



Stratégie Balkans 2003-2006

Programme d'aide au retour dans les Balkans à l'intention des personnes vulnérables (Bosnie-et-Herzégovine, Serbie, Monténégro et Kosovo)



Rapport final 2007 (période du 1^{er} juillet 2003 au 31 décembre 2006)

Résumé

Equipe de projet Balkans

ILR septembre 2007

La stratégie adoptée dans le cadre du programme d'aide au retour dans les Balkans 2003-2006 à l'intention des personnes vulnérables comportait les objectifs et les instruments suivants :

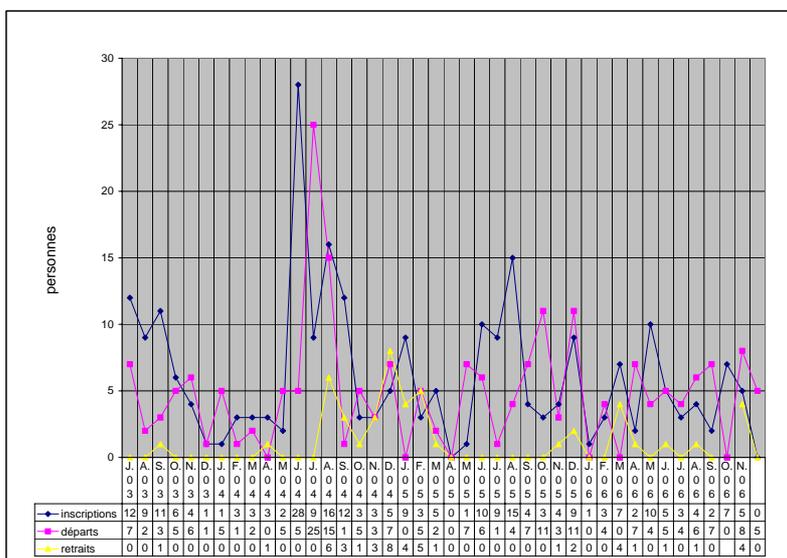
- **Objectif 1 :** « Encourager le retour et la réintégration durables des personnes vulnérables provenant de la Bosnie-et-Herzégovine, de la Serbie, du Monténégro et du Kosovo » de façon à atteindre le chiffre de 50 à 100 rapatriés par an ; mise en place d'une aide individuelle, c'est-à-dire d'un programme d'aide au retour adapté à chaque cas d'espèce dont la responsabilité revient à l'Office fédéral des migrations (ODM) et à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).
- **Objectif 2 :** « Réduire le potentiel migratoire dans les trois régions de provenance » ; mise au point d'un programme visant à favoriser l'aide structurelle, une mission confiée à la Direction du développement et de la coopération (DDC) (convention du 27.06.2003 entre l'ODM et la DDC).

Le programme d'aide au retour dans les Balkans (PB) 2003-2006 à l'intention des personnes vulnérables a été le premier programme à se concentrer sur les besoins individuels des bénéficiaires. Il s'adressait soit à des rapatriés confrontés, en raison de leur situation personnelle, à des difficultés particulières lors de leur réintégration dans leur pays d'origine, soit à des étrangers dont le retour n'était pas raisonnablement exigible ou que difficilement possible, c'est-à-dire à des personnes représentant pour la Suisse de véritables problèmes en matière de retour et d'intégration.

Les variantes d'aide au retour proposées jusque-là sur la base de forfaits ne constituaient pas une solution satisfaisante pour les plus de 11 000 personnes vulnérables admises à titre provisoire. Les forfaits versés auparavant ont donc été remplacés par des prestations adaptées à chaque rapatrié. Les candidats au retour devaient d'abord identifier, à l'aide de conseillers en vue du retour, les obstacles à leur retour. Ensuite, l'OIM s'efforçait de trouver la meilleure solution sur place et élaborait un train de mesures d'intégration concrètes.

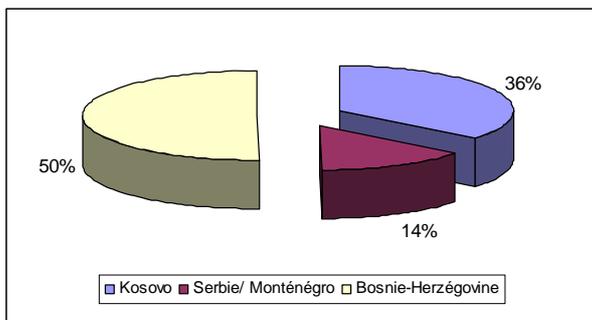
Entre le 1^{er} juillet 2003 et le 31 décembre 2006, 252 personnes se sont inscrites au programme, dont 205 sont retournées dans leur pays d'origine. Parmi ces rapatriés, seuls 3 sont revenus en Suisse. Les chiffres, à savoir 5 départs par mois, correspondent aux prévisions réalisées au moment du lancement du programme, soit obtenir de 50 à 100 départs par an.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du nombre d'inscriptions, de départs et de retraits enregistrés dans le cadre du PB 2003-2006 :



