnes:

a. qui ont quitté leur Etat d'origine ou de provenance en raison d'un grave danger généralisé, en particulier une guerre, une guerre civile ou une situation de violence généralisée ou ne pouvaient y retourner tant que durait ce danger, dans la mesure où leur séjour était régi par la présente loi et où ils étaient tenus de quitter la Suisse;

b. visées à l'art. 30, al. 1, let. d et e.

³ L'aide au retour et à la réintégration comporte:

a. des conseils en vue du retour en vertu de l'art. 93, al. 1, let. a, LAsi¹;

a^{bis}. l'accès aux projets mis en place en Suisse pour maintenir l'aptitude des étrangers au retour, en vertu de l'art. 93, al. 1, let. b, LAsi;

b. la participation aux projets mis en place dans l'Etat d'origine, l'Etat de provenance ou un Etat tiers pour faciliter le retour et la réintégration en vertu de l'art. 93, al. 1, let. c, LAsi;

c. selon le cas, une aide financière destinée à faciliter l'intégration ou à assurer la prise en charge médicale dans l'Etat d'origine, l'Etat de provenance ou un Etat tiers, en vertu de l'art. 93, al. 1, let. d, LAsi.²

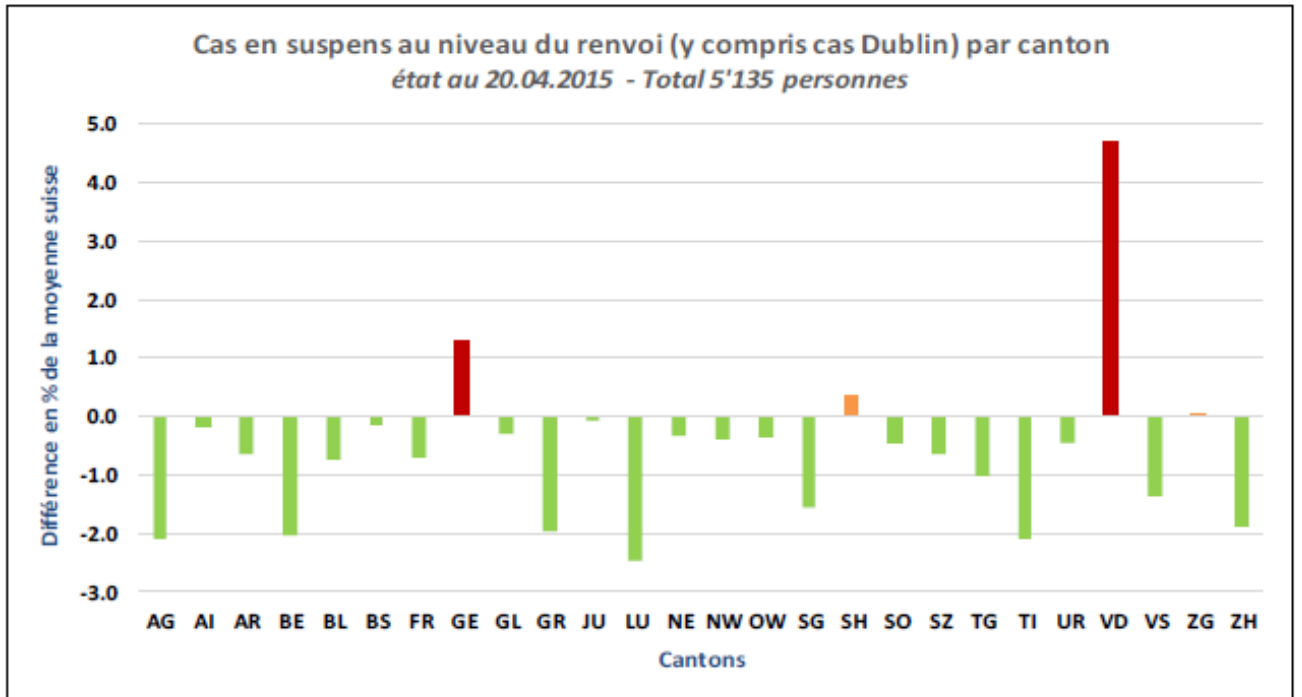
⁴ Le Conseil fédéral fixe les conditions et définit la procédure de versement et de décompte des contributions.

