

Le retour volontaire, quelles politiques ?

Journée de réflexion interassociative

Vendredi 4 juillet 2014, de 9h00 à 18h00 - CICP, 21 ter rue Voltaire, 75011 Paris.

Note d'intention sur l'organisation de la journée p. 3

Programme de la journée p. 4

Le retour volontaire vu par les pays de départ : synthèse des politiques nationales

Belgique p. 5

Espagne p. 20

France p. 24

Le retour volontaire du point de vue des institutions

L'action de l'Office français de l'immigration et de l'intégration en Roumanie p. 38

Le rôle des organisations internationales dans les politiques migratoires..... p. 42

Le retour volontaire vu par les pays de retour : programmes de réinsertion et politiques nationales

Serbie /Allemagne p. 62

Géorgie / UE p. 66

Roumanie / France..... p. 69

Bosnie-Herzégovine / France p. 80

Équateur / Espagne p. 86

Émergence et évolution des politiques de retour volontaire en Europe : les actuels

La construction des politiques de retour volontaire en Europe :
perspective historique et enjeux actuels..... p. 88

Politiques de retour volontaire dans l'UE : repères chronologiques p. 116

Quelques données statistiques (2011-2013) p. 121

Le Fonds européen pour le retour : bilan des actions pour 2008-2009..... p. 122

NOTE D'INTENTION SUR L'ORGANISATION DE LA JOURNÉE

Nous souhaitons donner la parole à celles et ceux qui, par leur travail, leurs recherches, leur expérience associative et militante, peuvent contribuer à dresser un état des lieux analytique et critique de cette politique qui, bien qu'ancienne dans certains pays de l'Union européenne, reste encore assez méconnue, voire inconnue de la société civile. Cela nous permettra en effet d'engager un débat sur le « retour volontaire » et les enjeux politiques, humanitaires et sociaux que soulèvent sa mise en pratique - sans ignorer les possibles écueils d'une telle réflexion, notamment en ce qui concerne le rôle des associations impliquées dans sa mise en œuvre et le risque latent de leur instrumentalisation par les acteurs institutionnels nationaux, voire européens.

Cette journée de réflexion interassociative sera organisée en deux temps :

- **dans la matinée : table ronde des participants pour présenter les pratiques de retour volontaire propres à leur pays et leurs points de vue sur cette politique**

- Comment ce programme est-il mis en œuvre (en matière de retour et de réinsertion) et à qui s'adresse-t-il ?
- Quels sont les acteurs (associatifs et institutionnels, et les migrants) qui y participent ?
- Vers quels pays s'effectue-t-il ?
- À votre avis, quelles seraient les conditions pour « réussir » un tel retour ?
- Avez-vous connaissance de « mauvaises pratiques » (en matière de retour et de réinsertion) ?
- Le retour volontaire est-il présenté comme une alternative à l'enfermement ?

- **dans l'après-midi : histoire d'une politique et débat sur le retour volontaire**

1. L'émergence et l'évolution historique des politiques de retour volontaire : Comment et pourquoi est née cette politique ? Quels sont les enjeux qui ont présidé à sa création et à son développement tant à l'échelle nationale qu'europpéenne ? Comment s'est-elle inscrite dans les mécanismes d'expulsion ; comme une mesure à part entière des pratiques d'expulsion et une alternative à l'enfermement ?

2. Discussion et débat sur le retour volontaire, ses enjeux politiques, sociaux et humanitaires ainsi que les questionnements qui émergent de l'implication des associations dans cette politique.

Le retour volontaire, quelles politiques ?

Journée de réflexion interassociative

Vendredi 4 juillet 2014, de 9h00 à 18h00 - CICP, 21 ter rue Voltaire, 75011 Paris

9h – 9h15 : accueil des participant-e-s

9h15 – 10h15 : le retour volontaire vu par les pays de départ

- **Belgique**

Damienne Martin, Ciré

- **Espagne**

Peio Aierbe, SOS Racismo

- **France**

Lucie Feutrier, Ordre de Malte

10h15 – 10h30 : discussion

10h30 – 11h00 : le retour volontaire du point de vue des institutions

- **L'Office français d'immigration et d'intégration (Ofii)**

Marie-Thérèse Leblanc

- **L'Organisation internationale pour les migrations (OIM)**

Antoine Pécoud, chercheur, professeur de sociologie, université Paris 13

11h00 – 11h15 : discussion

11h15 – 11h30 : pause

11h30 – 12h45 : le retour volontaire vu par les pays de retour

- **Serbie**

Marine de Haas, Migreurop

- **Géorgie**

Jana Zavadnikova, étudiante en Master 2, Sciences-Po Paris

- **Roumanie**

Olivier Peyroux, sociologue, association « Trajectoires »

- **Bosnie-Herzégovine**

Nicole Perotti, Mir Sada

- **Équateur et Colombie**

William Herrera, doctorant en sciences politiques, université Paris 1

12h45 – 13h00 : discussion

13h00 – 14h15 : déjeuner sur place

14h15 – 14h45 : évolution nationale et européenne de la politique de retour volontaire, quelles implications ?

Pascaline Chappart, doctorante à Migrinter, université de Poitiers

14h45 – 15h00 : discussion

15h00 – 18h00 : débat

BELGIQUE

Cette présentation a été rédigée par Sylvie de Terschuren qui est chargée, depuis 2010, des questions d'accueil et de retour volontaire au sein du Ciré (Coordination et initiatives pour les réfugiés et les étrangers), après avoir été la coordinatrice d'un programme de retour volontaire (aux niveaux belge et européen) de 2006 à 2009.

Le Ciré et son rôle dans la politique belge de retour volontaire

Le Ciré est une coordination de 24 organisations membres qui œuvre pour la défense des droits des étrangers et des réfugiés en Belgique, depuis 1954, *via* :

- un lobby sur les thématiques du droit d'asile et des différentes formes de protection internationale, de l'accueil des demandeurs d'asile, du retour volontaire, du droit au séjour, contre la détention dans les centres fermés, pour l'intégration des primo-arrivants...
- des services : service logement, structure d'accueil pour demandeurs d'asile, école de français, service Travail - Équivalence et Diplômes (TEF), bureau d'accueil des primo-arrivants, etc.

Le Ciré a une expérience en matière de retour volontaire depuis 1998 :

- **1998-2003** - programme de retour volontaire et réinsertion positive (FER-DGCD : Fonds européen pour le retour-Direction générale de la coopération au développement) : Arménie, Albanie, Algérie, Colombie, Congo RDC, Sénégal, Niger, Cameroun, Équateur, Bolivie .
- **2004** - recherche sur le retour volontaire : constats et perspectives (FER).
- **2006-2008** - programme d'accompagnement à la réinsertion au pays d'origine (FER-Fedasil) : Équateur, Algérie, Congo RDC.
- **2006-2009** - Return Information Project (Return Fund – projet européen).
- **2010** - 2 projets (durée de 14 mois) :
 - information et accompagnement au projet de retour volontaire : information, espaces de réflexion, groupes de parole ;
 - CRI-B : améliorer les méthodes d'information et de conseil aux personnes considérant le retour ; approche intégrale et méthodologie de l'accompagnement au séjour et au retour.

Depuis 2011, et face aux expériences douloureuses de mise en œuvre des activités opérationnelles en matière de retour volontaire (de 2006 à 2010, peu de soutien des acteurs du retour, à commencer par Fedasil), le Ciré a opté pour cesser de s'inscrire dans des projets opérationnels.

Il reste un acteur politique sur ces matières : entre autres, il formule des recommandations, encourage des questions parlementaires pour qu'un cadre soit donné à la politique de retour volontaire (RV), reste vigilant par rapport aux politiques de « retour volontaire forcé », dénonce la politique de retour en général et ses dérives, suit les pratiques en matière de RV aux niveaux belge et européen.

Aperçu historique de la politique de retour volontaire et de réinsertion

C'est en **1984** que le ministère de l'intégration sociale et l'OIM signent une convention qui permet la **création d'un programme d'assistance au retour volontaire**. Un vaste réseau de partenaires est mis sur pied dans toute la Belgique. L'OIM propose un programme « **REAB** »

(Return and Emigration of Asylum-Seekers ex-Belgium) qui consiste essentiellement en la prise en charge des frais de voyage et la remise d'une allocation de base couvrant les premiers frais de séjour (ou « prime au retour »¹) aux personnes qui souhaitent rentrer dans leur pays d'origine. L'objectif premier du programme est de lever les obstacles qui empêchent un retour, tant au niveau des coûts que de l'organisation pratique. Le programme REAB est accessible et destiné aux personnes ne disposant pas d'un titre de séjour fixe : les (ex)demandeurs d'asile et les personnes en séjour irrégulier indigentes ou à charge des pouvoirs publics. **À cette époque, la politique du RV est très limitée : les REAB sont pratiqués à grande échelle tandis que des projets spécifiques ponctuels, pratiqués à petite échelle et sur des régions particulières, incluent la préparation et le suivi au pays d'origine (dits « programmes REAB + »).**

En 2006, le Cabinet de l'intégration sociale veut repenser le retour volontaire et l'articulation entre les opérateurs dans un objectif de « volume », de diversification rapide des programmes et d'articulation de ceux-ci autour du REAB. C'est alors que Fedasil, l'agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile, devient responsable du « programme de retour volontaire » depuis la Belgique et qu'un **programme de réintégration est mis en place**. Celui-ci vise à offrir aux migrants une aide supplémentaire leur permettant de reprendre leur vie dans leur pays d'origine. Il permet l'accès à un fonds de réintégration et à un fonds pour les personnes vulnérables.

Depuis lors, en plus du voyage de retour, les migrants peuvent bénéficier d'une aide à la réintégration, sous forme d'une aide matérielle qui leur est octroyée après leur arrivée dans leur pays.

Depuis 2010, des activités de retour volontaire² en Belgique (y compris les activités de réintégration et les montants accessibles par les personnes qui réintègrent leur pays d'origine) sont cofinancées par le Fonds européen pour le retour³. Ainsi, l'aide à la réintégration comprend deux volets : un « paquet de base » prévu dans le cadre du programme de réintégration dont les fonds sont octroyés par Fedasil et une aide complémentaire, notamment pour la création d'une micro-entreprise financée par le Fonds européen pour le retour.

Par ailleurs, la Belgique est partie prenante du projet ERIN (European Reintegration Instrument Network, qui succède au projet ERI⁴) qui vise l'organisation et la gestion conjointe par cinq États membres (Pays-Bas, Belgique, Allemagne, Suède et France) de l'appui à la réintégration dans sept pays de retour. Ces projets poursuivent une meilleure harmonisation des différents processus de retour et encouragent le retour volontaire. Au niveau belge, l'Office des étrangers (en ce qui concerne les retours forcés) et Fedasil sont partenaires du projet.

¹ Il est intéressant de noter que le montant de cette prime n'a pas évolué depuis 1984 : 250 euros par adulte et jusqu'à 125 euros par enfant.

² Un aperçu des projets financés dans ce cadre est disponible sur le lien suivant : <http://www.fedasil.be/return/attachment/i/21507>

³ Le Return Fund finance des mesures dans le cadre du retour volontaire et forcé de 2008 à 2013. En Belgique, les moyens disponibles sont répartis équitablement entre les deux volets.

⁴ <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Rueckkehrfoerderung/eri-infoblatt.html>

Base juridique du retour volontaire

L'article 54 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers prévoit que le bénéficiaire de l'accueil **ait accès** à un programme de retour volontaire dans son pays d'origine ou dans un pays tiers. Ce programme ainsi que le cadre dans lequel il s'opère sont définis par le roi. Mais voilà sept ans qu'on attend toujours le fameux arrêté royal...

La loi du 19 janvier 2012 amène une modification à cette loi (amendement de son article 2, 12° et ajout d'un article 6/1) avec la notion du **trajet de retour** : il s'agit d'un trajet d'accompagnement individuel en vue du retour, dans lequel la priorité est donnée au retour volontaire⁵. Et ce trajet de retour, opéré dans une autre structure d'accueil que la structure d'accueil habituelle, est formalisé dans un document signé par les bénéficiaires de l'accueil (document qui mentionne les droits et devoirs des bénéficiaires ainsi qu'un calendrier concret pour le retour). Le trajet de retour prévoit une gestion conjointe par Fedasil et l'Office des étrangers (OE) dans le cas où le demandeur d'asile ne coopère pas suffisamment au trajet de retour (impliquant le transfert du dossier à l'OE en vue d'un rapatriement).

- Articles 6§2, 60 et 62 : « Le bénéfice de l'aide matérielle s'applique également aux mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien. Cette aide matérielle est octroyée dans les structures d'accueil gérées par l'Agence ou par des partenaires avec lesquels l'Agence a signé des conventions. »

*L'instruction de Fedasil relative au trajet de retour et à la désignation vers une place ouverte de retour du 23 septembre 2013*⁶.

*L'arrêté royal du 24 juin 2004 régissant l'aide matérielle pour enfants mineurs avec parents en séjour illégal*⁷.

*La convention OE-Fedasil relative à l'accueil des enfants séjournant illégalement avec leurs parents dans le cadre de l'arrêté royal de 2004*⁸ : qui prévoit un accueil exclusif des familles en séjour illégal pendant la durée de leur ordre de quitter le territoire (OQT) dans un **centre de retour** (Holsbeek) dans le cadre d'une préparation à un retour volontaire. Le dispositif est géré par l'Office des étrangers, conjointement avec Fedasil.