Le nombre d'inscriptions a augmenté de manière significative durant l'été. Les variations saisonnières sont dues au climat, de nombreux participants ayant dû effectuer des travaux de rénovation dans leur maison ou leur appartement dès leur retour. Après avoir atteint son point culminant au cours de la deuxième année, le programme a perdu continuellement de l'intérêt malgré les campagnes de communication mises sur pied et les mesures prises pour en faciliter l'accès.

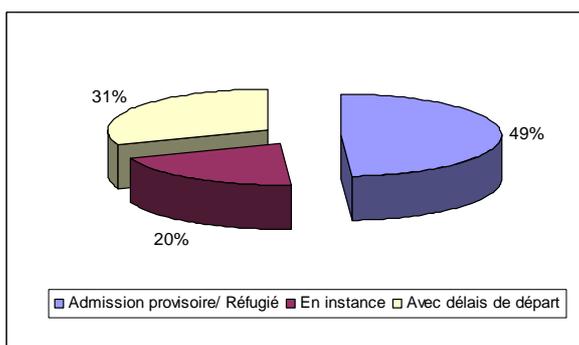
Les inscriptions se sont réparties entre les trois pays / régions comme suit :



Environ la moitié des participants sont rentrés en Bosnie-et-Herzégovine. Les ressortissants de la Serbie, du Monténégro et du Kosovo se sont, eux, montrés moins intéressés par le programme. Aucune comparaison n'a été établie entre régions et départs effectifs.

Le plus grand groupe a été formé par les personnes élevant seules leurs enfants (124) et les familles (59 % en tout). La part des célibataires s'élevait à 24 % et celle des couples à 16 %.

Deux tiers des couples et presque la moitié des célibataires avaient plus de 60 ans. Par rapport à la faible importance de cette tranche d'âge, l'intérêt prononcé pour le retour s'explique, dans la plupart des cas, par le manque d'intégration en Suisse et la volonté de passer ses vieux jours dans sa patrie. Deux personnes sont ainsi rentrées mourantes dans leur pays d'origine, où elles sont décédées peu après leur retour.



La Section Aide au retour a autorisé, à titre exceptionnel au début, 34 personnes (10 cas) frappées d'une décision de renvoi exécutoire à participer au programme. Lors de la deuxième prolongation du programme en 2005, celui-ci a finalement été ouvert à l'ensemble de cette catégorie.

Près des trois quarts des participants sont rentrés dans leur pays d'origine après avoir séjourné longtemps, voire très longtemps en Suisse. En effet, 42 % y avaient vécu pendant quatre à sept ans et 31 % durant plus de huit ans. Les uns comme les autres sont partis à un moment où l'intégration constituait, en général, une mesure prioritaire.

Afin de préparer le retour individuel des intéressés, les bureaux de l'OIM sur place ont traité, dans le cadre du projet « Return Information Fund » (RIF), de nombreuses demandes d'information.

En moyenne, quelque CHF 3100 ont été octroyés par personne sous forme de prestations. A chaque fois, l'aide individuelle consentie a fait l'objet d'une convention écrite. Ce soutien accordé individuellement était assuré dans les différents pays par les représentations locales de l'OIM sous la surveillance de l'OIM Berne. Dans 80 cas, une aide financière (forfait de base) a été versée à l'arrivée du bénéficiaire dans son pays d'origine, des versements supplémentaires ayant souvent lieu par la suite. Dans 55 cas, les rapatriés ont reçu une aide au logement. Dans 14 cas, une aide financière a été consacrée à la réalisation d'un projet professionnel, au financement de cours de perfectionnement ou à l'accomplissement de démarches en vue de la réintégration professionnelle. Dans 33 cas, les personnes ont été habilitées, en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo, à participer au programme « Employment Assistance Services » (EAS). 21 personnes ont obtenu suite à leur retour un soutien médical sous la forme d'une aide financière destinée à l'acquisition de médicaments et au financement d'un traitement. Enfin, une aide au retour individuelle a été versée dans le cadre du projet « Return Assistance Switzerland » (RAS) dans 164 cas.