¹ RS **142.31**

² Nouvelle teneur selon le ch. IV 2 de la LF du 16 déc. 2005, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2008 (**RO 2006 4745**, **2007 5573**; **FF 2002 6359**).

ANNEXE 5 : Graphique sur les cas de renvois en suspens dans le canton de Vaud

Les statistiques cantonales dans le domaine du renvoi (Source SYMIC)



NCCR Neuchâtel, 24 avril 2015

Exécution des renvois par les cantons et ses limites
Sylvain Astier

8

ANNEXE 6 : LARA

LOI 142.21

sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA)

du 7 mars 2006

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi fédérale sur l'asile et ses ordonnances d'application

vu la législation fédérale en matière d'étrangers

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

TITRE I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1 Objet

1 La présente loi règle

- les compétences cantonales en matière d'exécution de la loi fédérale sur l'asile (LAsi) A;
- l'octroi de l'aide aux personnes visées à l'article 2, de manière à satisfaire leurs besoins indispensables pour mener une
- existence conforme à la dignité humaine;

- la création et le financement de l'organisme chargé d'octroyer cette aide;
- la transmission de données entre les autorités et organismes d'application de la LAsi.

Art. 2 Champ d'application personnel

1 La présente loi s'applique

1. aux requérants d'asile disposant d'un droit de séjour sur territoire vaudois en vertu de la législation fédérale;
2. aux personnes au bénéfice d'une admission provisoire;
3. aux personnes à protéger au bénéfice d'une protection provisoire;
4. aux personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois;
5. aux mineurs non accompagnés au sens de l'article 3 de la présente loi.

2 Elle ne s'applique pas aux personnes dont le statut de réfugié a été reconnu.

Art. 3 Définitions

1 Au sens de la présente loi, on entend par :

- Demandeurs d'asile : les personnes désignées à l'article 2, chiffres 1 à 3 de la présente loi;
- Mineur non accompagné : demandeur d'asile n'ayant pas atteint l'âge de la majorité et dont le représentant légal ne se trouve pas sur territoire suisse;
- Assistance : aide ordinaire prodiguée conformément à l'article 80 LAsi Aet aux dispositions de la présente loi;
- Normes d'assistance : Principes de base sur lesquels se fonde l'octroi de l'assistance aux personnes qui y ont droit en vertu de la LAsi et de la présente loi;
- Aide d'urgence : aide minimale au sens des articles 12 de la Constitution fédérale B, 33 et 34 de la Constitution du 14 avril 2003 C, dont le contenu est défini par la loi sur l'action sociale vaudoise D.

TITRE II AUTORITÉS COMPÉTENTES

Chapitre I Autorités cantonales

Art. 4 Grand Conseil

1 Le Grand Conseil vote la subvention cantonale octroyée à l'Etablissement cantonal pour l'accueil des requérants d'asile

(ci-après : l'établissement) dans le cadre du budget de l'Etat.

Adopté le 07.03.2006, entrée en vigueur le 01.09.2006 - Etat au 01.01.2008 (en vigueur)

Art. 5 Conseil d'Etat

1 Le Conseil d'Etat :

- fixe les normes d'assistance;
- nomme le directeur et l'organe de révision de l'établissement;
- conclut une convention de subventionnement avec l'établissement, conformément au titre VII de la présente loi;
- approuve le budget et les comptes de l'établissement.

