

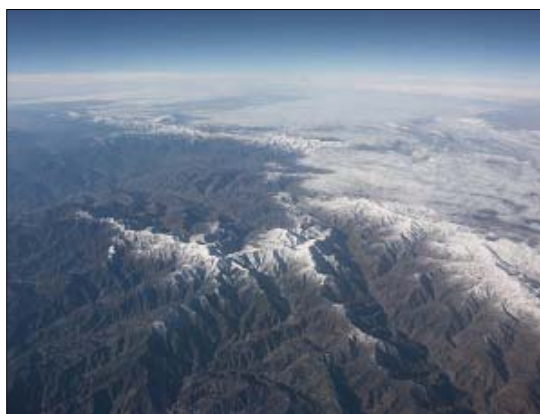


3003 Berne-Wabern, le 28 mai 2009

**Destinataires :**

Membres de l'ILR pour la séance du 3 juin 2009

## **Programme d'aide au retour Afghanistan Synthèse 01.10.2006 – 30.09.2008**



### **Table des matières**

<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Contexte et rappel des faits jusqu'en 2006</b> .....	<b>3</b>
1.1 Accord tripartite .....	3
1.2 Equipe de projet.....	3
<b>2. Programme d'aide au retour</b> .....	<b>3</b>
2.1 Concept de l'aide au retour.....	3
2.2 Prestations individuelles .....	4
2.3 Déroulement du programme .....	4
2.4 Résultats du programme.....	4
2.5 Fin du programme.....	5
<b>3. Aide structurelle</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Constats sur l'effet d'ensemble du programme</b> .....	<b>6</b>
<b>5. Proposition à l'attention de l'ILR</b> .....	<b>6</b>

## **Introduction**

A la différence des évaluations finales détaillées établies par le passé à la fin d'un programme spécifique à un pays, le présent rapport constitue une synthèse des points essentiels et du déroulement du programme. Il se base sur les documents suivants, lesquels peuvent être consultés pour de plus amples détails :

- Concept de mise en œuvre du programme d'aide au retour Afghanistan du 26.04.2006
- Information intermédiaire du 05.12.2007
- Evaluation du 12.08.2008
- Accord tripartite entre le Conseil fédéral suisse, le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) du 05.10.2006

## Chronologie

2001	Chute des talibans
Avril 2002 - sept. 2006	Augmentation des prestations d'aide au retour pour les requérants d'asile afghans (pas de programme officiel)
2003	Début du dialogue migratoire avec l'Afghanistan
Oct. 2005	Constitution de l'équipe de projet Afghanistan
Avril 2006	Approbation du projet de l'aide au retour par l'ILR
Oct. 2006	Signature des accords tripartites
01.10.2006	Lancement du programme, durée de deux ans
14.12.2007	Rapport intermédiaire sur le programme à l'attention de l'ILR Approbation du projet d'aide structurelle par l'ILR, durée de deux ans
15.08.2008	Approbation de l'évaluation du programme par l'ILR
30.09.2008	Fin du programme
31.01.2010	Fin du projet d'aide structurelle

## Abréviations

AKF	Aga Khan Foundation
AGEF	Groupe de travail Développement et spécialistes dans le domaine de la migration
CVR	Service-conseil cantonal en vue du retour
DDC	Direction du développement et de la coopération
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ILR	Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour
ODM	Office fédéral des migrations
OIM	Organisation internationale pour les migrations
SAINT	Section Accords internationaux

## **1. Contexte et rappel des faits jusqu'en 2006**

Suite à la chute des talibans en décembre 2001, le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants afghans a reculé de 50 % et s'est stabilisé à ce niveau depuis 2006. Les demandes d'asile ont à nouveau été examinées au cas par cas et l'exécution du renvoi a été considérée comme en principe licite et raisonnablement exigible en l'absence de tout obstacle à l'exécution. Cependant, peu de personnes sont retournées de manière volontaire et autonome (10 à 20 par an) et, conformément aux directives internes, le renvoi forcé n'a jusqu'à présent été exécuté que vers des Etats tiers ou dans le cas de grave délinquance.

