



3003 Berne-Wabern, décembre 2008

Programme d'aide au retour en Angola

Synthèse du rapport final

Durée du programme 15.11.2002 - 31.12.2007

Phase finale 01.01. - 31.12.2008

Rapport portant sur la période: 15.11.2002 - 30.08.2008



Equipe de projet ILR Angola

L'Office fédéral des migrations (ODM) a lancé, le 15 novembre 2002, en partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Direction du développement et de la coopération (DDC), le programme d'aide au retour en Angola. Celui-ci visait, d'une part, à inciter, au moyen d'un éventail de prestations, les ressortissants angolais relevant du domaine de l'asile à retourner, de manière autonome et dans les délais impartis, dans leur pays, d'autre part, à faciliter leur réintégration en Angola. Le groupe cible comprenait 3345 personnes.

Compte tenu des expériences plutôt décourageantes faites avec les programmes d'aide au retour dans les pays de l'Afrique subsaharienne, les attentes étaient modestes et les prestations relativement généreuses. Il s'agissait en quelque sorte d'un programme pilote, car il semblait que, pour la première fois, le contexte se prêtait à une action sur le long terme dans une région d'Afrique marquée par les conflits. La guerre civile, qui avait ravagé le pays pendant presque 27 ans, avait pris fin en avril 2002.

Le programme comportait les prestations suivantes :

- **Préparation du retour** : conseil par le service-conseil cantonal en vue du retour (CVR), information sur des questions touchant au retour basée sur des recherches effectuées sur place par l'OIM via le réseau RIF (*Return Information Fund*), etc.
- **Retour et accueil** : organisation du voyage avec SIM (*swissREPAT-IOM-Movements*), si besoin est, accompagnement jusqu'à l'aéroport et/ou organisation de l'accompagnement jusqu'en Angola par une personne de confiance ou un professionnel de la santé, accueil à l'aéroport, accompagnement à la douane et soutien pour régler les formalités d'entrée, en cas de besoin, organisation d'un hébergement temporaire avant la poursuite du voyage, organisation de la suite du voyage jusqu'au lieu de domicile.
- **Aide financière** : 2000 francs par adulte et 1000 francs par mineur.
- **Projet de réintégration** : au maximum 5000 francs par personne seule ou famille pour un projet de réinsertion professionnelle (création d'une entreprise ; formation ; dès 2005, création d'emplois en subventionnant des salaires). Possibilité de déposer la proposition de projet en Suisse ou auprès de l'OIM dans un délai de trois mois après le retour. S'agissant des personnes vulnérables qui n'étaient pas en mesure de réaliser elles-mêmes leur projet, un soutien a pu être consenti en cas de mise en œuvre par la famille.
- **Aide au retour médicale** : médicaments et/ou traitement médical durant six mois. En outre, les frais découlant de la vaccination obligatoire contre la fièvre jaune et, en cas de besoin, ceux d'autres vaccinations ou la prophylaxie contre le paludisme ont été pris en charge pour toutes les personnes participant au programme.
- **Aide complémentaire pour personnes vulnérables** : traduction des certificats scolaires pour les enfants soumis à la scolarité obligatoire en Suisse et cours de langue en Angola afin de faciliter la réinsertion scolaire, hébergement provisoire jusqu'à trois semaines à compter du retour, aide lors de la recherche d'un logement permanent.
- **Suivi et soutien** par l'OIM durant six mois lors de la réalisation de projets de réintégration.
- **Séminaire de formation en gestion d'affaires** : dès 2004, l'OIM a organisé annuellement un séminaire destiné aux personnes rentrées de Suisse ou d'Angleterre ; le colloque était financé par ces deux pays.

Sont considérés comme personnes vulnérables les familles avec des enfants mineurs, les familles monoparentales, les mineurs non accompagnés ainsi que les personnes dont la capacité de travail est limitée en raison de leur âge ou d'une infirmité.