⁵ Il est prévu, au plus tard au moment où le demandeur d'asile s'est vu notifier l'ordre de quitter le territoire que l'OE soit informé et tenu au courant de la situation et de l'avancement du trajet de retour, qui est, à partir de ce moment, géré conjointement par Fedasil et par l'OE. Dans le cas où le demandeur d'asile ne coopère pas suffisamment au trajet de retour (départ reporté à cause de son seul comportement), la gestion du trajet de retour et le dossier administratif y afférent seront transférés à l'OE en vue d'un rapatriement.

⁶ Cette instruction est disponible sur : http://www.cire.be/services/structure-daccueil-des-demandeurs-dasile/bibliotheque-juridique/cat_view/4-bibliotheque-juridique-de-l-accueil/49-legislation/9-instructions-de-fedasil

⁷ Cet arrêté royal est consultable sur : http://www.cire.be/services/structure-daccueil-des-demandeurs-dasile/bibliotheque-juridique/cat_view/4-bibliotheque-juridique-de-l-accueil/49-legislation/7-arretes-royaux-et-ministeriels

⁸ En néerlandais, disponible sur : http://www.cire.be/services/structure-daccueil-des-demandeurs-dasile/bibliothequejuridique/cat_view/4-bibliotheque-juridique-de-l-accueil/49-legislation/9-instructions-de-fedasil. Pour information, 4 associations, dont le Ciré, ont introduit en juillet 2013 un recours contre cette convention devant le Conseil d'État.

La loi de 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers définit le départ volontaire (article 1, 9°) et le retour volontaire (article 1, 10°).

- Son article 74/14 fait part de la **primauté du retour volontaire sur le retour forcé** :

« § 1. Le ressortissant d'un pays tiers qui, conformément à l'article 6, n'est pas autorisé à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, bénéficie d'un **délaï de sept à trente jours**. Sur demande motivée introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre ou de son délégué, le délaï octroyé pour quitter le territoire, mentionné à l'alinéa 1^{er}, est prolongé, sur production de la preuve que le retour volontaire ne peut se réaliser endéans le délaï imparti. Si nécessaire, ce délaï peut être prolongé, sur demande motivée introduite par le ressortissant d'un pays tiers auprès du ministre ou de son délégué, afin de tenir compte des circonstances propres à sa situation, comme la durée de séjour, l'existence d'enfants scolarisés, la finalisation de l'organisation du départ volontaire et d'autres liens familiaux et sociaux. Le ministre ou son délégué informe par écrit le ressortissant d'un pays tiers que le délaï de départ volontaire a été prolongé.

§ 2. Aussi longtemps que le délaï pour le départ volontaire court, le ressortissant d'un pays tiers est protégé contre un éloignement forcé ».

- L'article 54 §1^{er} prévoit que dans le centre de retour, l'étranger reçoit l'aide matérielle comprenant le logement, la nourriture et l'habillement fournis en nature, une allocation journalière ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire. **Le centre de retour est un centre ouvert pour le demandeur d'asile et les membres de sa famille qui ont reçu une décision exécutoire concernant leur demande d'asile. L'objectif du centre de retour est de permettre à l'étranger de préparer son retour.** L'étranger y a accès au programme de retour volontaire et bénéficie de l'encadrement nécessaire afin d'organiser son retour.

Actuellement, la Belgique dispose d'un seul centre de retour ouvert (Holsbeek) de 100 places qui héberge des familles en séjour illégal (ancien public de Fedasil selon l'arrêté royal de 2004).

Panorama des acteurs participant au programme de retour volontaire

- *Fedasil et les dispositifs fédéraux pour le retour*

Dans les dispositifs fédéraux pour retour, on retrouve le *Guichet retour*, les *centres d'accueil* (assistants sociaux et conseillers au retour), les *places ouvertes de retour* et les *conseillers régionaux*. Les *Guichets retour de Fedasil* (Bruxelles, Gand, Anvers) offrent un accompagnement aux migrants qui souhaitent retourner volontairement dans leur pays et qui ne sont pas hébergés dans le réseau d'accueil pour demandeurs d'asile. Ils sont davantage destinés aux personnes en séjour irrégulier. **Un retour sur trois est organisé depuis le Guichet retour**⁹.

- *Caritas International*

La cellule de retour volontaire et de réintégration de Caritas International Belgique est active dans le domaine du retour volontaire en tant que **partenaire de l'OIM depuis 1984**, et dans le

⁹ <http://fedasil.be/fr/news/retour-volontaire/1-retour-sur-3-le-guichet-retour>

domaine de la **réintégration depuis 2004**¹⁰.

- *L'Organisation internationale pour les migrations (OIM)*

Opérateur de retour volontaire pour l'État belge depuis 1984, l'OIM participe également à la réintégration avec la collaboration de ses antennes OIM un peu partout dans le monde¹¹.

- *Réseau de partenaires de l'OIM*

Composé d'associations non gouvernementales ou de villes/communes et d'organisations pour les migrants et de centres publics d'action sociale (CPAS), le réseau de partenaires vient renforcer les dispositifs fédéraux. Ce réseau permet **d'atteindre les personnes extérieures au réseau d'accueil, ainsi que certaines communautés de migrants et est habilité à informer les migrants sur le retour volontaire et à les accompagner dans leur décision**¹².

- *L'Office des étrangers (OE)*

Depuis presque deux ans, l'OE a détaché un fonctionnaire de liaison dans les quatre structures d'accueil offrant des places de retour. **Dès leur arrivée, les demandeurs d'asile déboutés reçoivent des explications sur le trajet de retour, un rendez-vous est fixé pour les entretiens de retour et l'OE peut commencer leur identification. Si les demandeurs d'asile refusent de rentrer volontairement, ne collaborent pas à leur identification ou ne se présentent pas aux entretiens de retour, l'OE réalise les démarches nécessaires en vue de leur retour forcé.** Si, à l'issue du délai de leur OQT, les personnes séjournent toujours dans la structure ouverte d'accueil et refusent de retourner volontairement, le service Sefor les fait convoquer par la police (par l'intermédiaire du fonctionnaire de liaison) pour qu'ils soient maintenus en vue de leur rapatriement, ou le cas échéant, pour leur notifier un nouvel OQT assorti d'une interdiction d'entrée. Ensuite, les services de police iront intercepter directement les personnes qui ne se manifestent pas après réception de leur convocation. La *cellule d'identification de l'OE* fait appel à des représentants de l'OIM pour expliquer les programmes de retour volontaire dans les centres fermés à certains groupes de détenus. Il y a régulièrement des concertations entre l'Office des étrangers et l'OIM (Bruxelles) : l'objectif est d'encourager encore davantage le retour volontaire dans les centres fermés. Pour cela, une cellule « retour volontaire » a été créée en juin 2010 au sein de la cellule d'identification.

- *Les administrations communales dans le cadre du programme Sefor*

Dans le cadre de la transposition de la directive européenne « Retour » 115/2008/CE en droit belge, l'Office des étrangers a mis sur pied une **campagne de sensibilisation sur le retour volontaire s'adressant aux communes**. Un service spécial (baptisé Sefor pour « Sensibilisation, Suivi (*Follow up*) et Retour ») a été créé pour accompagner les demandeurs d'asile déboutés et les personnes en séjour illégal pendant la durée de leur ordre de quitter le terri-

¹⁰ <http://www.reintegrationcaritas.be/fr/programs.html>

¹¹ <http://avrr.belgium.iom.int/fr/accueil.html>

¹² <http://avrr.belgium.iom.int/fr/a-propos-du-programme-reab/comment-sommes-nous-organises/nospartenaires-en-belgique.html>

toire. Il aurait été lancé « *afin d'organiser la politique en matière de retour de manière plus*

*efficace et plus humaine et de sensibiliser les étrangers à suivre l'ordre de quitter le territoire*¹³ ». La procédure de suivi dans le cadre du Sefor s'articule d'une part autour du retour volontaire et, d'autre part, autour de l'organisation d'un départ forcé (volontaire si possible, forcé si nécessaire). **L'étranger qui s'est vu notifier un OQT reçoit des informations sur ses droits et devoirs et est sensibilisé à l'intérêt du retour volontaire (avec assistance) ou autonome (par ses propres moyens).**

L'OE peut démarrer un processus d'identification pendant la durée de l'OQT avec l'objectif d'éloigner plus rapidement les personnes du territoire et de les maintenir le moins de temps possible dans un centre fermé. Si les personnes ne donnent pas suite à cet OQT, elles seront recherchées activement pour être enfermées en vue de leur éloignement et seront interdites de territoire¹⁴.

L'OE soutient le projet Sefor et finance notamment les fonctionnaires de liaison détachés dans quatre grandes villes du pays.

Dans le cadre d'un retour volontaire, les autorités du pays natal ne sont pas impliquées dans sa mise en œuvre. Le voyage de retour est normalement organisé dans la tranquillité et la discrétion. Seules l'OIM et/ou les associations locales partenaires sont au courant du retour des personnes et, dans le cas de la réintégration, entament un accompagnement des personnes rentrées. À la demande des personnes, l'OIM locale peut être à l'aéroport pour accueillir les personnes.

Dans certains pays (Kosovo par exemple), les autorités « nationales », et sous certaines conditions, s'impliquent dans la mise en œuvre de la réintégration mais s'agissant uniquement de personnes rapatriées par la force (donc pas dans le cadre des retours volontaires où toute la réintégration est mise en œuvre par les autorités belges, en collaboration avec les associations locales ou l'OIM). **Dans quelques pays (Congo ou Algérie par exemple), les autorités « nationales » procèdent à une interview des personnes rentrées volontairement** (et plus généralement quand il y a eu délivrance de laissez-passer). Les candidats au retour volontaire en sont toujours informés par l'OIM afin qu'ils puissent rentrer en connaissance de cause et de manière « assumée ». Il n'y a pas de suivi de ces auditions et des conséquences éventuelles de celles-ci sur la situation des personnes rentrées.

En pratique : les modalités d'application du programme de retour volontaire

Le programme d'aide au retour volontaire est destiné aux :

- demandeurs d'asile en attente d'une réponse définitive sur leur procédure ;
- demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée ;
- migrants en séjour illégal ;
- personnes qui ont obtenu un statut légal en Belgique et qui y renoncent volontairement et qui :

¹³ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Retour.aspx>

¹⁴ Rapport annuel de l'OE, 2012.

- sont désireuses de rentrer dans leur pays d'origine ou qui veulent émigrer dans un pays tiers, à condition qu'elles soient en possession d'un visa d'émigration ou d'un visa de séjour valide ;
- ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à cet effet sont en Belgique depuis plus de trois mois.

En sont exclus :

- les personnes qui ne renoncent pas à leur statut de séjour en Belgique (réfugiés reconnus, régularisés, naturalisés...) ;
- les citoyens des 15 anciens États membres de l'Union européenne ;
- les personnes ayant déjà bénéficié du programme dans les cinq dernières années.

Contenu du programme :

Aide pour préparer le voyage :

- achat des billets d'avion ;
- contacts avec l'ambassade (aide à l'obtention des documents de voyage) ;
- transport vers la destination finale ;
- aide dans les aéroports (départ, transit, arrivée) ;
- transport des bagages ;
- assistance médicale si nécessaire.

Soutien financier

Une prime de retour est attribuée au moment du départ et s'élève au maximum à 250 euros par adulte et à 125 euros par enfant.

L'aide à la réintégration consiste en une assistance matérielle assurée par les partenaires locaux. Il existe **deux types d'assistance à la réintégration** :

- **assistance « de base »** : assistance matérielle d'un montant maximum de 700 euros par personne et assistance additionnelle de 500 euros maximum pour les groupes vulnérables¹⁵.
- **assistance « complémentaire »** : prime de réintégration individuelle de 1 500 euros maximum (par dossier) afin d'ouvrir une micro-entreprise, pour la recherche d'un emploi ou pour couvrir des frais médicaux (cas graves) par exemple.

En outre, une assistance médicale de réintégration (qui correspond à une somme de 500 à 1 500 euros) est accessible à toute personne effectuant un retour volontaire et entrant dans les critères de vulnérabilité (cf. note 15).

Conditions d'octroi :

Le bénéfice de l'assistance à la réintégration « complémentaire » (en plus de l'assistance « de base ») est réservé aux migrants qui ont introduit une demande de retour volontaire :

- au cours de leur demande d'asile (uniquement à partir de l'accusé de réception de la demande d'asile et ce y compris pendant 30 jours après réception de l'OQT dans le cas d'une décision négative sur la demande d'asile) ;
- durant la validité de leur ordre de quitter le territoire (OQT).

Les migrants qui introduisent une demande de retour volontaire dans les 12 mois de leur OQT ne bénéficient que de l'assistance « de base » et ceux qui l'introduisent plus de 12 mois après la délivrance de leur OQT ne bénéficient que du REAB (organisation du retour + prime de

¹⁵ Les groupes vulnérables incluent : les personnes ayant des problèmes médicaux, les victimes de la traite des êtres humains, les femmes enceintes, les familles monoparentales (père ou mère rentrant seul(e) avec ses enfants), les personnes âgées (50 ans et plus), les mineurs, les mineurs étrangers non accompagnés (MENA).

retour) sans aucune assistance.

Les personnes issues des 13 derniers États membres (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque, Croatie, Malte, Chypre, Slovénie) et les migrants provenant de pays dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa ne bénéficient que de l'organisation de leur retour (sans prime de retour ni assistance).

Les personnes vulnérables peuvent bénéficier de l'assistance spécifique à la réintégration, indépendamment de leur statut administratif ou de la durée de leur séjour.