Art. 6 Département en charge de l'asile

1 Le département en charge de l'asile (ci-après : le département) est l'autorité cantonale compétente pour la procédure. A ce

titre, il exerce notamment les tâches suivantes :

- instruction de la procédure, en particulier audition des requérants et préavis sur des situations de détresse personnelle;
- exécution des renvois des requérants déboutés;
- aide et conseil en vue du retour;
- établissement et renouvellement des autorisations de prise d'emploi et des pièces de légitimation pour les demandeurs d'asile.

2 Le département assume les tâches du bureau de coordination au sens de l'article 4 de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement A. Dans ce cadre, il établit la facturation des frais remboursés par la Confédération, perçoit et répartit les forfaits versés par cette dernière et négocie la convention de subventionnement conclue avec l'établissement.

3 Le département décide de l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes qui séjournent illégalement sur territoire vaudois.

4 Le département est chargé des relations avec l'établissement et contrôle l'activité de ce dernier.

Art. 7 Département en charge de la santé

1 En collaboration avec le département, le département en charge de la santé organise la prise en charge médico-sanitaire des personnes visées par la présente loi.

2 Il assure le financement des soins infirmiers et médicaux pour autant qu'ils ne relèvent pas de l'assurance obligatoire des soins.

3 Il conclut des conventions avec les assureurs pour la couverture des risques maladie et accident des demandeurs d'asile, totalement ou partiellement assistés.

Art. 8 Commission consultative en matière d'asile

1 La commission consultative en matière d'asile a pour tâche de conseiller les autorités compétentes sur les décisions qu'elles sont amenées à prendre en application de la législation sur l'asile et de la présente loi.

2 La composition de la commission, son fonctionnement et la nomination de ses membres sont fixés par un règlement.

3 Après deux ans, un bilan d'efficacité est établi par le Conseil d'Etat. Le cas échéant, ce dernier propose les réformes qui s'imposent.

Chapitre II Etablissement cantonal pour l'accueil des requérants d'asile

SECTION I FORME JURIDIQUE ET MISSIONS

Art. 9 Forme juridique

1 L'établissement est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique.

Art. 10 Missions

1 L'établissement octroie l'assistance aux demandeurs d'asile et aux mineurs non accompagnés.

2 Il exécute les décisions du département relatives à l'aide d'urgence aux personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois.

142.21 L'aide aux requérants d'asile

SECTION II ORGANES

Art. 11 En général

1 Les organes de l'établissement sont :

- le directeur;
- l'organe de révision.

Art. 12 Directeur

1 Le directeur est l'organe suprême de l'établissement.

2 Il est nommé par le Conseil d'Etat, qui fixe ses conditions d'engagement et son cahier des charges.

3 Il représente l'établissement vis-à-vis des tiers.

4 Le directeur exerce les compétences décisionnelles attribuées à l'établissement par la présente loi. Il peut les déléguer aux cadres supérieurs de l'établissement. Il en informe le département.

Art. 13 Organe de révision

- 1 L'organe de révision de l'établissement est nommé par le Conseil d'Etat.
- 2 Il doit être particulièrement qualifié, conformément à la législation fédérale.
- 3 Il est rémunéré par l'établissement.
- 4 Il est chargé de réviser les comptes annuels de l'établissement.
- 5 Il remet son rapport au Conseil d'Etat, en même temps que celui-ci est nanti des comptes de l'établissement.

SECTION III PERSONNEL

Art. 14 Engagement

- 1 Le directeur engage le personnel de l'établissement par contrat.

Art. 15 Affiliation à la Caisse de pensions

- 1 Le personnel de l'établissement est affilié à la caisse de pensions choisie par l'établissement, avec l'accord du Conseil d'Etat.

Art. 16 Régime applicable au personnel

- 1 Une Convention collective de travail régit les rapports de travail au sein de l'établissement.
- 2 Pour les points non réglés par ladite convention, le Code des obligations Aest applicable au titre de droit cantonal supplétif.