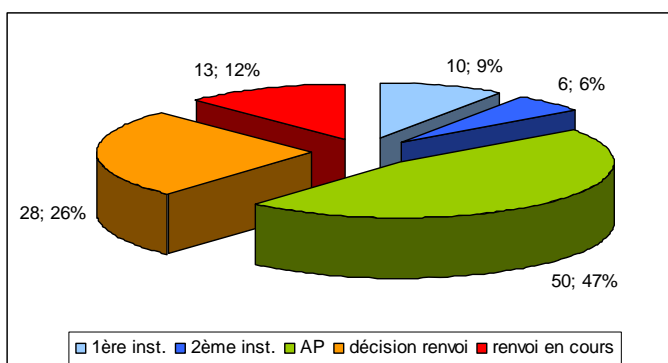
Initialement limité à une année, le programme a été prolongé à quatre reprises d'une année (phases I à V). Il a été clos au terme de la cinquième année, le 31 décembre 2007. Afin que les participants qui n'avaient pas encore quitté la Suisse à cette date puissent bénéficier des prestations prévues, il a été convenu avec l'OIM que le programme comprendrait encore une phase finale prenant fin le 31 décembre 2008. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les personnes désireuses de rentrer en Angola peuvent donc solliciter les prestations de l'aide individuelle au retour, qui sont en partie couvertes financièrement par la phase finale.

Du 15 novembre 2002 au 15 novembre 2007 (délai d'inscription du dernier exercice), 182 personnes, réparties en 131 dossiers, se sont inscrites au programme. 107 (60 %) ont ainsi quitté la Suisse ; dans 75 cas (40 %), l'inscription a dû être annulée pour des motifs divers.

	Phase I 02/03	Phase II 04	Phase III 05	Phase IV 06	Phase V 07	Phase finale 08	Total participants
Inscriptions	57	30	28	39	28	-	182
Annulations	21	10	17	12	14	1	75
Départs	21	14	23	26	13	10	107

Le nombre de personnes qui sont rentrées de manière autonome en Angola dans le cadre du programme a été supérieur aux retours antérieurs à 2003. Cette évolution s'explique avant tout par la fin de la guerre civile. Dans ce contexte, le programme tombait à point nommé.

La moitié environ des personnes ayant quitté la Suisse étaient titulaires d'une admission provisoire (47 %). Ce pourcentage est conforme à la structure du groupe cible, la proportion des personnes admises provisoirement s'élevant à 58 % en septembre 2002 et même à 82 % en septembre 2006. 90 % des quelque 2000 personnes étaient regroupées en familles.



Suivent le groupe formé des personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire (26 %) et celui des personnes dont le renvoi était en cours d'exécution (12 %). D'autres participants encore ont retiré leur demande d'asile (1^{ère} instance) ou leur recours auprès du Tribunal administratif fédéral (2^{ème} instance).

S'agissant du profil familial, les hommes célibataires constituent le principal groupe (44 %), alors que les femmes seules sont beaucoup moins nombreuses (7 %). A relever la proportion élevée de couples avec enfant/s (cinq dossiers) et de familles monoparentales (7 dossiers) ; ensemble, ils représentent 40 % de l'effectif des personnes ayant quitté la Suisse dans le cadre du programme. Sept enfants (quatre dossiers) séjournaient seuls en Suisse ; c'étaient les premiers cas des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) qui sont retournés dans leur pays de provenance en Afrique en bénéficiant de l'aide au retour.

Plus de la moitié (57 %) des personnes participant au programme étaient considérées comme vulnérables. Les couples avec enfants et les familles monoparentales formaient le gros de cet effectif (71 %).

La structure d'âge des participants fait apparaître un pic pour les jeunes de 18 à 29 ans (38 %) ; suivent les enfants âgés jusqu'à 17 ans (31 %) et la cohorte des 30 à 39 ans (16 %).

Les personnes qui ont quitté la Suisse y avaient séjourné pour la plupart entre une et cinq années (83 %), le principal contingent étant formé par celles dont le séjour a duré trois ans (26 %).

Luanda a constitué la destination privilégiée des participants (84 %). Seule une minorité a choisi de retourner dans une autre région du pays (Benguela, Cabinda, Damba, Huambo, Kibala, Soyo, Uige).

