



Politique d'asile

Evaluation du programme d'aide au retour au Kosovo

L'essentiel en bref

Situation initiale

Entre 1998 et 1999, la Suisse a accueilli près de 52 000 victimes de la guerre qui se déroulait alors dans la province du Kosovo. Le 11 août 1999, le Conseil fédéral décida que le retour des personnes ayant trouvé asile provisoire en Suisse était acceptable. Il chargea le DFJP et le DFAE de mettre en œuvre un programme de grande envergure pour soutenir les retours volontaires.

L'Office fédéral des réfugiés (ODR) engagea environ 184 millions de francs dans ce programme, qui comprenait deux types d'aide, en plus des prestations des services cantonaux de conseil au retour : d'une part, des mesures individuelles (soutien financier, aide matérielle et projets de formation en Suisse en vue du retour au Kosovo) en faveur des retours volontaires et, d'autre part, des aides structurelles fournies sur place (entre autres dans les domaines de l'infrastructure, du secteur public, de l'agriculture et de la promotion des PME) et axées principalement sur les besoins collectifs de la population au Kosovo. A la faveur de ce programme, 32 000 personnes au total sont retournées dans la province du Kosovo de juillet 1999 à fin 2000. De mars 2000 à mai 2001, 9 000 autres ont quitté la Suisse sans bénéficier de soutien individuel.

En automne 2001, le CDF a étudié l'efficacité économique du programme d'aide au retour au Kosovo et a tenté de répondre aux trois questions suivantes, en se concentrant sur les effets de ce projet.

Résultats

1. **Quel rôle a joué la coopération entre les différents intervenants pour la mise en œuvre du programme d'aide au retour au Kosovo?**

Nous considérons comme avérés les effets positifs de la bonne collaboration entre les différents acteurs concernés par la mise en œuvre du programme d'aide au retour au Kosovo. Cette collaboration a contribué de manière décisive à la réussite de ce projet. En outre, l'organisation retenue s'est révélée adéquate. Mentionnons notamment la bonne coopération entre l'aide au retour (ODR) et l'aide au développement (DDC).

La stratégie d'information et de conseil menée par la Suisse a été bien ciblée et a présenté de manière ouverte et transparente la politique de retour, avec les différentes mesures d'accompagnement. Elle a contribué de manière décisive, tant dans notre pays que sur place au Kosovo, au succès de ce programme auprès des personnes concernées et de leur entourage. En outre, cette présentation objective et transparente du programme d'aide au retour, notamment en ce qui concerne les diverses mesures individuelles, a favorisé non seulement l'acceptation de la politique d'aide au retour menée par la Suisse, mais aussi la compréhension des objectifs ainsi poursuivis sur le plan humanitaire et au niveau de la politique du développement.

2. Quels effets les différentes aides accordées ont-elles eu sur le retour rapide et organisé des bénéficiaires du programme?

Les effets des différentes mesures du programme d'aide au retour au Kosovo sur la décision effective de retour rapide des bénéficiaires du programme sont incontestables. Ces mesures, notamment l'aide financière individuelle, ont toutefois moins influencé la décision elle-même de rentrer au Kosovo que l'instant du retour.

Les motifs de retour dans la province du Kosovo sont étroitement liés à la disparition des raisons qui avaient poussé les habitants à l'exil. Pour une grande partie des réfugiés de guerre (désireux d'éviter la violence, les menaces ou l'insécurité), la condition de base pour rentrer au Kosovo fut remplie avec la fin des hostilités. Dès lors, une grande volonté de rentrer au Kosovo pour participer à sa reconstruction se fit très rapidement. Des facteurs externes sont intervenus pour expliquer le succès de ce programme, tels que les possibilités de séjour ou d'habitat, les perspectives économiques, l'accès aux systèmes sanitaires et les relations familiales, qui peuvent eux aussi influencer de manière décisive l'instant du retour. Ces effets sont présentés ci-après:

- Élément important de l'aide au retour, le **conseil au retour** (individuel ou en groupe) a favorisé la décision de rentrer rapidement au Kosovo. Son succès a toutefois fortement dépendu de l'effet d'incitation que produisaient les différentes mesures sur chaque candidat au retour, de l'application

conséquence des décisions d'asile et des connaissances que les personnes concernées avaient sur l'exécution de ces décisions.