Art. 17 Secret de fonction

- 1 Le directeur et le personnel de l'établissement sont soumis au secret de fonction.
- 2 Le directeur de l'établissement est compétent pour lever le secret de fonction du personnel.
- 3 Le département est compétent pour lever le secret de fonction du directeur de l'établissement.

SECTION IV ORGANISATION INTERNE

Art. 18 Règlement de l'établissement

- 1 L'établissement pourvoit à sa propre organisation.
- 2 Il adopte pour ce faire un ou plusieurs règlements internes, approuvés par le Conseil d'Etat.

TITRE III ASSISTANCE AUX DEMANDEURS D'ASILE

Chapitre I Dispositions générales

Art. 19 Conditions

- 1 L'établissement octroie l'assistance aux demandeurs d'asile attribués au canton de Vaud et qui remplissent les conditions posées par l'article 81 LAsi A.

Art. 20 Forme

- 1 L'assistance est, dans la mesure du possible, octroyée sous la forme de prestations en nature. Elle peut prendre la forme
 - d'hébergement;
 - d'un encadrement médico-sanitaire;
 - d'un accompagnement social;
 - si nécessaire, d'autres prestations en nature.
- 2 Elle peut en outre prendre la forme de prestations financières.

Art. 21 Critères de fixation

- 1 Les normes d'assistance fixent les principes relatifs au contenu de l'assistance.

2 Sur cette base, le département édicte des directives permettant d'établir l'assistance octroyée dans chaque cas, en tenant compte de la situation du bénéficiaire.

Art. 22 Obligation de renseigner

1 Les bénéficiaires de l'assistance sont tenus de fournir des renseignements complets sur leur situation personnelle et financière et d'autoriser l'autorité compétente à prendre des informations à leur sujet. Ils doivent signaler sans retard tout changement de leur situation pouvant entraîner la réduction ou la suppression de l'assistance.

2 Les autorités administratives communales et cantonales, les employeurs et les organismes s'occupant des bénéficiaires fournissent gratuitement à l'établissement les renseignements et pièces nécessaires à la détermination de l'assistance.

Art. 23 Subsidiarité

1 L'assistance aux demandeurs d'asile est accordée à titre subsidiaire.

2 Dès que le bénéficiaire des prestations acquiert un revenu ou perçoit des prestations d'assurances sociales ou de tiers, il lui incombe de contribuer financièrement à la couverture des prestations que l'Etat ou l'établissement lui fournissent.

Art. 24 Restitution

1 L'assistance fournie indûment aux demandeurs d'asile doit être restituée.

2 La restitution ne peut être exigée si le demandeur d'asile était de bonne foi et si elle le mettrait dans une situation financière difficile.

3 Lorsqu'il constate que des prestations ont été fournies indûment, l'établissement fixe le montant à restituer et le réclame, par voie de décision, auprès de la personne concernée.

4 La décision entrée en force de l'établissement est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite A.

Art. 25 Prescription

1 L'obligation de restitution se prescrit par dix ans à compter du jour où la dernière prestation a été fournie.

2 Lorsqu'un demandeur d'asile a induit en erreur l'autorité compétente sur sa situation financière, le délai de prescription court dès que l'erreur a été découverte. Toutefois la prescription est acquise dans tous les cas après vingt ans à compter du jour où la dernière prestation a été fournie.

Art. 26

1 ... A

Art. 27 Subrogation

1 Le demandeur d'asile qui a déposé ou qui dépose une demande de prestations d'assurances sociales ou privées ou d'avances sur pensions alimentaires en informe sans délai l'établissement. Si les prestations d'assurance sont octroyées rétroactivement, le bénéficiaire est tenu de rembourser les prestations perçues au titre de l'assistance durant la période concernée.

2 L'établissement est subrogé dans les droits du demandeur d'asile à concurrence du coût des prestations qu'il a fournies.