Les bénéficiaires du retour volontaire ne sont pas interdits de retour mais s'engagent à rembourser les montants octroyés s'ils reviennent en Belgique dans un délai de 5 ans. En pratique, cela arrive rarement, mais les personnes ne peuvent, du coup, pas faire appel deux fois au retour volontaire sur une période de 5 ans (sauf avec une dérogation demandée et obtenue auprès de Fedasil).

Le **retour « indépendant »** est celui des personnes qui acceptent de rentrer par leurs propres moyens (donc sans aide de l'État belge). **Le fait de faire un retour autonome ne protège pas contre une éventuelle interdiction d'entrée telle qu'appliquée dans le cadre des retours forcés.** Par contre, le fait d'être rentré spontanément au pays est pris en compte et peut jouer en faveur d'une demande de levée d'interdiction d'entrée (ex : dans le cas d'une demande de regroupement familial). Le retour « indépendant » a lieu généralement une fois que les personnes n'ont plus accès au retour volontaire (quand le processus d'éloignement a démarré¹⁶).

Si les personnes ne disposent pas de documents de voyage, elles doivent elles-mêmes faire la demande d'un laissez-passer à leurs autorités diplomatiques. Il s'agit donc de laissez-passer nationaux. Les laissez-passer européens ne sont pas utilisés dans le cadre du retour volontaire (uniquement dans le cadre des rapatriements forcés, par l'Office des étrangers).

Étapes de la procédure

Pour introduire la demande de retour volontaire, les candidats doivent remplir un formulaire (formulaire REAB) unique à l'OIM. Ceci constitue l'unique condition/démarche dans la procédure du retour volontaire (sauf pour les enfants mineurs pour lesquels il y a également une déclaration de prise en charge). Sur ce formulaire, les candidats au retour volontaire peuvent donner leur accord pour un transfert d'information entre l'OIM et l'Office des étrangers. Il s'agira essentiellement de pouvoir informer l'OE que les personnes se sont engagées pour un retour volontaire et qu'il n'y a plus lieu de venir les chercher à leur domicile pour les expulser (cf. ci-dessus, procédure Sefor).

Pour l'organisation du voyage, Fedasil collabore avec l'OIM qui se charge de réserver les vols et d'accompagner le migrant jusqu'au point de départ, ainsi qu'à l'arrivée à la destination finale et, lors d'éventuelles escales si nécessaire.

Le voyage de retour se fait généralement par avion, sauf pour les pays du continent européen

¹⁶ Sauf exception (cas vulnérables ou médicaux), l'OIM refuse d'ailleurs d'engager un processus de retour volontaire quand une procédure d'éloignement est entamée.

sans obligation de visa pour lesquels le retour s'effectue en bus.

Facilitation du retour¹⁷

- L'OIM prend soin de réserver les trajets : billets d'avion ou tickets de bus jusqu'à la destination finale.
- Les conseillers tiennent les migrants informés.
- Si nécessaire, les migrants en situation précaire peuvent recevoir un accueil provisoire d'urgence.
- L'OIM veille au remboursement des documents de voyage.
- L'OIM rembourse également les transports nécessaires pour se rendre à l'aéroport ou à la station (jusqu'à 50 euros par personne).
- Un accueil et un accompagnement sont également prévus au départ et à l'arrivée, ainsi qu'un transport particulier pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer seules.

Le programme inclut également une prime de retour de 250 euros par adulte (125 euros pour une personne de moins de 18 ans), donnée au moment du départ. Cette prime est accordée uniquement aux ressortissants de pays soumis à l'obligation de visa : les pays membres de l'UE ainsi que les pays des Balkans, y compris le Kosovo, n'entrent donc pas dans cette catégorie.

Le voyage est organisé depuis la Belgique jusqu'au pays de destination et comprend l'assistance et les frais de transport. Le programme inclut des **aides à la réintégration dans le pays d'origine, en fonction de la situation du migrant** : prime, développement d'un micro-business, rénovation d'une habitation, assistance médicale, etc.

L'aide à la réintégration : un accompagnement en Belgique et dans le pays d'origine

Afin de répondre aux problèmes que rencontrent les migrants à leur retour, le programme de RV comprend un volet de réintégration dans le pays d'origine. Afin de proposer des solutions concrètes aux migrants, l'OIM et Caritas International collaborent avec Fedasil : elles développent des programmes spécifiquement centrés sur la réinsertion dans un certain nombre de pays d'origine et, avec leurs organisations partenaires situées dans le pays de retour, font un travail d'information. Elles regroupent un maximum d'informations sur la région ou la ville de retour, évaluent la situation socio-économique et les différentes possibilités d'intégration des migrants.

Elles aident les personnes à se réinsérer dans le cadre de leur retour : il peut s'agir de monter une entreprise (développement d'un micro-business), chercher un emploi, trouver un logement (rénovation ou location), entreprendre une formation ou des études,....

L'aide se situe à différents niveaux :

- la mise à disposition d'informations concernant la situation dans le pays de retour (sécurité, soins de santé, logement...)
- un soutien dans le cadre de la mise en œuvre du projet de retour tant en Belgique que dans le pays de retour ;

¹⁷ <http://www.fedasil.be/fr/content/le-voyage-de-retour>

- l'accès à une aide matérielle (fonds de réintégration) ;
- un suivi juridique, social, administratif, psychologique.

Aide au retour et à la réinsertion dans les centres fermés

Il n'y a pas d'accès, pour les personnes expulsées de Belgique, à des programmes de réinsertion (il faut, pour cela, passer par un processus de retour volontaire). Seul le programme « Special Needs » pour les détenus présentant des besoins spécifiques médicaux lourds¹⁸ comprend un volet d'accompagnement au retour : accompagnement spécifique pendant le vol de retour (ex : médical ou psychologique) et accompagnement spécifique après le retour (généralement une assistance médicale pendant une période donnée).

Même en centre fermé, les personnes peuvent encore, tant qu'elles n'ont pas été identifiées par l'OE ou que le processus d'éloignement n'a pas démarré, faire appel au programme de retour volontaire (NDLR : pour le coup, vraiment sous la contrainte du retour forcé...).

Mises à part certaines catégories de personnes qui sont exclues d'office de la possibilité de faire appel au retour volontaire¹⁹, les conditions générales d'accès au programme sont :

- ne jamais avoir eu explicitement la possibilité de faire appel au RV (par exemple : séjour en place retour ou processus Sefor) ;
- n'avoir jamais été connu de l'Office des étrangers auparavant (donc, entrée et séjour illégalement sur le territoire).

Il existe des exceptions, à négocier (par ex : la commune n'a pas bien informé la personne sur la possibilité d'un RV, raisons humanitaires, famille avec enfants). En 2013, 112 retours volontaires (avec ou sans réintégration) ont été opérés depuis les centres fermés.

Depuis 2006, les retours « volontaires » sont pris en charge par l'OE²⁰, l'OIM étant généralement appelée dans les cas où les personnes veulent bénéficier de la réintégration²¹ (il n'y a pas de permanences de l'OIM dans les centres fermés). Mais depuis début 2014, l'OE s'occupe également de réintégration depuis les centres fermés. Il s'agit notamment des personnes qui rentrent dans le cadre du programme « Special needs » et des personnes répondant aux conditions de la réintégration mais retournant dans un pays où l'OIM ne travaille pas (ex : Somalie ; l'OE peut alors donner une somme d'argent équivalente à la somme allouée dans le cadre de la réintégration).

Les travailleurs sociaux au sein des centres fermés semblent aisément parler de retour volon-

¹⁸ Ce programme comprend également un accueil dans des instituts psychiatriques spécialisés pour les personnes qui ne peuvent pas bénéficier d'un encadrement médical suffisant en centre fermé, des formations destinées aux psychologues des personnes détenues, l'accessibilité à des informations relatives aux droits des personnes séjournant en centre fermé (version audio) pour les détenus analphabètes ; l'OE veut élargir ce programme à des formes d'assistance post-retour, au-delà des cas médicaux lourds.

¹⁹ Les personnes n'ayant pas accès au RV depuis les centres fermés sont : les personnes non admises à la frontière (à retourner par transporteur - convention Chicago), les personnes ayant un casier judiciaire en Belgique pour des faits graves, les personnes qu'on peut « facilement » renvoyer (ex : vers la Pologne), les travailleurs salariés au noir (c'est l'employeur qui est responsable de leur retour).

²⁰ Dans ces cas-là, l'OIM assure quand même sa présence à l'aéroport et y prend en charge les personnes. La possibilité de fuite est un risque assumé par l'OE.

²¹ On parle alors d'accès « structurel » à la réintégration car, entre 1999 et 2006, l'OIM n'avait accès qu'à un groupe limité de détenus, qui devaient avoir fait la demande de réintégration et ne pouvaient ni être facilement éloignables, ni avoir été écroués pour des raisons d'ordre public.

taire car le message est plus positif et agréable à donner aux détenus que celui d'un éloignement. L'information sur le retour volontaire est donc affichée dans les espaces de visite des centres fermés.

Éléments de communication mis en avant dans le discours officiel

Au niveau politique, la secrétaire d'État à l'asile et la migration, dans le cadre de ses notes de politique générale (à la chambre des Représentants), a fixé les orientations suivantes :

• **en 2012** : amélioration de **l'efficacité et de la concordance entre les instances** concernées et **intégration du retour volontaire dans l'accompagnement des demandeurs d'asile tout au long du parcours d'accueil.**

- Communication plus claire (depuis l'autorité responsable et dès le début du parcours d'accueil) afin que les informations soient correctes et complètes et que les migrants soient effectivement orientés ;
- miser un maximum sur le retour (de préférence volontaire) et intégrer la question du retour volontaire tout au long du parcours d'accueil ;
- utilisation active du programme de retour volontaire: mise en place d'un ensemble cohérent d'activités d'encadrement ;
- approche intégrée de tous les acteurs concernés: collaboration Fedasil et OE ;
- le parcours de RV peut être réalisé à partir d'un centre de retour ouvert ;
- les conditions d'accès au programme de RV des migrants issus de pays sans visa seront clarifiées ;
- approche spécifique du RV pour certains groupes (notamment les MENA en priorité) ;
- réseau européen fonctionnel avec quatre autres états membres : réduction des coûts actuels dans les cinq pays concernés.

• **en 2013** : promouvoir le retour volontaire comme **alternative au retour forcé pour les déboutés** ; trajet de retour et places de retour offrant un **accompagnement de retour intensif et spécialisé impliquant** une concertation étroite entre l'OE et Fedasil pour une information correcte (primauté du retour volontaire avant les mesures contraignantes), plan de communication avec sessions d'information, accompagnateurs pour le retour, réactions rapides et ajustement des mesures nécessaires à l'efficacité des programmes de retour volontaire (filtres).

• **en 2014** : Fedasil investit, avec le soutien du fonds de retour, dans un **réseau d'accompagnateurs de retour qui travaillent au niveau local**. De cette manière, le programme de retour volontaire est à la portée de tous. **L'objectif est que le retour volontaire soit une alternative réaliste pour chacun.**

Concernant la promotion du programme auprès des étrangers, le dépliant de Fedasil²² présente le retour volontaire comme « *un retour que vous choisissez. Le voyage se passe normalement comme pour les passagers ordinaires : les autorités ne sont pas averties avant votre arrivée. Vous êtes libres jusqu'au bout de décider de ne pas partir* ». En outre, Fedasil a publié des « *Retours d'expériences de personnes rentrées de manière volontaire* »²³.

²² http://fedasil.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/flyer_migrant_fr_1.pdf

²³ <http://www.fedasil.be/fr/content/recits-de-retour-et-de-reintegration>

La brochure « *La Belgique encourage le retour des personnes en séjour illégal* »²⁴, réalisée par l'Office des étrangers, comporte les messages suivants :

- « *Insistons sur le fait que le gouvernement belge souhaite toujours donner la **priorité au retour volontaire** des étrangers en séjour illégal.* »
- « *Le retour volontaire fait **partie intégrante de la politique de retour**. Retour volontaire et retour forcé sont les deux piliers de cette politique.*»
- « ***Le retour volontaire est en principe la situation normale.*** »
- « *L'Office des étrangers met **tous les moyens en œuvre pour stimuler le retour volontaire*** »

Le projet Sefor vise notamment à favoriser l'aide au retour au travers d'un site web reprenant toute une série d'informations et de questions essentielles en matière de retour avec une traduction en 22 langues : « *Vous avez reçu l'ordre de quitter le territoire. Cela signifie que vous devez quitter la Belgique. Le plus évident et le plus simple est d'organiser un retour dans votre pays d'origine.* » Quatre vidéos sont postées sur ce site²⁵ :

- trois d'entre elles sont liées à des problèmes rencontrés par les personnes en séjour irrégulier avec les solutions proposées par l'État belge (ou la Croix Rouge) : problèmes médicaux, famille dont les membres se sont perdus de vue, travail illégal avec refus de paiement de salaire par l'employeur. Quel lien avec l'information sur le retour volontaire ? Aucun directement mais peut-être sont-ce des petits films de « propagande » sur les droits des personnes en séjour illégal pour qu'elles viennent, indirectement, se faire connaître des autorités belges en vue d'un rapatriement ?

- une vidéo explique le retour volontaire sur base de l'expérience d'une personne « fatiguée » de sa galère en Belgique.