L'accueil à l'aéroport et l'entretien avec un conseiller ont contribué à instaurer un climat de confiance, propice à la poursuite de la collaboration avec le rapatrié. En principe, les Balkans occidentaux apparaissent pourtant comme une région dans laquelle la réintégration des personnes vulnérables est encore difficile. Ces dernières sont avant tout exposées au risque de paupérisation. Les infrastructures et les institutions étatiques sont en cours de création et la tension de la situation économique entrave la réintégration professionnelle. C'est pourquoi le surplus de travail découlant des enquêtes préalables et des adaptations de l'aide au retour garantissent au rapatrié une prestation qui répond à ses besoins et favorise sa réintégration.

Sur mandat du groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR) et de l'équipe de projet Balkans, l'OIM Berne a rédigé, en automne 2006, un rapport de suivi sur toutes les personnes rentrées au pays entre le 1^{er} juillet 2003 et le 31 août 2006 dans le cadre du programme d'aide au retour dans les Balkans à l'intention des personnes vulnérables. Le but de ce rapport était d'évaluer l'efficacité et la durabilité des mesures de réintégration.

Les résultats de cette étude ont été très satisfaisants. En effet, le seul fait qu'environ 90 % des rapatriés sont toujours domiciliés sur leur lieu de retour prouve que leur situation s'est, depuis lors, stabilisée. Dans 2 cas seulement, les personnes ont dû poursuivre leur voyage. Les deux tiers des rapatriés ont fait part de leur mécontentement, dû principalement à l'absence d'un réseau familial solide (divorce, décès de proches, immigration d'une partie de la famille à l'étranger ou tensions internes à la famille), à un mauvais état de santé ou au souhait persistant de migrer en Europe occidentale. Ce constat montre que, dans certains cas, des améliorations structurelles s'imposent. A cet égard, il y a également lieu de tenir compte du fait que l'influence des institutions externes sur la situation personnelle est limitée. Dans 37 cas, les rapatriés ont reçu un soutien en vue de leur réintégration professionnelle et dans 22 cas, ces projets contribuent au revenu des intéressés, ce qui équivaut aux trois quarts des projets. Une grande partie des projets ont été concrétisés dans le cadre des programmes EAS en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo. Dans presque tous les cas, l'intégration dans les structures étatiques n'a posé aucun problème.

Les prestations fournies dans le cadre du programme ont amplement satisfait les bénéficiaires. Une grande partie des investissements réalisés avec les moyens financiers prévus dans le programme sont toujours en la possession des rapatriés, qui en font librement usage. C'est la raison pour laquelle on peut parler de soutien permanent. Par ailleurs, une large

majorité des intéressés ont particulièrement apprécié de pouvoir bénéficier d'un logement, de mesures de réintégration professionnelle et, souvent, de soins médicaux, trois besoins fondamentaux.

La « stratégie Balkans 2003-2006 », adoptée au printemps 2003 par l'ILR, incluait une aide structurelle, financée par l'ODM et fournie par la DDC, d'une valeur de CHF 29 millions. La réalisation des projets a été menée par les services de l'Aide humanitaire et de la Coopération avec les pays d'Europe de l'Est de la DDC, eux-mêmes secondés par des partenaires, tels que des organisations gouvernementales et des organisations non gouvernementales (ONG) locales, des organisations internationales [OIM, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)] ou encore des ONG suisses. Au total, 49 projets ont ainsi été approuvés et soutenus par l'ILR. La majorité d'entre eux sont maintenant achevés ; seuls quelques-uns restent en cours en 2007.

Les projets réalisés ont sensiblement contribué à stabiliser la situation sociale et économique des pays concernés. Dans divers secteurs, ils ont aussi favorisé des réformes structurelles décisives. Parmi les différentes mesures prises, les suivantes méritent d'être mentionnées :