Chapitre II Prestations en nature

SECTION I HÉBERGEMENT

Art. 28 Principe

1 Les demandeurs d'asile sont en principe hébergés dans des centres d'accueil ou dans des appartements.

2 En cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, le département peut ordonner l'ouverture d'abris de protection civile afin d'héberger temporairement les personnes visées à l'article 2.

Art. 29 Recherche de logements

1 Les communes de plus de 2'000 habitants doivent collaborer avec l'établissement à la recherche de possibilités d'hébergement sur leur territoire.

2 Dans des cas exceptionnels, l'établissement peut, avec l'accord du département solliciter la collaboration de communes de moins de 2'000 habitants.

Art. 30 Relation d'hébergement

1 L'hébergement des demandeurs d'asile fait l'objet d'une décision de l'établissement.

2 La décision fixe le lieu, le début et la fin de l'hébergement, ainsi que ses modalités.

Art. 31 Prolongation de l'hébergement et expulsion

1 Lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut, par décision et moyennant indemnité, prolonger la durée de l'hébergement jusqu'à trois mois.

2 L'établissement peut expulser les personnes qui demeurent dans ses locaux malgré la fin de la relation d'hébergement. Il peut faire appel à la force publique si nécessaire.

Art. 32 Contrôle

1 Pendant toute la durée de l'hébergement, l'établissement veille à ce que l'utilisation des locaux qu'il met à disposition soit conforme à la législation en matière d'aménagement du territoire et des constructions A, ainsi qu'à la décision d'hébergement. A cet effet, il est habilité à effectuer des contrôles.

2 Des visites non annoncées des locaux sont possibles.

Art. 33 Surveillance

1 L'établissement assure la surveillance des centres d'accueil qu'il gère. Il peut confier cette tâche à un tiers.

2 En cas de trouble ou de suspicion d'infraction pénale à l'intérieur d'un centre d'accueil ou de locaux qu'il met à disposition, l'établissement peut faire appel à la force publique pour constater les faits et rétablir l'ordre.

SECTION II ENCADREMENT MÉDICO-SANITAIRE

Sous-section I Assurance-maladie

Art. 34 Affiliation

1 Le département en charge de la santé conclut des conventions avec un ou plusieurs assureurs concernant l'affiliation à l'assurance-maladie et accidents des demandeurs d'asile partiellement ou totalement assistés.

2 A défaut de convention, il veille à affilier les demandeurs d'asile auprès d'un ou plusieurs assureurs autorisés à pratiquer dans le canton au sens de l'article 13 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie A.

3 Il peut confier l'affiliation et la gestion des dossiers qui en découlent à un tiers.

Art. 35 Mutations et annonces de sinistres

1 L'établissement représente les demandeurs d'asile dans le système d'affiliation de l'assurance-maladie obligatoire. A ce titre, il doit veiller à ce que ces derniers soient assurés et annoncer à l'assureur ou au tiers désigné conformément à l'article précédent toutes les mutations des situations ayant un impact sur les conditions d'assurance, ainsi que les cas d'accident survenus au sein de la population qu'elle assiste.

Sous-section II Soins infirmiers et médicaux

Art. 36 Principe

1 Le département en charge de la santé organise la prise en charge médicale des demandeurs d'asile.

2 Il peut déléguer cette tâche à des tiers.

Art. 37 Accès aux fournisseurs de soins

1 Le département en charge de la santé organise l'accès des demandeurs d'asile aux fournisseurs de prestations.

2 Il peut en particulier instituer des réseaux de soins infirmiers et de médecins de premier recours auxquels les demandeurs d'asile devront s'adresser en cas de maladie ou d'accident.

SECTION III ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Art. 38 Principe

1 L'établissement assure l'accompagnement social des demandeurs d'asile.

2 A ce titre, il offre notamment les prestations suivantes :

- information sur les droits et devoirs des demandeurs d'asile dès leur arrivée dans le canton;
- assistance à l'intégration;
- aide et conseils dans la résolution de problèmes particuliers;
- assistance dans la recherche d'emplois.