Bilan de la politique de retour volontaire

Le retour volontaire en chiffres

L'année 2013 a connu 4 585 retours volontaires, ce qui constitue une baisse de 19 % par rapport à 2012²⁶. Cela s'expliquerait proportionnellement par la diminution du nombre de demandeurs d'asile et du nombre de retours vers le Brésil (suite aux mesures prises pour limiter les retours volontaires « touristiques » pour ce pays dont les ressortissants ne sont pas soumis à une obligation de visa). 55 % des retours volontaires ont été introduits par les ONG (réseau partenaire du retour volontaire). 60,5 % de ces candidats au retour volontaire étaient des demandeurs d'asile déboutés ou en cours de procédure. 43 % des personnes rentrées ont bénéficié d'une aide à la réintégration. Les principaux pays de destination sont restés, en 2013 : la Russie, l'Ukraine, le Brésil, l'Irak et les pays des Balkans.

²⁴<https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/La%20Belgique%20encourage%20le%20retour%20des%20%C3%A9-trangers%20en%20s%C3%A9jour%20ill%C3%A9gal.pdf>

²⁵ <http://www.fedasil.be/fr/content/recits-de-retour-et-de-reintegration> // <http://www.sefor.be/fr/movie/?vl=fr>

²⁶ www.fedasil.be/fr/news/retour-volontaire/4585-retours-volontaires-en-2013

Le budget

Le budget national et le fonds de réintégration²⁷ : le programme de retour volontaire est repris dans le budget de Fedasil, et donc financé par les ressources nationales. Les coûts reprennent les frais de voyage, la prime de retour, les indemnités pour les partenaires, etc. Le niveau de base d'aide à la réintégration est également repris dans le budget de Fedasil.

Le Fonds européen pour le retour²⁸ : il prévoit des moyens supplémentaires destinés à l'aide à la réintégration (niveau complémentaire). Ce Fonds, établi par l'Union européenne pour la période de 2008-2013, soutient les États membres dans le développement d'une politique de retour. Le Fonds s'adresse tant au retour forcé qu'au retour volontaire. L'Office des étrangers est l'autorité responsable pour ce Fonds en Belgique. Le volet « retour volontaire » est géré en étroite collaboration entre l'OE et Fedasil, responsable en Belgique de la coordination du retour volontaire. Les deux organisations publient ensemble chaque année un appel à projets. L'équipe « retour volontaire » de Fedasil a également été élargie avec le soutien du Fonds européen pour le retour, avec notamment la création du guichet retour.

Sur ce sujet, voir l'annexe à la Question écrite n° 5-933 de [Freya Piryns](#) (Groen) du 12 juin 2013 à la secrétaire d'État à l'asile et la migration, à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, adjointe à la ministre de la justice (attention, les chiffres ne sont pas très comparables entre eux car dans le tableau « personnes rapatriées », on ne prend pas en compte les frais de personnel des centres fermés ni celui des escortes,...or celui-ci est énorme !!!)

Position du Ciré sur le retour « volontaire » et le « retour réussi »

Le retour volontaire (assisté) est utilisé, au niveau belge, en opposition au retour forcé et se base sur le libre choix des personnes à entrer dans un tel programme. Ce n'est que si le retour est vraiment réalisable et réaliste et qu'il devient une alternative à un séjour (généralement illégal) en Belgique qu'il est question d'un libre choix²⁹.

Il nous semble que, si certaines conditions sont respectées (accompagnement de qualité, accès à des perspectives de réintégration réelles et durables, délais suffisants pour mettre en place le retour,...), la possibilité du retour volontaire peut constituer une option pour les demandeurs d'asile et les personnes déboutées de leur procédure. Parce que le retour est le dernier « maillon de la chaîne » auquel les étrangers en fin de séjour ou en séjour irrégulier sont confrontés et si l'accompagnement est de qualité et les perspectives de réintégration réelles, il peut constituer une alternative réelle à l'impasse de l'enfermement et de l'expulsion.

La terminologie « retour volontaire » est reprise dans la loi belge et communément utilisée dans les programmes européens. Mais il serait plus correct de parler de retour « consenti » ou « accompagné », pour parler du retour de personnes qui, en séjour irrégulier sur le territoire, optent consciemment pour rentrer dans leur pays d'origine *via* un programme de retour et d'accompagnement à la réintégration.

²⁷ <http://www.fedasil.be/fr/content/financement>

²⁸ <http://www.fedasil.be/fr/content/financement>

²⁹ Fedasil, rapport annuel 2011, retour volontaire, p. 4

Si le retour volontaire sert à l'évidence des intérêts étatiques de gestion des flux migratoires, il doit impérativement être abordé et se faire dans le respect de la dignité. Il doit être pensé du point de vue des personnes migrantes et permettre à celles-ci de l'envisager comme une option parmi d'autres, voire comme une éventuelle alternative à leur situation en Belgique. Pour ce faire, la politique de retour volontaire doit garantir - outre la liberté de choix - des conditions de retour digne et de réintégration durable, respectueuse des droits, de la sécurité et de la liberté de tous les migrants qui optent pour cette voie.

Un retour « volontaire » n'a de chances d'être bien vécu par la personne et donc d'être durable, que s'il est, d'une part, librement choisi, - et, d'autre part, pleinement approprié par la personne. Pour ce, il faut que *le temps soit donné* à la personne d'envisager cette option puis (si nécessaire) de s'y préparer, et qu'elle puisse bénéficier d'un *accompagnement basé sur la confiance, à la fois transparent et non intéressé*.

Les garanties d'un accompagnement de qualité et d'une réintégration durable nous semblent aujourd'hui mises en péril...

Pour en savoir un peu plus sur la position du Ciré sur les questions de retour volontaire :

Les demandeurs d'asile sont des personnes, pas des dossiers

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/899-les-demandeurs-d-asile-sont-des-personnes-pas-des-dossiers>

Analyse de l'instruction relative au trajet de retour et aux places de retour pour les demandeurs d'asile accueillis dans le réseau d'accueil de Fedasil

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/777-analyse-de-l-instruction-relative-au-trajet-de-retour-et-aux-places-de-retour-pour-les-demandeurs-d-asile-accueillis-dans-le-reseau-d-accueil-de-fedasil>

Analyse des enjeux relatifs à la mise en place d'un centre de retour en Belgique

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/688-analyse-des-enjeux-relatifs-a-la-mise-en-place-dun-centre-de-retour-en-belgique>

Retour volontaire : sujet difficile, pistes d'avenir possibles

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/460-retour-volontaire-sujet-difficile-pistes-davenir-possibles>

Recommandations relatives à l'aide au retour et à la réintégration (juillet 2009, actualisé en juillet 2010)

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/727-recommandations-relatives-a-l-aide-au-retour-et-a-la-reintegration-juillet-2009>

Réflexions théoriques, méthodologie et fiches d'animation issues du projet - Information et accompagnement au projet de retour volontaire - mené par le Ciré en 2011

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/718-reflexions-theoriques-methodologie-et-fiches-danimation-issues-du-projet-information-etaccompagnement-au-projet-de-retour-volontaire-mene-par-le-cire-en-2011>

Étude du Ciré sur son programme d'accompagnement à la réinsertion en Équateur (2009)

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/617-etude-du-cire-sur-son-programme-daccompagnement-a-la-reinsertion-en-equateur>

Aide au retour volontaire : enjeux et perspectives (2004)

<http://www.cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/retour-volontaire/719-laide-au-retour-volontaire-enjeux-et-perspectives>

ESPAGNE

Cette synthèse a été réalisée par Peio Aierbe (SOS Racismo) et traduite par Claudia Charles (Gisti).

Contexte introductif

Ces dernières décennies, l'immigration en Espagne est principalement d'ordre économique ou motivée par la recherche d'un emploi. Aussi peut-on conclure que, sans l'arrivée massive de cette main-d'œuvre, l'Espagne n'aurait certainement pas atteint la croissance économique qui a été la sienne avant la crise. Selon Carmen Grau Pineda, « *la crise économique actuelle a des conséquences directes sur l'immigration en tant que phénomène mais aussi sur le modèle d'immigration qu'on prétend organiser, et in fine, sur l'ensemble des règles édictées dans ce but*³⁰. »

Depuis 2004, le modèle espagnol de gestion des flux migratoires est associé à la lutte contre l'immigration irrégulière, au renforcement des contrôles des frontières et aux relations avec les pays tiers. L'Espagne a conclu avec certains pays tiers des accords relatifs à la sélection d'une main-d'œuvre, engagée en fonction des besoins de l'Espagne. À partir de 2008, les embauches dans les pays d'origine se sont « adaptées » à la crise économique, passant de 901 offres en 2009 (notamment dans le secteur des services) à 14 offres en 2011 (dans le secteur de la médecine et selon les différentes spécialités).

Les effets de la crise ont, sans aucun doute, affecté les réponses à l'immigration. On peut ainsi observer une forte diminution des nouveaux effectifs étrangers intégrant le marché espagnol du travail. La croissance de la population active migrante s'est de plus en plus réduite depuis 2007 jusqu'à devenir négative en 2010. Dans ce contexte, les politiques de gestion des flux migratoires ont de plus en plus été subordonnées à la vision d'une Europe forteresse.

C'est ainsi que l'on a vu apparaître la procédure du retour volontaire de migrants présents sur le territoire espagnol, en vue de réduire fortement le nombre de travailleurs étrangers de pays tiers sur le marché du travail. Il s'agit d'une politique fondée sur l'intérêt du pays dit « d'accueil » (il s'agit d'une alternative à la régulation de la migration) et qui est mieux acceptée par l'opinion publique tout en ayant un coût financier restreint au regard du retour dit « forcé ». On parle donc de « retour volontaire aidé » ou « soutenu ».

Le cadre de la politique de retour volontaire espagnole

En Espagne, la « *disposición adicional Octava* » de la loi organique 14/2003 stipule que « *le gouvernement prévoit de financer chaque année des programmes de retour volontaire pour les personnes qui en font la demande et proposent des projets de réinstallation dans le pays d'origine, à condition que ceux-ci présentent un intérêt pour leur communauté* »³¹. Chaque

³⁰ Grau Pineda Carmen, « [Crisis económica y gestión de los flujos migratorios laborales](#) », in García Castaño F. J., Kressova N. (coord.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Granada, Instituto de Migraciones, 2011, p. 347-357.

³¹ « *Disposición adicional octava. Ayudas al retorno voluntario. El Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad.* »

demande de retour est examinée par une commission de représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du ministère du travail. Cette commission évalue les rapports, examine demande, puis décide si elle l'accepte ou non, selon des critères personnels et économiques.

Si des propositions institutionnelles sur le retour volontaire existaient avant la crise économique, c'est à partir de celle-ci qu'elles ont été réaménagées. Deux types de mesures ont été adoptés :

- d'une part, des mesures tentant de réguler le flux de main-d'œuvre et d'instaurer des canaux de migration économique temporaire, avec des retours organisés en amont ;
- d'autre part, différents programmes de retour volontaire, adressés aux travailleurs étrangers au chômage et ayant droit aux indemnités de chômage, qui pourraient voir un intérêt à partir dans les quelques aspects « attractifs » de ces dispositifs.

Au niveau européen, la décision n° 575/2007/CE, qui crée le Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 comme partie du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », fixe comme objectif principal la promotion du retour effectif et durable à travers une série de mesures. Les États sont incités à donner une préférence au retour volontaire sur le retour forcé puisque le premier répond aussi bien à l'intérêt d'un retour digne des personnes qu'à celui des autorités des pays d'accueil.

L'Espagne a trois programmes de retour :

1. Pour des raisons humanitaires, concernant des personnes présentant une vulnérabilité « sociale ».
2. Le retour assisté qui implique la volonté de la personne renvoyée de démarrer un projet professionnel dans le pays d'origine. Ces deux programmes, qui existent depuis 2003, sont impulsés par le ministère du travail et l'OIM ; interviennent différentes organisations comme la Croix Rouge, ACCEM, MPDL, Caritas, et les administrations de la Communauté de Madrid et de la Generalitat de Catalunya.
3. Mis en place depuis 2008, et coïncidant avec la crise économique, un programme facilite le retour volontaire de travailleurs étrangers au chômage et pouvant prétendre aux indemnités de chômage.

Ce plan offre la possibilité de récupérer 40 % au départ et 60 % à l'arrivée des sommes prévues par les allocations de chômage. Les frais de voyage sont couverts et un petit pécule est prévu. Après le premier paiement, le migrant dispose d'un mois pour partir, avec tous les membres de sa famille, y compris celles et ceux arrivés par le regroupement familial. Ils s'engagent à ne pas demander un visa, ou une autorisation de séjour et/ou de travail en Espagne pendant une période de trois ans. Ils ne pourront donc retourner en Espagne que comme touristes.

Pour bénéficier de ce programme, cinq conditions doivent être réunies :

- être inscrit comme demandeur d'emploi ;
- être au chômage après une rupture du contrat de travail selon les motifs prévus à l'article 208.1.1 LGSS ;
- avoir droit aux indemnités de l'assurance chômage, sans cumuler un travail à temps partiel ;
- s'engager à ne pas retourner en Espagne pour demander une autorisation de séjour ou de travail durant trois ans ;
- ne pas faire l'objet d'une interdiction de retour : soit parce que faisant l'objet d'un procès pénal en cours, soit parce que condamné à une peine de privation de liberté ou une demande d'extradition ou encore parce qu'atteint d'une maladie contagieuse qui requiert son internement dans un établissement spécialisé.

En pratique

Depuis 2003 et jusqu'au 31 août 2007, 2 054 personnes ont bénéficié d'un retour volontaire, selon les informations de l'OIM. Le groupe le plus nombreux concernait des personnes d'Amérique latine, ayant un travail ou un salaire précaire qui les empêchait de faire des économies. Il s'agissait principalement de personnes boliviennes (421), équatoriennes (355), argentines (238), brésiliennes (170) et uruguayennes (137).