### **1.1 Accord tripartite**

L'Office fédéral des migrations (ODM) entretient un dialogue migratoire avec l'Afghanistan depuis 2003. L'ambassadeur afghan en Suisse de l'époque a suggéré de stipuler par écrit les termes de la collaboration entre l'Afghanistan et la Suisse dans le domaine migratoire. Les entretiens menés avec les autorités compétentes ont fait ressortir que, du point de vue de Kaboul, le HCR devait également être partie à un tel accord. L'ODM a élaboré un projet d'accord tripartite reprenant les éléments classiques d'un accord de réadmission, tout en tenant compte de la situation politique particulière de l'Afghanistan. Le retour volontaire des ressortissants afghans devait être encouragé et soutenu et le HCR, en tant que troisième partie à l'accord, devait exercer un rôle de supervision des retours. La collaboration avec le HCR correspond à la pratique que l'Afghanistan avait également adopté avec d'autres Etats tiers, tels que la Grande-Bretagne, le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Norvège, l'Iran et le Pakistan. L'accord a été signé par toutes les parties en octobre 2006.

### **1.2 Equipe de projet**

Dans la perspective de la conclusion de l'accord, la Section Aide au retour a été mandatée par le Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour (ILR) afin de constituer une équipe de projet chargée d'élaborer un programme d'aide au retour et de mettre sur pied un projet d'aide structurelle sur place. L'équipe de projet, placée sous la direction de la Section Aide au retour, était composée de représentants de la Section Accords internationaux (SAINT), de la Division Procédure d'asile, de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Conformément à l'accord (art. 8), le bureau de liaison du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein était également représenté lors des séances de l'équipe de projet.

## **2. Programme d'aide au retour**

### **2.1 Concept de l'aide au retour**

Le projet de l'aide au retour prévoyait des prestations dans le domaine de la réinsertion professionnelle ou sociale des requérants d'asile qui retournent volontairement ou de manière autonome dans leur pays ainsi que le financement d'un projet d'aide structurelle en Afghanistan (cf. point 3). Les partenaires chargés de sa mise en place étaient l'OIM, la DDC et le HCR, lequel s'occupe, entre autres, de la supervision des retours de ressortissants afghans dans le cadre de l'accord tripartite. La durée du programme a été fixée à deux ans pour un objectif de 50 départs de Suisse par an. Afin d'éviter que le projet ne draine des requérants des pays voisins, seules pouvaient y participer les personnes entrées en Suisse avant le lancement du programme. Le projet a été approuvé lors de la séance ILR du 26 avril 2006 et la Section Aide au retour a été chargée de sa mise en œuvre.

## **2.2 Prestations individuelles**

- Préparation et conseil en vue du retour
- Organisation et financement du voyage de retour jusqu'au lieu de domicile
- Prise en charge lors du transit et de l'accueil à l'aéroport
- Aide financière de départ de CHF 2000.- ou CHF 1000.-
- Aide au retour médicale
- Soutien financier pour réaliser un projet de réinsertion allant jusqu'à CHF 3000.- dans le cas de personnes seules et jusqu'à CHF 6000.- dans le cas de couples et de familles (une distinction est faite entre projet d'entreprise, projet de formation et projet individuel)
- Supervision et aide à la mise en œuvre des projets

## **2.3 Déroulement du programme**

Les autorités cantonales, les autorités compétentes en matière de migration et les autorités d'aide sociale ont été informées par la circulaire Asile 62.8.1 du 1<sup>er</sup> octobre 2006 de l'entrée en vigueur du programme. Les CVR ont reçu des documents et des brochures traduites en dari et en pashtu. Les informations relatives au programme ainsi que des rapports concernant des personnes dont le retour a été effectué avec succès (« Aide au retour concrète ») ont été mises en ligne sur Internet.

Les personnes inscrites au programme devaient se procurer elles-mêmes leurs papiers auprès de la représentation de l'Afghanistan à Genève, ce qui n'a en général pas posé de problème particulier. Le vol était réservé par l'OIM et le bureau du HCR était informé à temps sur les personnes s'appêtant à retourner dans leur pays.