Art. 39 Programmes d'occupation et de formation

1 L'établissement peut organiser des programmes d'occupation et de formation pour les demandeurs d'asile.

2 Ces derniers y participent en fonction de leurs besoins et aptitudes, ainsi que des disponibilités offertes par les programmes d'occupation et de formation.

SECTION IV AUTRES PRESTATIONS EN NATURE

Art. 40 Principe

1 L'établissement peut octroyer d'autres prestations en nature aux demandeurs d'asile, en conformité avec les normes d'assistance fixées par le Conseil d'Etat.

2 Ces prestations comprennent notamment la fourniture de vêtements ou de meubles aux personnes concernées.

Art. 41 Restitution

1 Lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut exiger la restitution de certaines prestations en nature qu'elle a fournies.

Chapitre III Prestations financières

Art. 42 Forme des prestations

1 Les prestations financières sont en principe servies sous forme de forfaits.

2 Des prestations supplémentaires peuvent être prévues pour couvrir des charges particulières liées notamment à l'état de santé ou à la situation familiale du requérant.

Art. 43 Dessaisissement

1 Celui qui se dessaisit de sa fortune et se trouve de ce fait dans l'indigence pourra se voir refuser toute prestation financière ou n'obtenir que des prestations réduites.

TITRE IV ASSISTANCE AUX MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Art. 44 Forme

1 Sous réserve des dispositions du présent titre, les mineurs non accompagnés ont droit aux mêmes prestations d'assistance que les demandeurs d'asile.

Art. 45 Hébergement

1 L'établissement gère, en conformité avec les exigences de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, des structures adaptées à la prise en charge des mineurs non accompagnés placés par l'Office du tuteur général, quel que soit leur statut.

Art. 46 Collaboration avec le département en charge de la protection de la jeunesse

1 Dans l'exécution de sa mission d'assistance à l'égard des mineurs non accompagnés, l'établissement collabore avec l'Office du tuteur général et le département en charge de la protection de la jeunesse.

Art. 47 Mesures tutélaires

1 Le département annonce sans délai à l'autorité tutélaire compétente l'arrivée d'un mineur non accompagné dans le canton.
Il en informe l'Office du tuteur général.

Art. 48 Loi sur la protection des mineurs

1 Pour le surplus, la loi sur la protection des mineurs est applicable aux mineurs non accompagnés.

TITRE V AIDE AUX PERSONNES SÉJOURNANT ILLÉGALEMENT SUR TERRITOIRE VAUDOIS

Art. 49 Principe

1 Les personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois ont droit à l'aide d'urgence, si elles se trouvent dans une situation de détresse et ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien.

Art. 50 Compétences

1 Le département décide de l'octroi de l'aide d'urgence.
2 L'établissement exécute les décisions rendues par le département dans ce domaine.

Art. 51 Identification

1 Les personnes visées à l'article 49 doivent s'annoncer auprès du département.
2 Celui-ci peut prendre toute mesure utile à l'identification de ces personnes, notamment relever ses empreintes digitales.

TITRE VI AIDE AU RETOUR

Art. 52 Compétence

1 Le département exécute les mesures d'aide au retour décidées par la Confédération.
2 Il peut en outre mettre sur pied des programmes cantonaux ou participer au nom du canton à des programmes intercantonaux dans ce domaine.
3 Dans l'exécution de ces tâches, il peut collaborer avec des organisations internationales, gouvernementales ou non gouvernementales.

Art. 53 Bénéficiaires

1 Les programmes d'aide au retour au sens de l'article précédent peuvent concerner toutes les personnes visées par la présente loi.

TITRE VII FINANCEMENT

Chapitre I Subventions fédérales

Art. 54 Compétence

1 Le département vérifie et transmet les demandes de subventionnement et les décomptes aux autorités fédérales.

2 Il perçoit l'intégralité des subventions versées au canton conformément à la LAsi Aet les répartit entre les différentes entités qui accomplissent les tâches pour lesquelles les subventions sont octroyées.