Concernant le troisième programme évoqué ci-dessus, le nombre de personnes migrantes ayant eu recours au retour volontaire est resté très minoritaire. La raison principale est qu'il ne tient compte ni des intérêts de la personne migrante ni de l'État d'origine, mais seulement de ceux de l'Espagne (voir « [Una mirada a la aplicacion de las politicas migratorias en Espana. El retorno voluntario y el codesarrollo como opción](#) », Rocio Periago Martinez). De plus, les personnes qui voudraient bénéficier de ce programme ne peuvent le faire si elles ont la nationalité espagnole, ce qui est le cas d'une partie importante des migrants latino-américains. Selon la Croix rouge, ce programme est pour l'instant en *stand-by* en raison d'un manque de financement. Les subventions pour 2012 n'ont pas encore été versées... Le sous-directeur des migrations et porte-parole de la Croix Rouge espagnole expliquait en mai 2012 que cette institution avait suspendu le programme vers la mi-avril et n'acceptait plus de demandes dans l'attente de la réponse du secrétariat général des migrations et du versement des fonds. Cela démontre sans aucun doute la gestion plus que déficiente des financeurs des programmes.

Bilan

Même si, on le sait, la crise affecte une bonne partie de la population migrante, des dynamiques familiales et sociales ont été créées et ne peuvent pas cesser de manière abrupte après une décennie d'arrivées de nombreux migrants sur le territoire espagnol. Selon Sami Naïr, sauf à présenter le migrant comme le responsable de la crise, aucune politique de retour ne peut fonctionner sans mobilité, car la décision de retour dépend pour une grande partie de la possibilité de retourner dans le pays d'accueil, et sans limite de temps (Sami Naïr, *L'Europe métissée*, Barcelone, Circulo de lectores, 2010 : 613).

D'autre part, les fonds destinés à financer les programmes de retour ont diminué. La mauvaise gestion de la part du gouvernement espagnol a eu comme conséquences la méconnaissance et l'absence de coordination des programmes. Les organisations qui, depuis 2008, donnent de l'information sur le troisième programme signalent que, même si nombreuses sont les personnes migrantes intéressées par ce programme, elles n'en font pas la demande pour plusieurs raisons, et notamment par crainte que les allocations de chômage soient limitées à quelques mois, ou que les sommes accordées ne soient pas suffisantes pour entamer un projet dans le pays d'origine, ou encore que la situation sociopolitique dans le pays d'origine soit dégradée. Mais, plus que tout, c'est la perte d'un droit de séjour qui explique le désintérêt pour le programme.

De plus, et pour reprendre l'analyse émise par Suzanne d'Anglejan, « *le retour des migrants représente une pression importante sur le marché du travail du pays d'origine. Les seuls gagnants sont les pays dits d'accueil qui trouvent une forme effective, durable et peu onéreuse de diminuer la quantité de la main-d'œuvre étrangère*³². » À cela, on peut ajouter l'utilisation des politiques de retour comme un moyen de se défaire de la main-d'œuvre étrangère face au sentiment d'échec ressenti par les protagonistes ainsi que l'instrumentalisation de la question migratoire à des fins électoralistes. Tout cela fait que, dans beaucoup de cas, et malgré la crise économique, la politique de retour n'est pas un succès.

Le troisième programme présenté ci-dessus a comme objectif indirect d'« *améliorer les possibilités d'accès à l'emploi des chômeurs nationaux [c'est-à-dire espagnols]* ». En théorie, ce programme présente trois avantages :

- favoriser la réinsertion sur le marché du travail et la réinsertion professionnelle dans les pays d'origine ;
- encourager le développement de ces pays par le retour des travailleurs qualifiés et expérimentés ;
- renforcer les liens entre les États.

Mais cela ne garantit pas l'accès à un emploi dans le pays d'origine. Les chiffres ne laissent pas présager un succès de ces programmes. En ce qui concerne le « retour social » et selon les chiffres officiels, en 2011, 2 199 migrants sont partis d'Espagne alors que deux ans auparavant, ce chiffre était de 4 022 personnes. Et, pour ce qui concerne le « retour productif », seulement 99 personnes ont reçu une aide économique pour un projet professionnel.

Il semblerait en outre qu'il n'y ait pas de suivi de la situation des personnes ayant bénéficié de ces programmes dans les pays de retour, ni d'organisme chargé de la gestion des ressources. Certains experts estiment d'ailleurs que ces pays vont être lésés avec de telles politiques car cela représente un manque à gagner financier non négligeable en ce qui concerne les transferts des fonds envoyés par des migrants (ce qu'on appelle des « remises »).

³² D'Anglejan Suzanne, « [Migraciones internacionales, crisis economica mundial y politicas migratoria. Llego la hora de retornar ?](#) », in OASIS, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, núm. 14, 2009, p. 25.

FRANCE

Cette synthèse a été rédigée par Pascaline Chappart (doctorante Migrinter, membre du Gisti).

Aperçu historique

La première moitié du XX^e siècle avait d'ores et déjà constitué un terrain d'expérimentation de l'assistance au retour volontaire, à l'exemple des « rapatriements volontaires » de travailleurs étrangers organisés dans les années 1930 par les entreprises du bassin minier et soutenus par l'État dans le cadre d'une politique dite « d'assainissement du marché du travail » ; puis au cours des années 1950-1960 en direction des Français musulmans d'Algérie « indigents »³³. En 1974, cette politique réapparaît par le biais de programmes de « formation retour » des travailleurs immigrés. En février 1976, « une procédure exceptionnelle de rapatriement gratuit » des travailleurs étrangers au chômage est mise en œuvre par l'Office national des migrations (Omi, futur Ofii) qui leur alloue un pécule de 1 000 francs. L'année suivante, la politique d'aide au retour est étendue et s'est officialisée avec le « million Stoléro ». Si ce dispositif est supprimé en 1981, le gouvernement a fait valoir, entre autres justifications, un « souci de développement et de coopération Nord-Sud », conçu comme un moyen d'« aider à réduire la pression au départ » des pays d'émigration, pour légitimer la résurgence de l'aide au retour sous la forme d'une « aide publique à la réinsertion » en 1984³⁴ : les départs imposés aux travailleurs immigrés par les plans de licenciements industriels sont présentés comme une aspiration des étrangers eux-mêmes à contribuer au développement de leur pays d'origine... Objet d'un investissement institutionnel marqué durant la période 1970-1980, l'expulsion a émergé sous la forme d'une politique officielle d'encouragement au départ et pris le nom, dans le discours politique, de « retour » tandis que les registres du développement, de l'humanitaire et du volontariat ont successivement été investis et mis à profit par les pouvoirs publics pour soutenir leur orientation restrictive. C'est dans ce contexte que la politique d'aide au retour (sous-entendu volontaire) s'est progressivement inscrite dans le dispositif de renvoi, comme une mesure à part entière de l'action publique en faveur des départs.

À partir des années 1990, les dispositifs d'aide au retour ont changé de cible et de motivation politique ; ils ne visaient plus les travailleurs réguliers licenciés ou au chômage mais les étrangers « invités à quitter le territoire ». D'une politique de lutte contre le chômage - ou plutôt d'éviction des étrangers désœuvrés du système national d'indemnisation - les mesures d'encouragement au départ ont ensuite été directement coordonnées avec le durcissement des critères de régularisation et des législations sur l'asile et l'immigration, comme modalité « alternative » de la gestion de l'expulsabilité des étrangers.

³³ Circulaire n°250 du 13 juillet 1950 des ministres de l'intérieur, de la justice, du travail et de la sécurité sociale, de la santé publique et de la population, relative au « Rapatriement des Français originaires des départements d'Algérie et se trouvant sans ressources sur le territoire métropolitain ».

³⁴ Sénat, 1984, Compte rendu intégral, séance du 2 mai 1984, JO n°22 S (C.R.), p. 530.

Les programmes d'*aide à la réinsertion* de 1991³⁵ et de *rapatriement humanitaire* de 1992³⁶ ont perduré jusqu'en 2005, sans subir de transformations notoires. Ces dispositifs d'incitation au retour ont été à plusieurs reprises réaménagés de façon *ad hoc*, pour se combiner à des opérations de régularisation ou d'évacuation de populations exilées.

En complément de ces deux mécanismes de retour, des **programmes spécifiques de réinsertion** (aide à la création d'une mini-entreprise) ont également été institués avec certains pays d'émigration dans le cadre d'une politique de « **codéveloppement** » fondée sur deux objectifs : « maîtriser les flux pour l'intégration » et « continger les migrations potentielles »³⁷. Le « programme de développement local/migration » (PDLM) mis en œuvre à partir de 1995 au Mali, en Mauritanie et au Sénégal est considéré comme la première traduction concrète de ce concept politique ; son objectif était double : « accompagner des migrants qui rentrent au pays » et « permettre aux populations restées sur place de s'y stabiliser ». Dans cette logique, le codéveloppement était présenté comme une « chance pour les sans-papiers »³⁸ et étroitement relié à la politique de départs contraints (« vocation à retourner chez eux »). En janvier 1999, un dispositif de réinsertion similaire au PDLM est mis en œuvre en Roumanie : le « programme codéveloppement migration » (PCDM). Les ressortissants roumains retournés par le biais des programmes de retour peuvent obtenir une aide à la formation (d'un montant maximal de 450 euros) ou une aide à la réalisation d'un projet économique (à hauteur de 3 660 euros). Avec le concours du fonds européen pour les réfugiés, la couverture géographique du « volet réinsertion » a été étendue en 2003 à la Moldavie puis, à partir de 2005, à l'Arménie, le Cameroun, le Congo RDC, la Guinée, la Géorgie et l'Ukraine.

La focalisation des pouvoirs publics sur l'objectif de la reconduite à la frontière a participé à la remise à l'ordre du jour des mesures d'incitation au retour depuis 2005 et à leur inscription dans les accords de « gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement » négociés depuis lors.

Un dispositif sujet à de multiples révisions et sans une véritable assise légale

Le fondement légal de ce dispositif paraît pour le moins sujet à caution³⁹ puisque seuls les articles **L. 511-1** et **L. 512-5** du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) y font brièvement mention mais aucun texte de loi ne réglemente les modalités pratiques d'application de l'aide au retour et à la réinsertion ; **cette procédure étant strictement administrative, elle échappe à tout contrôle juridictionnel.**

³⁵ Circulaire du 14 août 1991 relative au programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire.

³⁶ Circulaire MASI/DPM n°92-21 du 14 septembre 1992 relative au rapatriement humanitaire des étrangers, non publiée au *JORF*

³⁷ Naïr, Sami, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, 1997.

³⁸ Sénat, Rapport n°470 (97-98) de la commission d'enquête sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière, tome 1, 1998.

³⁹ Voir sur ce point : *Dictionnaire permanent, Droit des étrangers*, « Simplification et mise en cohérence du dispositif d'aide au retour des étrangers », Bulletin 152, 1^{er} janvier 2007, Editions législatives, p. 6349-50.

Art. L. 511-1 « Pour satisfaire l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français, l'étranger [...] peut solliciter, à cet effet, un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine. ». Cette référence a été introduite par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 (art. 52) et modifiée par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 (art. 37).

Art. L. 512-5 : « L'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut solliciter un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine, sauf s'il a été placé en rétention. » La réforme législative des mesures d'éloignement de juin 2011 a supprimé l'expression « sauf s'il est placé en rétention » de la rédaction de l'article L. 511-1, pour la réintroduire dans le présent article.

Depuis la relance de 2005, pas moins de six textes ont été successivement adoptés pour organiser, remodeler, et finalement rendre éligible tout étranger, communautaire ou extracommunautaire, à ce programme.

- *Circulaire interministérielle n° DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005 relative au programme expérimental d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière* : appliqué dans 21 départements métropolitains, il s'ajoute au programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire du 14 août 1991 et du 20 janvier 1993, ainsi qu'à la procédure de rapatriement humanitaire du 14 septembre 1992. **L'incitation financière est augmentée (de 150 à 2 000 euros), l'animation du programme est étroitement coordonnée par les préfetures en partenariat avec l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem). Les familles et les demandeurs d'asile déboutés sont présentés comme les principaux destinataires de ce retour aidé.**

- *Circulaire interministérielle n° DPM/ACI3/2006/146 du 30 mars 2006 relative au programme expérimental d'aide au retour des étrangers en situation irrégulière* (non publiée) : avant la fin de l'expérimentation, le dispositif de septembre 2005 est généralisé à l'ensemble du territoire malgré les critiques émises et l'absence de résultats probants au regard des objectifs fixés, à l'instar des aides antérieures. La circulaire prévoit notamment **l'organisation de visites régulières des agents des préfetures et des délégations de l'Anaem au sein des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) pour leur proposer le dispositif d'aide au retour volontaire.**

- *Circulaire n° NOR/INT/K/06/00060/C du 14 juin 2006 relative à l'aide exceptionnelle au retour volontaire des familles d'étrangers en situation irrégulière dont au moins un enfant est scolarisé* : l'incitation financière fut doublée pour les familles alors en quête de régularisation. À l'instar des expériences antérieures, le couplage de l'aide au retour et de la procédure de régularisation n'a pas été concluant. Aucune évaluation sur la pertinence de cette « aide exceptionnelle » ne semble avoir été réalisée.