Durant la période couverte par le rapport, 45 projets de réintégration individuels ont été approuvés. La plupart des demandes n'ont été formulées qu'après le retour. Dans 40 cas, le soutien devait permettre de jeter les bases d'un avenir professionnel, ceci dans des domaines très variés. A quatre reprises, l'aide a porté sur une formation et une fois seulement le montant accordé a été alloué sous la forme d'une subvention salariale destinée à créer un emploi.

Le programme d'aide au retour a été mis en œuvre par l'antenne angolaise de l'OIM sous la direction de la centrale bernoise. Dans 73 cas, l'aide financière initiale a été versée après le retour en Angola. Au total, 37 projets ont été soumis sur place et 44 réalisés. L'antenne luandaïse de l'OIM a apporté un soutien lors de la planification et de la mise en œuvre de projets de différentes manières : conseil, analyse de marché, formulation d'un plan d'exploitation, versement des montants consentis, suivi régulier des projets durant six mois. En tout, 24 personnes relevant de 17 dossiers ont obtenu une aide au retour médicale ou une aide complémentaire destinée aux personnes vulnérables. Pour préparer les retours, 136 demandes d'information individuelles (RIF) ont été traitées sur place, qui ont nécessité parfois de fastidieuses recherches. SIM a permis d'organiser le voyage de retour de 105 personnes. Dans deux cas, il a fallu assurer un accompagnement par un spécialiste en soins médicaux et dans trois autres par une personne de confiance.

D'après les informations fournies par l'OIM Luanda, la réintégration en Angola et l'offre des prestations n'ont, en général, pas posé de problèmes. 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. Selon la même source, le suivi intensif et l'encadrement serré des participants, de même que le fort soutien durant le processus de réintégration qui en a résulté ont constitué les piliers du programme d'aide au retour. Malgré la croissance économique effrénée, l'Angola demeure un pays dans lequel les rapatriés de Suisse éprouvent de difficultés à se réintégrer. Ces difficultés concernent en particulier les personnes qui sont tributaires d'une aide publique à long terme, dans la mesure où les institutions étatiques sont en partie encore rudimentaires.

Au terme du programme, l'OIM a été mandatée par l'ODM pour réaliser une enquête auprès des participants afin de tirer des enseignements quant à l'efficacité et la durabilité des mesures de réintégration proposées. Durant la période du 15 novembre 2002 au 31 décembre 2007, 97 personnes – correspondant à 64 dossiers traités – sont rentrées en Angola. Dans 29 cas (46 personnes), il a été possible de renouer contact et de soumettre le questionnaire aux bénéficiaires du programme.

Deux tiers environ des personnes interrogées – correspondant à 70 % des cas – vivaient encore dans la localité qui avait servi de point de chute. Dans 15 cas – représentant 50 % des réponses –, les personnes qui ont participé au programme affirment qu'elles sont satisfaites de leur situation, ce qui signifie que celle-ci s'est stabilisée et que l'accès aux services de base est garanti. Le mécontentement porte généralement sur la réinsertion professionnelle, le coût élevé de la vie à Luanda et le système de santé déficient en Angola. Deux tiers des interrogés ont le sentiment qu'ils ont été suffisamment préparés au retour ; d'autres ont, par contre, déploré que la situation en Angola avait été embellie. S'agissant de la mise en œuvre des prestations et du soutien fourni sur place, environ 80 % des participants se disent

satisfaits. Plus de 80 % affirment aussi que l'aide financière initiale a grandement facilité leur réinsertion durant la période ayant suivi le retour. Aussi plaident-ils pour la plupart en faveur d'une augmentation du montant et d'une prolongation de l'aide au retour ; une autre suggestion porte sur le développement de la mise en réseau.

Parmi les 29 dossiers pour lesquels on dispose d'informations, 20 ont abouti à la réalisation d'un projet professionnel, dont douze sont encore opérationnels aujourd'hui et génèrent un revenu couvrant de 5 % à 90 % des frais courants. En moyenne, six personnes dépendent au moins en partie de ces projets. 19 personnes, représentant environ deux tiers des dossiers, ont pris part au séminaire de formation en gestion d'affaires, lequel a reçu un écho très favorable.