Chapitre II Subventionnement de l'établissement

SECTION I EN GÉNÉRAL

Art. 55 Principe

1 L'établissement perçoit une subvention annuelle composée de :

- la part des subventions fédérales afférente aux tâches qui lui sont confiées;
- une subvention cantonale destinée à financer les tâches non financées par la Confédération.

Art. 56 Objet de la subvention

1 La subvention couvre :

- les prestations financières fournies par l'établissement aux personnes qui lui sont confiées;
- les frais liés à l'hébergement et à l'encadrement en lien direct avec l'octroi des prestations fournies par l'établissement;
- les frais de fonctionnement de l'établissement.

Art. 57 Forme

1 La subvention est octroyée sur la base d'une convention conclue chaque année entre le Conseil d'Etat et l'établissement.

2 Si les parties ne parviennent pas à s'entendre, la subvention est fixée par décision du Conseil d'Etat.

SECTION II PROCÉDURE

Art. 58 Evaluation du nombre de requérants

1 Sur la base des indications fournies par la Confédération, le département communique chaque année à l'établissement une estimation du nombre de personnes qu'il devra assister ou aider pour l'année à venir.

Art. 59 Elaboration de la convention

1 Sur la base des prévisions fournies par le département, l'établissement présente au Conseil d'Etat une estimation de l'ensemble de ses frais au sens de l'article 56.

2 Les frais visés à l'article 56, 1er tiret de la présente loi sont calculés par le département en fonction du nombre prévisible de demandeurs d'asile et des normes d'assistance.

3 La part de la subvention couvrant les frais visés à l'article 56, 2e et 3e tiret de la présente loi est fixée d'entente avec l'établissement, notamment au regard des derniers comptes de celui-ci.

4 L'établissement est tenu de fournir tout renseignement et document utile à l'examen de sa proposition par le département.

SECTION III MODALITÉS DE VERSEMENT ET SUIVI

Art. 60 Modalités de versement

1 Au début de chaque trimestre, l'établissement remet au département un état de son personnel, de son parc immobilier et des personnes auxquelles l'établissement a prodigué l'assistance ou l'aide d'urgence.

2 Sur cette base, le département verse périodiquement à l'établissement le montant lui permettant de couvrir les frais mentionnés à l'article 56.

Art. 61 Adaptation de la subvention en cours d'année

1 Si le nombre de personnes effectivement confiées à l'établissement diffère de celui fixé par le département pour le calcul de la subvention, cette dernière peut être adaptée en cours d'année.

2 L'adaptation a lieu immédiatement pour les frais visés à l'article 56, 1er tiret.

3 Pour les frais mentionnés à l'article 56, 2e tiret, la convention fixe les modalités d'adaptation, en particulier le taux de variation au-delà duquel une adaptation est exigée et le délai dans lequel elle doit avoir lieu.

4 La subvention relative aux frais visés à l'article 56, 3e tiret n'est pas adaptée en cours d'année.

Art. 62 Bénéfice/déficit

1 Le bénéfice ou le déficit éventuel enregistré par les comptes de l'établissement est porté à un fonds d'égalisation.

2 Le Grand Conseil fixe par décret la dotation initiale dudit fonds.

3 Si le montant figurant dans le fonds est supérieur à 5 % de la subvention pour l'année en cours, l'excédent est versé à l'Etat.

4 Le déficit du fonds est supporté par l'Etat, en sus de la subvention annuelle.

Art. 63 Participation des communes

1 La répartition entre l'Etat et les communes des dépenses et revenus engagés en vertu du présent titre ainsi que des articles 7 et 34 à 37 de la présente loi s'effectue selon les principes établis dans la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale A.

TITRE VIII CONTRÔLE

Art. 64 Budget et comptes de l'établissement

1 Le Conseil d'Etat adopte le budget et les comptes de l'établissement.

2 Dans le cadre de l'adoption des comptes, le Conseil d'Etat est nanti du rapport rédigé par l'organe de révision de l'établissement.