L'OIM a pris en charge ces personnes lors du transit, les a accueillies à l'aéroport de Kaboul et les a soutenues dans la mise en œuvre de leur projet de réinsertion. Un suivi du projet a été organisé après six et douze mois.

## **2.4 Résultats du programme**

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2006 et le 30 septembre 2008, 16 personnes se sont inscrites. Onze d'entre elles ont regagné l'Afghanistan et cinq ont retiré leur demande. Aucune des personnes inscrites n'est passée à la clandestinité ou ne s'est pas présentée à l'aéroport. A ce jour, aucun retour en Suisse n'est à signaler. Les personnes qui ont quitté la Suisse dans le cadre du programme étaient exclusivement des hommes seuls. Le programme n'a pas permis d'augmenter le nombre de départs. De plus, cinq autres personnes n'ont pu quitter la Suisse qu'au moyen de l'aide au retour individuelle en raison de la date butoir fixée. L'introduction de la suppression de l'aide sociale et les possibilités d'exécution forcée du renvoi n'ont pas non plus eu d'effet sur le nombre de participants. Des raisons personnelles (absence de perspectives en Suisse, problèmes psychiques, affaires familiales) ont le plus souvent été invoquées comme motif du retour. L'aide au retour n'était pas un facteur déterminant. Des onze personnes retournées en Afghanistan, neuf ont mis en œuvre un projet. Dans un cas, la personne rentrée en Afghanistan a dû interrompre son projet professionnel en raison de problèmes psychiques.

## **2.5 Fin du programme**

Le programme a été évalué dans un rapport publié le 12 août 2008, dans lequel il était demandé à l'ILR de mettre un terme au programme d'aide au retour pour les raisons suivantes:

- Le programme et ses prestations ne constituent pas une incitation au retour.
- Des prestations similaires peuvent être assurées dans le cadre de l'aide au retour individuelle.
- Le financement du projet d'aide structurelle est conforme à l'accord tripartite.
- Le programme n'a pas de potentiel de réduction des coûts.
- Compte tenu de la situation actuelle en Afghanistan, il faut s'attendre à ce que la disposition au retour reste faible.

Le 15 août 2008, l'ILR a approuvé le rapport d'évaluation et donné son accord à l'achèvement du programme. Les services compétents en ont été informés.

## **3. Aide structurelle**

La collaboration avec l'organisation allemande « Groupe de travail Développement et spécialistes dans le domaine de la migration » (AGEF) n'ayant pas abouti, le bureau de liaison de la DDC à Kaboul a proposé une collaboration avec l'Aga Khan Foundation (AKF). La priorité était de collaborer avec une œuvre d'entraide suisse. Cependant, les œuvres d'entraide telles que Terre des Hommes ou Helvetas n'étaient pas en mesure de mettre en place des moyens supplémentaires à court terme. L'équipe de projet a donc décidé de soumettre à l'ILR le projet « Strengthening Vocational Training Services in rural areas in Central and Northern Afghanistan » de l'AKF en vue de son financement. Plusieurs raisons justifient ce choix :

- Du point de vue du contenu, le projet répond à nos besoins ainsi qu'à ceux des autorités afghanes (formation, placement).
- L'AKF déploie ses activités en Afghanistan avec succès depuis 10 ans. Elle est également partenaire de la DDC depuis 5 ans et s'est spécialisée dans la formation.
- Le développement de l'espace rural est important pour éviter l'exode rural vers les villes.
- Le projet couvre certaines régions de notre groupe cible.
- Le HCR a clarifié la question de la crédibilité de l'AKF auprès des autorités afghanes et il soutient le projet.
- Les personnes quittant la Suisse pour retourner en Afghanistan peuvent participer.
- La mise en œuvre peut se faire sans délai.