- **L'incitation financière** (1 000 ou 2 000 francs par adulte) a constitué, pour une grande partie des rapatriés, l'élément clé des aides proposées. La combinaison de l'aide financière et de l'assistance matérielle est judicieuse et couvre les besoins les plus urgents qu'éprouvent sur place les personnes rentrées au pays en assurant leur existence dans les premiers mois de leur retour. Combinée à l'assistance matérielle sur place (pour une contre-valeur allant jusqu'à 1 000 francs par personne), l'incitation financière a influencé l'instant du retour. L'investissement a été de 39 millions de francs pour l'aide financière et de 15 millions pour l'assistance matérielle.
- La participation à un **projet de formation en Suisse en vue du retour** a influencé favorablement la décision individuelle du petit nombre de personnes concernées. Toutefois, cette action n'a eu qu'une faible influence sur l'ensemble du programme, car 1 % seulement de tous les rapatriés ont pris part à un tel projet de formation. L'acquisition d'un savoir-faire spécifique a augmenté les chances de réinsertion professionnelle sur place et a, par conséquent, fait baisser le potentiel d'une nouvelle migration (effet à long terme) Les coûts de cette mesure se sont élevés à 3 millions de francs.
- La **composante d'aide structurelle** n'a guère eu d'effet direct sur les décisions individuelles ou sur l'instant du retour. Elle a plutôt constitué un important critère pour bien faire accepter la politique de la Suisse en matière de retour au niveau de la politique intérieure, par rapport à la population du pays de retour et aux institutions critiques telles que les œuvres d'entraide et les églises, comme sur le plan de la politique extérieure, par rapport au gouvernement transitoire (MINUK) et au HCR de l'ONU. L'investissement a été de 109 millions de francs pour cette composante qui intervenait sur place.

La base du succès du programme d'aide au retour au Kosovo résida dès le début dans la position politique de la Suisse, qui signala clairement que les requérants d'asile kosovars devraient rentrer chez eux après la guerre. Cette position fut communiquée à ces requérants de manière ciblée et transparente. Il est avéré que la durée du séjour des personnes dans un Etat tiers influence négativement leur décision de retour et que, par conséquent, la difficulté de les inciter à rentrer chez eux augmente au fil du temps. Signalons finalement que la politique d'asile n'est crédible que si les décisions prises et communiquées sont exécutées, comme ce fut le cas pour le Kosovo.

3. **Dans quelle mesure les actions d'aide au retour ont-elles permis à la Confédération d'éviter des coûts qu'elle aurait dû assumer si elle avait renoncé à l'aide au retour?**

Compte tenu des hypothèses et des estimations du CDF, nous pouvons affirmer que les moyens financiers ont été utilisés de manière économique dans le programme d'aide au retour au Kosovo. Dans le cadre de l'analyse effectuée par le CDF, nous ne pouvons toutefois pas déterminer de manière définitive dans quelle mesure ce programme a effectivement permis d'économiser des coûts. Il n'est en effet pas possible de chiffrer avec certitude les coûts qui auraient dû être assumés en Suisse si le programme d'aide au retour au Kosovo n'avait pas eu lieu. Selon les estimations du CDF, on peut toutefois supposer que ce programme a permis à la Confédération de réaliser des économies nettes, dans le domaine de l'assistance sociale, de 100 millions de francs au moins.

Dans son ensemble, ce programme est considéré comme un grand succès par toutes les parties concernées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale. Ce succès découle entre autres aussi du fait que le retour "volontaire" de 32 000 personnes a permis d'éviter de longues et coûteuses procédures de recours.

Conclusion

Cette manière de procéder en se concentrant sur l'aide au retour volontaire bénéficie d'un soutien général. Les constatations du CDF aboutissent à la conclusion que le succès d'un tel programme dépend de certaines conditions, comme on l'a vu dans le cas du Kosovo. Les différents volets prévus pour l'aide au retour doivent être considérés comme un complément efficace. En effet, le succès du programme dépend principalement du changement - qui ne peut pas être influencé directement par la Suisse - de situation et de perspectives dans le pays d'origine par rapport à l'instant du départ en exil, ainsi que de la relative brièveté de la durée du séjour dans notre pays et de la clarté de la position politique tenue dès le début par la Suisse envers les requérants d'asile. Le succès du programme d'aide au retour dépend donc aussi fortement de facteurs externes, souvent guère influençables¹. Basé sur un système d'incitations, un tel programme initié par la Suisse peut ainsi influencer, sous certaines conditions, l'instant du retour et favoriser la dynamique du processus, l'aide financière individuelle constituant, pour la forte majorité des personnes concernées, l'élément clé des différentes mesures proposées.

Texte d'origine en allemand

¹Situation dans l'Etat d'origine, politique d'asile d'autres Etats, coopération des Etats d'origine, etc.