Les résultats de l'enquête réalisée par l'OIM indiquent que les prestations d'aide sociale proposées dans le cadre de ce programme ont dans une large mesure donné satisfaction. La nécessité de l'aide initiale est confirmée par la grande variété des besoins, parfois capitaux, qu'elle est appelée à combler. Il s'est avéré que la mise en œuvre d'un projet professionnel représentait une bonne opportunité de générer durablement un certain revenu. La réalisation de ces projets a souvent été entravée pour des raisons structurelles et/ou personnelles. L'aide apportée par l'OIM à la concrétisation des projets et l'organisation du séminaire annuel de formation n'en ont été que plus importante, en particulier pour les personnes vulnérables.

Le bilan de l'enquête menée par l'OIM a permis de formuler une série de recommandations applicables dans un contexte similaire. Afin d'éviter des malentendus, il est décisif de prendre en compte la situation concrète sur place pendant la phase de préparation du retour. L'exemple de l'Angola fait apparaître la forte variation du coût de la vie dans les différents pays de destination de l'aide au retour, ainsi que d'une région à l'autre d'un même pays ; d'où la question de la flexibilisation de l'aide. Tout programme axé sur la réinsertion professionnelle devrait offrir la possibilité de se perfectionner en participant à un séminaire. Il conviendrait de financer et d'encourager les initiatives de mise en réseau et d'échange entre les personnes retournées dans leur pays. Nombre d'entre elles ont en effet émis le souhait que l'aide soit renforcée et prolongée. Il faudrait couvrir ces besoins au moyen de services d'orientation (*referral services*) au sein des structures existantes sur place. Il paraît judicieux de soumettre à une évaluation structurée les programmes de longue durée afin de profiter pleinement des enseignements tirés de leur mise en œuvre lors de la planification de leur prolongation.

L'objectif prioritaire de l'aide structurelle fournie dans le cadre du programme d'aide au retour en Angola consistait à soulager la détresse humaine dans laquelle le pays avait été plongé par la guerre. De 2002 à 2005, les projets d'aide structurelle suivants ont été mis en œuvre sous la conduite de la DDC :

- *Réhabilitation d'infrastructures médicales* : En collaboration avec le Ministère de la santé angolais, les laboratoires de cinq centres hospitaliers de Luanda ont été équipés de nouveau matériel et le personnel formé en conséquence. Contribution de l'ODM : 450 000 francs.
- *Sécurité alimentaire* : Avec l'aide de l'ONG ADRA, l'élevage a été relancé dans la province de Huambo, ce qui a contribué à élever durablement les capacités d'auto-provisionnement de la population. Contribution de l'ODM : 225 000 francs.
- *Agrandissement d'un orphelinat* : En collaboration avec l'OIM Angola, le foyer de l'ONG Mulemba a été agrandi. Un bâtiment d'accueil supplémentaire a été érigé, de même qu'un atelier de formation d'électriciens. Contribution de l'ODM : 225 180 francs. Ce foyer est également à la disposition des RMNA en provenance de Suisse.

Une conférence de coordination de l'aide aux personnes déplacées a par ailleurs été soutenue par une subvention de 31 250 francs (25 000 USD) en avril 2003. La conférence était organisée par la *Stanley Foundation* à Genève. L'aide structurelle s'est élevée à 943 930 francs.

Au cours des cinq années du programme, 107 personnes sont rentrées dans leur pays de provenance, soit environ 21 par année. En termes de coûts-bénéfices, le rapport annuel entre les coûts globaux du projet et les économies potentiellement réalisées en matière d'aide sociale pour les 21 rapatriés est satisfaisant.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que le programme a été un succès : malgré un contexte très défavorable, 107 personnes sont retournées en Angola, où leur réintégration a été facilitée grâce aux efforts déployés par l'OIM et dans la mesure des possibilités existantes. Grâce aussi à l'aide structurelle mise en œuvre par la DDC, le programme a apporté une contribution utile à l'aide humanitaire en Angola. Enfin, de nombreux enseignements précieux en ont été tirés dans la perspective de futures mesures d'aide au retour en Afrique.