L'objectif principal du projet est de promouvoir la qualité et la diversité du projet de formation professionnelle (« Vocational Training ») au moyen de mesures ciblées (améliorer les connaissances sur les débouchés professionnels, offrir des formations de qualité aux formateurs, renforcer leur savoir-faire et leurs prestations, améliorer les filières de formation et la formation à certains métiers). Le budget pour deux ans s'élève à US\$ 400 000.-. La durabilité des projets est assurée par la coopération établie avec les autorités nationales (Ministry of Education and Labour, Ministry of Rural Rehabilitation and Development), dont les plans stratégiques sont largement axés sur la formation. Le financement du projet a été approuvé lors de la séance ILR du 14 décembre 2007.

Le rapport annuel couvrant la période d'activité du 1<sup>er</sup> février 2008 au 31 janvier 2009 a été remis au mois d'avril 2009. Les travaux se déroulent comme prévu.

#### 4. Constatations sur l'effet d'ensemble du programme

L'accord tripartite accorde une grande importance à la promotion du retour volontaire. Le programme d'aide au retour et la contribution à un projet sur place ont donc été des éléments importants lors des négociations. Leur mise en œuvre a été accueillie avec bienveillance par les autorités afghanes et par la représentation de l'Afghanistan en Suisse. En finançant un projet d'aide structurelle sur place, la Suisse a rempli une partie des conditions de l'accord. Le projet d'aide structurelle a été choisi en veillant à ce que les personnes retournant en Afghanistan depuis la Suisse puissent également y participer. Cependant, le projet bénéficie surtout à la population locale. En effet, il renforce les structures dans les domaines de la formation professionnelle et du placement dans les zones rurales, améliore la situation économique dans ces régions et permet d'éviter l'exode rural vers les grandes villes ou à l'étranger. 79 directeurs de cours ont été formés en 2008 et 2009 et 250 personnes ont été formées dans différents domaines professionnels. De nouveaux modules de formation ont été élaborés et des filières de formation accréditées. Grâce à l'association des autorités locales, la durabilité est également assurée après l'achèvement du projet en 2010. Il est important que le projet soit perçu comme une contribution financière fournie spécifiquement par l'ODM dans le cadre de l'accord tripartite et non comme une aide au développement générale relevant de la DDC. La représentation de l'Afghanistan en Suisse a été rendue attentive à ce point et a été informée du déroulement du projet. Les travaux réalisés dans le cadre de projets futurs bénéficieront également des expériences réalisées.

Entre le 01.10.2006 et le 30.09.2008, 31 personnes sont retournées de manière autonome en Afghanistan. Onze d'entre elles l'ont fait dans le cadre du programme. Par rapport aux années précédentes, le nombre de retours n'a pas pu être augmenté. Cependant, neuf des onze personnes rentrées en Afghanistan sont parvenues à élaborer un plan commercial dans un délai d'un mois et à mettre en œuvre leur projet. Il est intéressant de noter qu'une somme de CHF 3000.- permet de réaliser un projet sans rencontrer de problèmes majeurs dans une ville comme Kaboul, où le niveau des prix est pourtant relativement élevé. Les personnes retournées en Afghanistan se sont rapidement adaptées à la situation actuelle et ont développé leurs projets en conséquence. Ainsi, quatre personnes ont conclu un partenariat et une autre a construit une habitation avec un parent. Ces projets montrent que même dans des conditions difficiles et avec une aide limitée à CHF 3000.-, une réinsertion professionnelle est possible grâce au soutien de l'OIM. Le programme a fait l'objet d'une supervision étroite par l'OIM, ce qui a permis une meilleure vision de sa mise en œuvre. Les enseignements tirés sont également précieux pour le travail avec les personnes retournant dans d'autres pays (aide au retour individuelle) et pourront être réutilisés.

#### 5. Proposition à l'attention de l'ILR

L'équipe de projet propose d'approuver le présent rapport et d'autoriser sa publication sur Internet.

**→ Le rapport final a été approuvé par l'ILR le 3 juin 2009.**

Office fédéral des migrations  
Division Retour

Pour l'équipe de projet :

Ariane Wüthrich, Section Aide au retour

Visé par :

Eric Kaser, Chef de la Section Aide au retour