- *Circulaire interministérielle n° DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement* : désormais, **l'aide au retour volontaire (ARV) est l'aide au retour de droit commun pour les étrangers en situation irrégulière sur le territoire métropolitain. L'aide au retour humanitaire (ARH) est ouverte à tout étranger en situation de dénuement dont les communautaires qui, depuis 1976, étaient exclus de ce type de programme.** Les propositions

d'aide au retour auprès des demandeurs d'asile sont systématisées. Outre les aides financières propres à ces deux procédures, la prise en charge prévoit :

- frais de voyage et d'acheminement en France pour le bénéficiaire, son conjoint et ses enfants mineurs, du lieu de départ en France au lieu d'arrivée dans le pays de destination ;
- frais d'excédent de bagages (40 kg par adulte, 10 kg par enfant) ;
- aide administrative à l'obtention des documents de voyage ;
- accompagnement personnalisé en vue d'une aide à la décision ;
- prise en charge du transport jusqu'à la destination finale à l'intérieur du pays d'origine ainsi que l'hébergement et la nourriture dans l'attente du transport jusqu'à la destination finale ;
- accompagnement social à l'arrivée dans le pays de retour avec une prestation individualisée en particulier pour les familles.

Procédures	Aide financière
<p style="text-align: center;">Aide au retour volontaire (ARV)</p> <p><i>Cible</i> : étrangers en situation irrégulière s'étant vu notifier une OQTF ou un APRF</p> <p><i>Exclusion</i> : communautaires, étudiants</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 000 euros pour un adulte, ▪ 3 500 euros pour un couple, ▪ 1 000 euros par mineur (jusqu'au 3^e, 500 euros à partir du 4^e). <p>Versement échelonné en 3 fois :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 30 % au moment du départ, ▪ 50 % six mois plus tard, ▪ 20 % un an après le départ.
<p style="text-align: center;">Aide au retour humanitaire (ARH)</p> <p><i>Cible</i> : étranger en situation de dénuement</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 153 euros pour un adulte, ▪ 46 euros pour un mineur <p>Versée au moment du départ, dans son intégralité.</p>

- *Instruction n° 2010/03 de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii-ex Anaem) du 15 mars 2010 sur le dispositif d'aide au retour et d'aide à la réinsertion* : elle se substitue à la circulaire du 7 décembre 2006, introduit une condition de durée de séjour (plus ou moins 3 mois) dans l'octroi des aides et crée une « aide au retour simple » réservée aux étrangers présents depuis moins de trois mois et en situation de dénuement (cf. descriptif du contenu ci-dessous).

En décembre 2012, le ministre de l'intérieur a annoncé une réforme prochaine du système d'aide au retour en mettant en avant les « effets pervers » de l'aide au retour humanitaire largement appliquée en direction des populations roms originaires de Roumanie, pourtant libres de revenir en France.

- *L'arrêté du 16 janvier 2013 relatif à l'aide au retour* a défini le **régime actuel des aides publiques** en la matière (depuis le 1^{er} février 2013), à savoir :

- la facilitation de l'organisation matérielle du départ volontaire et la prise en charge du voyage jusque dans le pays d'origine (réservation des billets de transport aérien, aide à l'obtention des documents de voyage, acheminement du lieu de séjour en France jusqu'à

l'aéroport de départ en France et une assistance lors des formalités de départ à l'aéroport) ainsi que des frais de bagages : 40 kg/adulte, 20 kg/enfant mineur pour les ressortissants des pays tiers ; 20 kg/adulte et 10 kg/mineur pour les ressortissants de l'UE.

- une aide financière versée lors du départ : 500 euros par adulte et 250 euros par enfant mineur pour les ressortissants des pays tiers ; 50 euros par adulte et 30 euros par enfant mineur pour les ressortissants de l'UE.

Modalités prévues par l'instruction du 15 mars 2010, valables jusqu'en janvier 2013

L'aide ne peut être accordée qu'une seule fois : toute personne en ayant d'ores et déjà bénéficié n'est plus censée être éligible à aucune des aides.

Toute personne en mesure de quitter le territoire par ses propres moyens est également exclue du dispositif.

L'aide au retour volontaire (ARV) est destinée aux personnes en séjour irrégulier uniquement. L'aide au retour humanitaire (ARH) et l'aide au retour simple (AR) concernent quant à elles les individus en « *situation de dénuement ou de grande précarité* ».

Seule l'ARH est applicable dans les DOM.

Quelle que soit la forme de retour (ARV, ARH, AR), l'organisation du départ par l'Ofii comprend :

- une aide administrative (obtention de document transfrontalier et frais liés) ;
- la prise en charge du transport (liée aux démarches consulaires, et depuis la ville de départ en France jusqu'à la ville de destination) ;
- le financement des frais de bagages (40 kg par adulte et 10 kg pour les mineurs, selon les frais des MCO) ;
- « *si nécessaire* », les frais d'hébergement et le repas dans l'attente du départ ;
- « *le cas échéant* », une « *aide à la décision* » (via l'Ordre de Malte, l'AAAS).

	Pour qui ?	Exclusions	Quoi ?
Aide au retour volontaire (ARV)	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes sous OQTF, IQTF, APRF sauf si placement en CRA • Personnes en situation irrégulière depuis 3 mois en métropole • Ressortissants d'un pays signataire d'un accord de gestion concertée des flux migratoires et <u>placés en CRA</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes sous ITF ou arrêté d'expulsion • Citoyens communautaires • Conjoints de Français (L. 521-3) et étrangers relevant de la procédure de regroupement familial • Personne détentrice d'un titre de séjour 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 500 € pour un couple marié • 2 000 € par adulte • 1 000 € par mineur jusqu'au 3^e enfant • 500 € à partir du 4^e enfant <p>versés lors du départ, en une fois sauf « <i>exception tenant au parcours migratoire</i> » (risque de retour en France)</p>
Aide au retour humanitaire (ARH)	<ul style="list-style-type: none"> • Citoyens européens depuis 3 mois en France en situation précaire (dont les consulats ne peuvent financer le rapatriement) • Ressortissants extracommunautaires depuis 3 mois en France en situation précaire • Personnes sous ITF non exécutée (avec l'aval de la préfecture) • Personnes exclues de l'ARV 	<ul style="list-style-type: none"> • Conjoints de Français et étrangers relevant de la procédure de regroupement familial 	<ul style="list-style-type: none"> • 300 € par adulte • 150 € par mineur <p>versés lors du départ</p>
Aide au retour sans aide financière (AR)	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes en situation précaire depuis moins de 3 mois en métropole, « <i>à titre exceptionnel et après examen de la situation individuelle et familiale</i> » • Mineurs isolés, toutes nationalités confondues, sur demande du magistrat compétent, dans le cadre d'une réunification familiale dans le pays d'origine ou un pays d'accueil. 		

La réforme de 2013 ne fait aucune mention des conditions d'éligibilité à l'aide à la réinsertion ni des critères de financement des projets générateurs de revenus, déjà opaques antérieurement.

Le fichier OSCAR – Biométrie :

Créé par un décret du 26 octobre 2009, ce fichier « Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour » collecte, depuis l'été 2010, les données biométriques (photographie numérisée du visage et empreintes des dix doigts) du bénéficiaire de l'aide au retour et de ses enfants dès l'âge de 12 ans, pendant une durée excessive de 5 ans. Les associations ont souligné le caractère disproportionné et arbitraire de cet enregistrement, eu égard, d'une part, à la simple finalité de gestion de l'aide au retour et, d'autre part, aux montants minimes de cette aide. La loi prévoit que ce fichier soit accessible aux préfetures et aux consulats. Les conseils généraux ainsi que les organismes sociaux n'y ont légalement pas accès. Mais sur ce point, les pratiques illégales existent... On a vu des conseils généraux refuser des prestations, comme l'aide sociale à l'enfance (ASE), à des personnes – notamment des ressortissants roumains – en motivant leur décision par le fait que la personne avait déjà reçu une aide au retour (et qu'elle était revenue ensuite), ce qui posait un double problème : une telle motivation n'a aucun fondement légal et surtout, comment se faisait-il que les conseils généraux aient ainsi accès aux fichiers de l'Ofii ? Malgré les dénégations d'agent de l'Ofii, il est évident que ces fichiers sont déjà communiqués en toute illégalité. Cette pratique a également été observée avec le 115 (dispositif d'hébergement d'urgence) à Paris.

L'aide à la réinsertion :

Critères d'accès à l'aide à la réinsertion en 2010 :

Pour qui ?	Exclusions	Contenu
<ul style="list-style-type: none"> • Personnes éligibles à l'ARV et l'ARH • « Jeunes professionnels » (accord de gestion des flux migratoires) après un séjour de 18 mois et rentrés depuis moins de 6 mois • Personne ayant séjourné en France 2 ans et rentrée par ses propres moyens depuis moins de 6 mois 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes éligibles à l'AR • « Salariés en mission » • Retraités (65 ans ou dont la santé est incompatible avec la conduite d'une activité économique) • Nationaux • Conjoints de Français • Expulsés 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide financière • Accompagnement technique (étude de faisabilité, réalisation, suivi d'une année) par un opérateur conventionné

Outre la fluctuation de l'accès à l'aide à la réinsertion au gré des intérêts politiques, la mise en œuvre de l'aide à la réinsertion et les critères de financement des projets générateurs de revenus varient selon les pays. **Peu d'informations sont disponibles sur ces aides en France et sur leurs réalisations concrètes à l'arrivée.** Dans la plupart des cas, le montant du financement de l'aide au démarrage des projets est soumis à deux plafonds de 4 000 € et de 7 000 €. Pour obtenir un financement plafonné à 4 000 €, le projet doit être considéré comme économiquement viable par le comité de sélection des projets (Ofii et ambassade + partenaires locaux). Pour obtenir un financement supérieur à 4 000 € et plafonné à 7 000 €, le projet doit en outre être considéré comme « innovant » par le comité... En Roumanie, le financement des projets était limité à 3 660 € et strictement réservé aux personnes revenues dans le cadre d'une aide au retour.

En 2009-2010, l'Ofii a travaillé de concert avec l'Organisation internationale pour les migrations afin d'étendre la couverture géographique des aides à la réinsertion aux pays suivants : Afghanistan, Bangladesh, Djibouti, Éthiopie, Inde, Irak (3 gouvernorats kurdes du nord), Iran, Kenya, Kosovo, Pakistan, Serbie, Soudan et Sri Lanka. Néanmoins, le projet a été arrêté avant son terme et plusieurs raisons ont été invoquées : une sous-budgétisation permettant d'afficher un « succès » en passant sous silence le fait que les aides promises avant le départ de France étaient inexistantes à l'arrivée (objectif de 350 personnes alors que 1 200 retours ont été organisés), ou un effet d'appel d'air (selon l'observation d'associations calaisiennes, on venait parfois de très loin - Belgique, Hollande, Italie - spécialement pour s'inscrire à ces programmes).

En 2013, l'Ofii, *via* ses représentations à l'étranger, a mis en œuvre, avec des partenaires locaux, des programmes de réinsertion dans les pays suivants : Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Congo RDC, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Géorgie, Guinée, Haïti, Mali, Maroc, Île Maurice, Moldavie, Roumanie, Sénégal, Tunisie, Togo, Ukraine. En outre, l'aide à la réinsertion était également liée à des accords européens de partenariat pour la mobilité (Cap-Vert, Arménie), à des projets européens (*European reintegration instrument* en Afghanistan, Pakistan, Irak, Azerbaïdjan, Nigeria, Russie ; projet franco-allemand *Ura 2* au Kosovo). Arrêtée en juillet 2010 en Roumanie à l'initiative des autorités françaises, l'aide a fait l'objet d'un nouvel accord bilatéral conclu en septembre 2012 (en vigueur depuis le 15 janvier 2013) prévoyant une « *aide à la réinsertion sociale et économique de 80 familles roumaines, appartenant à la minorité rom* ». Dans son rapport d'activité 2013, l'Ofii laisse entendre qu'une réforme de l'aide à la réinsertion serait en cours d'élaboration.

Les acteurs de l'aide au retour

Jusqu'en 2007, le ministère en charge du travail et des affaires sociales (par l'intermédiaire de sa direction de la population et des migrations) édictait par voie de circulaire les programmes d'aide au retour tandis que l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem, ex-Omi puis devenue l'Ofii - Office français de l'immigration et de l'intégration en

2009⁴⁰) – un établissement public placé sous sa tutelle – était chargée de les appliquer. Lors de sa création en 2007, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a pris le relais jusqu'en novembre 2010 où, à la faveur d'un remaniement ministériel, ses attributions et les organes relevant de sa tutelle sont placés dans les mains du ministère de l'intérieur. *Depuis mars 2012⁴¹, la définition des « conditions d'octroi et le montant de l'aide au retour » a été officiellement confiée au ministre de l'intérieur (chargé de l'immigration), et cela « après avis du conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ».* Si l'Ofii, à la fois bailleur et gestionnaire des aides au retour, est le principal acteur de ces procédures, il agit en partenariat avec les préfetures, les travailleurs sociaux des Cda, les services de police (dont la Brigade d'assistance aux sans-abris dans le cadre de maraudes), des **associations pour faire connaître** l'existence de ces aides. Pour multiplier ses actions de sensibilisation au retour, l'Ofii a également fait appel à l'OIM en 2007 ainsi qu'à l'association « Entreprendre et réussir en Afrique » (créée de toutes pièces dans ce but) dont la convention signée en septembre 2007 a été dénoncée avant son terme du fait des soupçons d'abus de confiance et de recel d'abus de confiance qui pesaient sur son président.