- *Création de logements et DUSO (« Durable Solutions for Collective Centre Residents »)*
Dans ce domaine, quelque CHF 12 millions ont été investis, soit la plus grosse part financière de la Stratégie PB 2003-2006. En unissant ses efforts avec divers acteurs, comme le HCR, il a été possible de réduire encore le nombre de centres collectifs onéreux et de trouver pour leurs habitants une solution de logement à la fois adaptée et durable. La chute du nombre de cas non résolus, de même que la mise en place de divers projets pilotes ont permis aux gouvernements concernés d'être en mesure de résoudre les problèmes subsistants de manière totalement autonome.
- *Création d'emplois et revenus*
CHF 8,35 millions ont été consacrés au financement de cette mesure. Les principaux projets réalisés au Kosovo et en Bosnie-et-Herzégovine se sont concentrés sur la formation professionnelle et la promotion des petites et moyennes entreprises (PME) spécialisées dans l'agriculture. Dans ces deux domaines, des réformes sectorielles fondamentales ont été mises sur pied. En effet, chacun sait que la formation professionnelle et l'agriculture sont des secteurs-clés pour les jeunes (création d'emplois, perspectives professionnelles). De plus, des programmes EAS spécifiques ont été menés par l'OIM en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo. S'ils s'adressaient en particulier aux rapatriés de Suisse, ils étaient également ouverts à un large public.
- *Promotion de la santé et secteur social*
La mise en oeuvre de cette mesure a requis CHF 5,22 millions. Au Kosovo, c'est le milieu psychiatrique ouvert et fermé qui a été privilégié. En effet, un besoin urgent non seulement de nouvelles infrastructures, mais aussi d'une nouvelle conception des soins, de la formation et de la gestion a, entre autres, été clairement identifié. Ayant apporté la contribution la plus importante, la Suisse a ainsi pu, avec l'aide du ministère de la santé et d'institutions spécialisées, introduire de nouveaux projets et instaurer des relations partenariales. En Bosnie, les efforts se sont concentrés sur la création d'un fonds destiné à promouvoir l'engagement de la société civile. Les ONG ont mis au point une multitude de projets en faveur notamment des groupes vulnérables, c'est-à-dire les personnes âgées, les malades et les handicapés nécessitant des soins permanents, les personnes traumatisées par la guerre et les femmes célibataires.
- *Renforcement des structures et des institutions locales*
Un financement à hauteur de CHF 2,5 millions a été nécessaire. Au Kosovo, la mesure a porté sur deux grands projets traitant des droits de propriété et du cadastre, secteurs-clés dans la stabilisation d'un Etat de droit et la création de conditions-cadre propices à l'investissement. En Bosnie-et-Herzégovine, il s'est essentiellement agi de contribuer à la réforme du système de santé en introduisant les modèles du médecin de famille.
- *Adoption de mesures de politique migratoire (MPM)*
Montant de l'investissement consenti pour adopter des MPM : CHF 1,54 million. En Serbie et au Monténégro, la construction d'un centre de défense des droits de l'homme a no-

tamment eu la priorité. Un autre projet consistait à soutenir les autorités serbes dans leur démarche visant à permettre aux migrants de rentrer volontairement dans leur pays d'origine. Au Kosovo, deux projets préconisant l'intégration des minorités RAE en collaboration avec les autorités locales ont occupé le devant de la scène. L'adoption des MPM n'a pas donné les résultats escomptés. Cette situation reflète les difficultés rencontrées : d'une part, certaines compétences en matière de migration n'étaient pas encore clairement réparties entre les autorités, d'autre part, les mesures génératrices de capacités auraient nécessité un engagement plus substantiel et plus systématique en vue d'instaurer un dialogue migratoire bilatéral. Ces aspects ont été pris en compte lors de la conception de la stratégie PMBO (Partenariats migratoires entre la Suisse et les Balkans occidentaux) 2007-2009.

Outre le soutien individuel, l'ODM et la DDC ont décidé, en 2003, de proposer une aide financière destinée à des projets d'aide aux petites structures, dont le but est de renforcer les structures locales dans les lieux de retour et de faciliter la réintégration des rapatriés dans la société locale. Au total, 9 projets financés par l'ODM ont ainsi été brillamment menés par l'OIM sous la direction de la DDC jusqu'à la fin de l'année 2006 (4 en Bosnie-et-Herzégovine, 1 en Serbie et 4 au Kosovo). A chaque fois ou presque, les communes bénéficiaires ont participé aux projets soit en apportant une contribution financière, soit en procédant à des installations. L'évaluation globale des mesures d'aide aux petites structures a cependant révélé que le rapport entre, d'une part, la quantité de travail requise et les moyens financiers disponibles, d'autre part, la durabilité de telles mesures ponctuelles n'était pas satisfaisant. C'est pourquoi l'aide aux petites structures ne sera pas poursuivie dans la stratégie PMBO 2007 - 2009.

Dans son rapport final sur l'examen des démarches et des processus dans le domaine de la promotion du retour des requérants d'asile, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a confirmé que les ressources étaient affectées aux programmes spécifiques à un pays de manière rationnelle et considéré l'ILR, responsable en la matière, « comme un exemple de collaboration interdépartementale pour les questions de politique intérieure comme de politique extérieure dans le domaine de la migration ».

Les personnes directement concernées au sein de l'équipe de projet ne peuvent que partager ce point de vue, tant sur le plan du travail accompli dans le cadre de la stratégie PB 2003-2006 qu'en ce qui concerne la planification et la mise en oeuvre déjà partiellement commencée de la nouvelle stratégie PMBO 2007-2009, adoptée le 1^{er} juin 2007 par l'ILR.