Art. 65 Rapport périodique

1 L'établissement rapporte périodiquement, mais au moins deux fois par an, au département sur son activité et sur l'utilisation de la subvention.

2 Dans ce cadre, il présente notamment :

- un état de l'adaptation de ses structures aux variations du nombre de personnes qui lui sont confiées;
- un état de l'utilisation du budget de l'établissement et de la subvention octroyée à une date donnée.

3 La convention de subventionnement règle les modalités et la périodicité de remise du rapport. Elle fait l'objet d'une évaluation régulière par le département.

Art. 66 Suppression, réduction et restitution de la subvention cantonale

1 L'article 30 de la loi sur les subventions n'est pas applicable à la subvention octroyée à l'établissement.

TITRE IX TRANSMISSION DE DONNÉES PERSONNELLES

Art. 67 Accès

1 Dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par la présente loi, l'établissement a accès aux données gérées par les autorités fédérales et cantonales concernant les personnes auxquelles il apporte aide d'urgence ou assistance.

2 Ces données demeurent la propriété exclusive des autorités dont elles émanent.

Art. 68 Traitement des données

1 Les données transmises à l'établissement en vertu de l'article 67 sont traitées confidentiellement.

2 Pour le surplus, la loi sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles est applicable au traitement des données transmises à l'établissement.

TITRE X SANCTIONS ET VOIES DE DROIT

Chapitre I Sanctions

Art. 69 Réduction de l'assistance

1 L'assistance aux demandeurs d'asile et aux mineurs non accompagnés peut être modifiée, limitée ou réduite à l'aide d'urgence dans les cas prévus par la LAsi.

2 L'aide d'urgence ne peut être réduite.

Art. 70 Compétence

1 L'établissement est compétent pour prononcer les sanctions prévues à l'article précédent.

Art. 71 Contravention

1 Celui qui contrevient aux dispositions de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution est passible d'une amende de dix mille francs au plus.

2 Ces infractions sont réprimées conformément à la loi sur les contraventions.

Chapitre II Voies de droit

Art. 72 Opposition

1 Les décisions rendues par le directeur ou par un cadre supérieur de l'établissement en application de la présente loi

peuvent faire l'objet d'une opposition auprès du directeur de l'établissement.

2 L'opposition doit être formée par écrit dans les dix jours dès notification de la décision.

3 Le directeur statue à bref délai sur l'opposition.

Art. 73 Recours au département

1 Les décisions sur opposition rendues par le directeur de l'établissement peuvent faire l'objet d'un recours au département.

2 Le recours doit être formé par écrit dans les vingt jours dès notification de la décision sur opposition. Il doit être motivé.

Art. 74 Recours de droit administratif 1

1 Les décisions rendues par le département en application de la présente loi, en première instance ou sur recours, peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public.

TITRE XI DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 75 Création de l'établissement

1 L'établissement reprend les actifs et passifs de la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS) au

1er janvier 2008.

2 Pour les années 2006 et 2007, les compétences attribuées à l'établissement par la présente loi sont exercées par la FAREAS.

3 Durant cette période, l'article 17, les titres VII à X de la présente loi sont applicables à la FAREAS.

4 Le Conseil d'Etat nomme le directeur de la FAREAS, organe suprême de cette dernière.

Art. 76 Evaluation

1 La présente loi fait l'objet d'une évaluation dans les 5 ans dès son entrée en vigueur.

Art. 77 Entrée en vigueur

1 Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Entrée en vigueur : 01.09.2006, à l'exception des articles 6, alinéa 3, 25, 32, 49, 50, alinéa 1 et 67, alinéa 1, qui entrent en vigueur le 01.11.2006. L'article 26 a été annulé par arrêt du 14.09.2006 de la Cour constitutionnelle.