Selon le ministère en charge de l'immigration, « un étranger qui doit être éloigné a toujours le choix entre le retour volontaire et le retour forcé⁴² ». Dans les dépliants de promotion du retour volontaire de l'Ofii, « choisir le retour volontaire vous permet d'être aidé pour préparer et réussir votre retour, [...] c'est avoir la liberté de décider de rentrer et de regagner son pays dans la dignité ». L'Ofii a produit également deux films de promotion de ces aides (en ligne sur son site).

Bilan des pratiques de retour volontaire de 2006 à 2012

Inscrits dès 2006 dans le décompte statistique des mesures de reconduites effectives à la frontière, les retours organisés par l'Ofii faisaient **partie intégrante des objectifs chiffrés de renvois** : après une programmation de 2 500 départs volontaires en 2007, deux ans plus tard l'objectif était qu'ils se stabilisent et qu'ils représentent de manière durable un tiers des départs organisés. Une telle démarche fait d'emblée apparaître l'ambiguïté de la définition institutionnelle du « volontariat » de cette procédure, d'ailleurs requalifiée par les ministres en charge de l'immigration en mesure de « reconduite volontaire » ou d'« éloignement aidé ». De 2008 à 2012, les « retours volontaires » ont alimenté pour plus d'un tiers l'objectif chiffré de reconduites à la frontière annuel que s'est fixé le gouvernement. Le budget consacré aux frais des 28 000 expulsions prévues pour 2011 avait d'ailleurs intégré cette donnée : « on estime à 18 760 le nombre de retours forcés à financer, les retours volontaires étant pris en

⁴⁰ En 1945, l'État a créé l'Office national d'immigration (Oni) qui est devenu en 1989 l'Office des migrations internationales (Omi). En 2005, l'Omi a absorbé l'association Service social d'accueil des étrangers (SSAE) pour devenir une Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem). En 2009, l'Anaem a été transformé en Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Depuis sa création, cette administration a été chargée d'appliquer la politique de retour volontaire et de réinsertion.

⁴¹ Article 26 du décret n°2012-336 du 7 mars 2012 relatif à l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

⁴² M3IDS, *Lutter contre l'immigration clandestine. L'essentiel sur l'immigration irrégulière*, 2009, p. 9.

charge par l'Ofii. ». En 2013, on comptait 7 383 retours volontaires (dont 1 894 ressortissants communautaires quasi exclusivement originaires de Roumanie).

Les chiffres des aides au retour

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aide au retour volontaire	1 991 78%	2 051 41%	2 227 18%	2 913 19%	4 016 28%	4 726 30%	4 859 28%
Aide au retour humanitaire	548 22%	2 898 59%	10 191 82%	12 323 81%	9 761 70%	10 608 67%	12 090 69%
Aide au retour simple	-	-	-	-	277 2%	506 3%	624 3%
Total des retours	2 539	4 949	12 418	15 236	14 054	15 840	17 573

Source : Anaem/Ofii

Si l'instruction prévoit un entretien individuel ainsi qu'une offre personnalisée d'aide au retour, plusieurs directions de l'Ofii ont dû réaménager leur mode opératoire et instituer des **pratiques d'information et de dépôts collectifs** des demandes, notamment pour les ressortissants roumains et afghans qui étaient rapatriés par **vols groupés**. À la suite des opérations policières au sein des jungles calaisiennes puis de celle du canal Saint-Martin à l'été 2010, la direction parisienne fixait des rendez-vous aux demandeurs dans un **délai** allant jusqu'à cinq mois après la sollicitation des personnes, souvent dans l'urgence du départ du fait de leur précarité et du harcèlement policier dont elles faisaient l'objet. À Calais, il fallait alors attendre quatre mois. Même si une convention a été contractée entre l'Ofii et le 115, **aucun hébergement** n'était prévu pour ces personnes du fait du manque de places d'hébergement mises à disposition sur le territoire. En outre, l'**interprétariat** fait souvent défaut : le recours aux services d'interprétariat par téléphone empêche un véritable dialogue entre l'étranger et l'agent, les informations sur le dispositif restent donc très sommaires... Dans bien des cas, il n'y a d'ailleurs aucun interprète. L'accompagnement social inscrit dans l'instruction de mars 2010 n'est en aucun cas mis en œuvre, avant le départ comme à l'arrivée à l'aéroport (prévu notamment pour les familles ou les personnes « vulnérables »). **Il s'agit d'une démarche purement administrative qui s'arrête à la porte d'embarquement à l'aéroport**. Dans le cas où l'Ofii ou les opérateurs conventionnés en matière de réinsertion interviennent, seule une adresse est remise aux personnes ; celles-ci **n'ont aucune idée des modalités prévues en matière de réinsertion ni des démarches à effectuer lors de leur arrivée**.

Dès 2006, l'activité s'est déployée hors des règles du dispositif d'aide au retour telles qu'elles étaient officiellement définies à l'échelle nationale : s'y sont greffées des **modalités spécifiques d'incitation sous contrainte**, élaborées au gré des politiques régionales de répression de l'immigration irrégulière et des objectifs chiffrés d'éloignement fixés à chaque préfecture. Au nombre de ces opérations figuraient notamment les actions menées à la demande expresse des préfets sur les « campements des Roms »⁴³, le « dispositif spécifique d'aide au retour dans

⁴³ Voir la [circulaire raciste du 5 août 2010](#) ; les rapports du [CNDH Romeurope](#) et le dossier du Gisti sur [les Roms](#).

le Calaisis » et l'introduction de la proposition du retour volontaire lors des gardes à vue ou durant la rétention ont illustré l'association des pratiques d'aide au retour aux méthodes de reconduites forcées, révèlent l'artifice du volontariat et l'imbrication contradictoire des registres de l'aide et du contrôle.

Le « dispositif Rom » (également qualifié par les agents de l'Ofii de « RH Roumains », « RH » pour retours humanitaires) : la part croissante du dispositif de l'Ofii dans la mise en œuvre des reconduites a été rendue possible par l'organisation d'opérations ciblées d'expulsions locatives et territoriales visant les citoyens européens roumains et bulgares, en particulier *via* la procédure de « retour humanitaire ». Cette procédure a permis à la France d'organiser de manière formellement légale⁴⁴ des départs contraints en les motivant par la situation de dénuement des populations ainsi expulsées : illégalisés en tant que « *charge déraisonnable pour l'État* », ces citoyens communautaires étaient reconduits, sous escorte, par l'Ofii. Une coordination s'est instaurée sous l'égide des préfetures afin que les agents de l'Ofii, accompagnés des services de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, de la police et de la police des frontières, interviennent de jour comme de nuit lors d'opérations conjointes pour procéder à l'évacuation de l'ensemble des personnes et en faire partir un certain nombre, mettant ainsi à jour la politique de répression et de harcèlement systématiques de ces populations. Alors que l'entrée de leurs États dans l'UE en janvier 2007 devait leur assurer une plus grande protection juridique contre les mesures d'éloignement, ils ont été autant frappés qu'auparavant. En 2009, l'Ofii avait organisé 44 vols groupés à destination de la Roumanie et de la Bulgarie.

Les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie, cibles des retours aidés

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aide au retour humanitaire	2 189 76%	9 178 90%	11 040 90%	9 141 94%	8 713 82%	10 378 86%
Aide au retour simple	-	-	-	125 45%	192 38%	281 45%
Part sur l'ensemble des retours Ofii	44%	74%	72%	66%	57%	61%

Source : Anaem/Ofii

⁴⁴ Selon l'article R. 121-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale, les ressortissants mentionnés au premier alinéa de l'art. L. 121-1 [les ressortissants communautaires] ainsi que les membres de leur famille mentionnés à l'art. L. 121-3 ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues à l'art. R. 121-1 pour l'entrée sur le territoire français [présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité].* » Au-delà de trois mois, les Roumains et les Bulgares doivent justifier disposer des ressources nécessaires à leur séjour ou obtenir une autorisation de travail.

Aider à la reconduite plutôt qu'à la réinsertion

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de retournés	4 949	12 418	15 236	14 054	15 840	17 573	7 386
Nombre de projets de réinsertion (% par rapport aux retournés)	374 7%	409 3%	558 < 4%	1 383 < 10%	376 2%	421 2%	628 8%
Nombre de retournés roumains	1 693	8 245	10 177	8 182	7 284	9 282	1 487
Nombre de projets de réinsertion en Roumanie (% par rapport aux retournés)	90 5%	85 1%	146 1%	72 < 1%	10 < 1%	1 < 1%	?

Source : Anaem/Ofii

Inexistante en Bulgarie, cette assistance n'a concerné que 72 des 8 182 Roumains reconduits par l'Ofii en 2010. En 2011, seules 2 % des personnes retournées par l'Ofii ont reçu une « aide à la réinsertion économique ». Tous les expulsés « volontaires » n'ont donc pas « vocation » à être « aidés » à se réinstaller dans leur pays d'origine.

À Calais, éloigner au plus vite : différents mécanismes d'incitation au retour propres au Pas-de-Calais ont été mis en place dans le courant de l'année 2006 à l'initiative de la France mais également des autorités britanniques. Taillé sur mesure pour cette région frontalière, le « dispositif spécifique d'aide au retour dans le Calais ⁴⁵ » vient ainsi s'inscrire dans la gestion policière des exilés et confirmer la politique de dissuasion à l'égard d'une « forte pression migratoire ⁴⁶ » dans cette portion du territoire : assouplissement des conditions d'éligibilité à l'aide au retour volontaire et octroi basé sur le déclaratif ; maraudes pour aller au devant des exilés ; proposition durant la garde à vue, pécule de 2 000 euros remis en une seule fois à l'embarquement ; **recours aux laissez-passer européens** permettant d'organiser le départ des Irakiens, Érythréens, Somaliens, Soudanais, etc. Cela n'a fait que conforter le décalage saisissant entre le peu de moyens consacrés à l'accès aux droits - et en particulier à celui de solliciter l'asile - et les dispositifs de contrôle des frontières et de répression en vue d'assurer le départ des exilés.

L'aide au retour pour les personnes en rétention : l'ensemble des textes relatifs à l'aide au retour a prohibé l'application de la procédure de retour volontaire en rétention. Pourtant, dès 2007, le rapport de la Cimade notait que le centre de rétention de Rouen-Oissel « traite les demandes de retour volontaire en rétention. Cette possibilité est assez spécifique au CRA de Rouen dans la mesure où cette procédure est en principe réservée aux personnes libres. ⁴⁷ » En outre, les médiateurs sociaux de l'Ofii ⁴⁸ ont reçu en 2008 pour instruction d'informer systématiquement toutes les personnes lors de leur arrivée en centre de rétention administrative (CRA) de l'existence du dispositif et de réitérer cette démarche auprès de celles dont la libéra-

⁴⁵ Ofii, *Rapport d'activité 2010*, p. 32.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative, rapport 2007*, pp. 192-193.

⁴⁸ Salariés de l'Ofii, les médiateurs sociaux sont chargés d'aider les personnes placées en Cra à l'organisation matérielle de leur départ (récupération de salaires, bagages, formalités diverses), de les soutenir moralement et psychologiquement (cf. art. R. 553-13 du Cesda).

tion a été notifiée. Dans la pratique, chaque préfet use de son pouvoir discrétionnaire pour décider des modalités d'application du dispositif d'aide au retour : l'aide au retour est donc adaptée au gré des circonstances et des objectifs chiffrés en matière d'éloignement⁴⁹... hors de tout cadre juridique.

Dans certains CRA, il serait désormais d'usage de **faire pression** sur l'étranger en conservant son passeport pour obtenir son consentement et organiser un retour aidé, jugé moins coûteux. Pour ceux qui n'ont aucun document et dont le consulat refuse la délivrance de laissez-passer consulaire dans le cadre d'une reconduite, le **chantage** consiste à faire accepter le retour volontaire à l'étranger pour que les consulats se montrent plus disposés à fournir le document nécessaire au départ dans le cadre de cette procédure. Ces pratiques de chantage sont également observées au sein des commissariats de police durant la garde à vue. De plus, de nombreux ressortissants roumains ont été placés en rétention et reconduits selon le dispositif d'aide au retour. À l'inverse, des personnes qui avaient d'ores et déjà déposé une demande d'aide au retour auprès de l'Ofii ont été éloignées de force malgré l'intervention de l'Ofii auprès de la préfecture. Les retenus, faisant l'objet d'une mobilisation particulière de la part d'associations de soutien des étrangers, sont incités à y recourir. En outre, l'instruction de mars 2010 a introduit une exception : « *les étrangers, retenus en centre de rétention administrative (CRA) et ayant la nationalité d'un pays signataire d'un accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires avec la France qui prévoit que ses ressortissants, séjournant en France irrégulièrement, se voient proposer l'aide au retour [volontaire].* ». Les Béninois, les Burkinabés, les Sénégalais ainsi que les Tunisiens sont ainsi concernés. On peut néanmoins s'interroger sur la mise en œuvre pratique de ce traitement différentiel qui risque de susciter de nouvelles tensions dans le contexte déjà explosif des centres de rétention.

La procédure de réinsertion s'avère en pratique particulièrement complexe et manque cruellement de souplesse (voir la synthèse sur la Bosnie-Herzégovine). Les **délais** de mise en œuvre sont par ailleurs beaucoup trop longs, l'Ofii attendant généralement d'avoir un certain nombre de projets pour convoquer le comité de sélection. Pendant ce temps, plusieurs personnes doivent survivre au quotidien. L'aide à la réinsertion n'est pas une activité complémentaire : si telle n'était pas l'idée initiale des promoteurs de ce dispositif durant les années 1990, il est clair qu'aujourd'hui le projet constitue, dans un premier temps, l'activité principale des retournés. Le contexte local n'est pas pris en compte, aussi les modalités de mise en œuvre sont-elles en total **décalage avec les réalités du terrain** (corruption, absence de débouchés, difficultés à obtenir les attestations, factures et autres documents demandés qui donc alimentent à nouveau la corruption sinon encouragent la production de faux). À cela, il faut ajouter le fait que les projets « sur le papier » validés en comité de sélection doivent très souvent être amputés d'une partie de leur contenu matériel, du fait de l'inflation qui sévit dans de nombreux pays, de la variation des taux de changes, des délais, etc., réduisant ainsi à peu de chose des projets qui d'ores et déjà peinent à être viables. Si l'Ofii fait valoir le nombre d'emplois créés (souvent précaires et saisonniers) par l'aide à la réinsertion, **on ne peut pas**

⁴⁹ Comme cela apparaît clairement dans une note émanant du ministère de l'intérieur datée du 1^{er} septembre 2011 : <http://www.educationsansfrontieres.org/article38340.html>

parler de développement mais au mieux d'économie familiale, sinon de survie. À titre d'exemple, le coût d'un projet qui tient la route au Mali se chiffrerait, selon les acteurs du codéveloppement, autour de 14 000 euros. Le financement de l'Ofii est théoriquement de 7 000 euros⁵⁰ (mais avoisine plus généralement les 4 000 euros) et rares sont les porteurs de projet disposant des fonds nécessaires pour alimenter à cette hauteur les fonds de départ. Mais tous étant mis à contribution pour compléter l'apport de l'Ofii, cette condition vient pourtant s'ajouter sans que les personnes en soient informées à l'origine. Enfin, la **logique du soupçon et de contrôle** qui encadre la création des projets l'éloigne définitivement de celle de l'aide : on a ainsi pu voir un projet de transport de bois refusé au motif que la personne allait en profiter pour franchir les frontières et revenir en France... Enfin, on notera qu'**il n'est jamais fait mention, dans les textes comme aux personnes qui sollicitent le dispositif, de l'inscription des retournés volontaires dans le SIS (Système d'information Schengen), et cela pendant 5 ans. Pourtant, c'était bien le cas au sein du consulat de France, en Bosnie notamment.** L'information est d'ailleurs communiquée à l'ensemble des partenaires Schengen *in situ*. Qu'en est-il de la pratique à l'échelle internationale sachant que certaines personnes optent justement pour ce dispositif afin d'éviter une interdiction de retour en France (cf. directive « retour ») ? Les personnes revenues avec l'aide au retour se voient souvent, des années après leur retour, refuser la délivrance d'un visa au motif qu'elles ont bénéficié de ce dispositif.

⁵⁰ Il est limité à 3 660 euros en Roumanie.

L'ACTION DE L'OFII EN ROUMANIE

Cette présentation a été rédigée en 2012 par Marie-Thérèse Leblanc, ancienne coordinatrice de l'action sociale de réinsertion au sein de la représentation de l'Ofii en Roumanie.

L'Ofii, présent en Roumanie depuis 1998, a démarré depuis l'année **2000**, un **programme de « codéveloppement migrations » en faveur de tout migrant roumain rentré volontairement de France**. L'aide individuelle octroyée à chaque porteur de projet, après la réalisation d'une étude de faisabilité validant sa pertinence, s'élève à 3 600 euros par projet. **Pour les six premières années, 2000-2006, l'Ofii a financé 175 projets de réinsertion soit en moyenne 35 projets par an.**

Accélération du programme de réinsertion après 2007 jusqu'à sa suspension en 2011

Durant ces cinq dernières années, on a assisté à l'accélération fulgurante du dispositif ARH (aide au retour humanitaire) avec **41 023 retours** réalisés par l'Ofii pour la seule Roumanie de 2006 à juillet 2012. Ces retours ont concerné pour l'essentiel des populations roms. Pour la même période, l'Ofii a financé **500 micro-projets**, pour un total de 2 391 194 euros (3 600 euros par projet) en faveur de familles se réinsérant dans leur pays, soit **une centaine de projets par an, 3 fois plus que dans la période précédente.**

Cette accélération du programme de réinsertion s'est accompagnée d'une modification très importante des **bénéficiaires, le plus souvent en situation de grande précarité, parfois analphabètes et sans formation professionnelle**, porteurs pour l'essentiel de projets agricoles et avant tout d'élevage. **Le taux d'échec de ces projets, supérieur à 25 %** au-delà de la première année de suivi contractuel assuré par les ONG, a amené la direction générale de l'Ofii, soutenue par sa tutelle, le ministère de l'intérieur, à décider d'une **suspension du programme d'aide à la réinsertion en 2011.**

La nouvelle orientation consistait à **rechercher une plus grande implication de l'État roumain dans l'effort d'inclusion sociale des populations roms**. L'objectif était aussi de **conditionner les interventions de l'Ofii à une collaboration entre collectivités françaises et roumaines dans le cadre de la coopération décentralisée, tout en apportant un soutien méthodologique aux services sociaux locaux en Roumanie**. Il a été décidé la création d'un poste de coordination de l'action sociale sur lequel Marie-Thérèse Leblanc a été nommée le 15 novembre 2011. Le projet était alors de relancer le programme de réinsertion de façon expérimentale pour 80 familles roms, après la signature d'un **protocole national franco-roumain prévoyant des déclinaisons locales dans 5 judets accueillant un nombre significatif de migrants de retour : Alba, Bihor, Dolj, Mehedinti et Timisoara.**

Quels constats après six mois d'observation et de rencontres avec les principaux acteurs ?

Réinsertion économique, rénovation de l'habitat et stabilisation familiale

L'échec relatif des projets économiques doit être relié à la nature nouvelle des projets en Roumanie depuis 5 ans avec un changement très important du public concerné. Depuis 2007, il s'agit de personnes en situation de grande précarité, le plus souvent sans qualification professionnelle, parfois analphabètes, avec des parcours migratoires courts et une **optique de survie**. **On aurait tort d'attendre des intéressés qu'ils se transforment par miracle, et en une année, en chefs d'entreprise performants.**

À cela il faut ajouter que **le choix de l'activité se fait, à l'exception de quelques initiatives, sans préparation en amont, sans aucune formation en aval, avec un accompagnement limité à un an et au projet lui-même, sans prise en compte de l'ensemble des besoins et capacités de tous les membres de la famille.** L'élevage des moutons (revendus en partie ou en totalité pour faire face à la première difficulté, parfois pour repartir en France), devient ainsi la cible facile pour illustrer l'*incapacité* et la *duplicité* des porteurs de projets. On s'interroge plus rarement sur **l'évaluation préalable des motivations et compétences ainsi que sur l'accompagnement apporté aux intéressés.**

Si le taux de réussite économique des projets, après 3 années ne dépasse guère 50 %, on peut faire cependant le constat pour 96 % des intéressés d'une **stabilisation en Roumanie** dans leur milieu d'origine. Une partie des sommes allouées par l'Ofii permettent souvent de répondre à une préoccupation essentielle des intéressés qui est d'**améliorer leur habitat**. Que ce soit la construction d'une nouvelle maison, d'une pièce supplémentaire, d'une salle de bains, ou simplement la rénovation d'un logement ancien, travaux qui mobilisent toujours la main-d'œuvre familiale, cette action redonne au chef de famille la **fierté d'assumer son rôle** vis-à-vis de ses enfants et de la famille élargie, mais aussi du voisinage et du village. On connaît le rôle capital joué par le **soutien du réseau familial** (cohabitation fréquente de trois ou quatre générations) dans la plupart des communautés roms. Dans ces familles, les enfants occupent une place centrale, choyés par les parents et grands-parents, le plus souvent soucieux de leur réussite scolaire lorsque les parents ont eux-mêmes été scolarisés. Un autre facteur important de réussite ou d'échec du projet pour les Roms, comme pour tous les migrants, est le fait d'avoir bénéficié ou non d'un minimum de **scolarité** et de **formation**.

La réussite de la réinsertion que traduit l'amélioration de l'habitat, si elle peut susciter des jalousies compréhensibles de la part de ceux qui n'ont pas quitté leur village (Roumains ou Roms) ne peut pas être négligée, en termes de **revalorisation de l'image de soi-même**. C'est même une question capitale pour la réussite de tout projet, et plus particulièrement pour les membres d'une minorité qui a subi cinq siècles d'esclavage, un holocauste (dont certains rescapés sont encore vivants), une assimilation forcée vécue douloureusement par certains de nos bénéficiaires, enfin les graves discriminations qui persistent en Roumanie notamment quant à la scolarisation des enfants (30 % d'enfants roms non scolarisés en Roumanie).

La France semble être encore le seul pays d'Europe qui accorde une aide pour création d'activité économique en Roumanie à des migrants en situation précaire. Les familles bénéficiaires de l'aide de l'Ofii sont issues des zones rurales les plus démunies. **Aucun**

organisme public ou ONG roumaine, encore moins une banque ne prêteront jamais une somme de 3 600 euros à des citoyens sans un minimum de garantie, ce que n'exige pas l'Ofii. Notre pays garde de ce fait un capital de confiance auprès des premiers intéressés.

Cette action de l'Ofii bien qu'ancienne, depuis douze ans, est très mal connue, car inévitablement associée, notamment par les médias, avec le dispositif de retour ARH et le fameux pécule de 300 euros dont l'aspect discriminatoire est ouvertement dénoncé par les partenaires roumains, les institutionnels comme les acteurs associatifs.

ARH (aide au retour humanitaire) en Roumanie : coût exorbitant, efficacité nulle

S'ajoutent d'autres doutes, cette fois du côté du côté français, sur l'efficacité du dispositif censé encourager le retour des intéressés en Roumanie et dont le coût s'avère exorbitant. Si l'on observe les chiffres des ARH versées du 1^{er} janvier 2007 au 11 juillet 2012, en quatre ans et demi, **41 023** citoyens roumains ont été raccompagnés dans leur pays, le montant total des pécules s'élève à **plus de 10 millions d'euros**, somme à laquelle il faut ajouter le coût du transport s'élevant au minimum à 10 millions d'euros, soit **plus de 10 fois le budget alloué à la réinsertion économique** des seuls migrants roumains pour la même période.

Enfin on ne peut taire une certitude acquise dans le cadre de la lutte contre la traite, nombre d'observateurs sont aujourd'hui convaincus qu'une partie des pécules versés aux bénéficiaires de l'ARH est reversée aux filières qui organisent le départ notamment des plus vulnérables, participant ainsi au financement de réseaux mafieux.

Propositions

Enquête auprès des bénéficiaires

Les observations faites plus haut sur le programme de réinsertion de l'Ofii mériteraient à l'évidence une enquête approfondie, sociale autant qu'économique, pour éviter d'en rester à quelques clichés, et déduire des 500 projets financés les enseignements précieux qu'en retirent, en premier lieu, les bénéficiaires puis ceux qui les ont accompagnés. À réaliser de préférence par une instance indépendante.

La fin des pécules

Mettre fin aux effets pervers de ce dispositif répondrait à une attente très claire de nos partenaires français et roumains. Cela semble **indispensable à la réouverture d'un dialogue constructif, d'autant que cela constituerait le préalable à la restauration d'une crédibilité et d'une cohérence de l'action de la France en Roumanie dans le domaine de l'inclusion sociale.**

Après l'axe policier, place à la prévention, à la coopération sociale et éducative

L'axe de la coopération policière a fait ses preuves avec les **17 policiers roumains affectés à Paris pour cerner la délinquance des mineurs**, remonter jusqu'aux donneurs d'ordre et commencer à démanteler des réseaux mafieux. Et les Roumains semblent avoir la volonté de

développer une coopération sociale, qui avait manqué jusqu'à présent pour la réinsertion des mineurs, avec l'affectation d'un conseiller social en France. **Mieux vaut rémunérer un instituteur aujourd'hui que deux policiers demain.**

Renforcer la formation et l'accompagnement des porteurs de projets

On a vu que le **suivi d'un an** assuré par les opérateurs était notoirement **insuffisant** et qu'il était **centré sur le projet économique, trop rarement sur une approche globale de la situation de la famille** (logement, santé, formation du porteur de projet et des autres membres de la famille). Les sommes consacrées au logement, ou au règlement de problèmes familiaux, sont **perçues comme des détournements** des sommes allouées si ces besoins n'ont pas été clairement identifiés avec les intéressés dès le départ. L'enquête auprès des bénéficiaires pourrait aider à déterminer et à valoriser les facteurs de réussite de ces projets, à favoriser la rencontre et l'entraide entre porteurs dans une même zone géographique.

Inscrire ces projets individuels dans un contexte local roumain plus favorable

Dans une dynamique de développement global intégré et avec l'appui d'actions de la coopération française en Roumanie, il s'agit de **soutenir la réalisation de projets collectifs** au profit de l'ensemble de la communauté. Cette démarche vise à **réduire les tensions que peut susciter une aide exclusivement apportée aux familles roms**. Il s'agit d'être facteur d'inclusion et non de division, pour ne pas renforcer les *a priori* négatifs à l'égard de la minorité. Il faudra aussi veiller à **renforcer les capacités des ressources humaines locales**, incluant élus, assistants sociaux, enseignants, médiateurs scolaires et sanitaires, leaders des ONG roms et non roms pour mieux travailler ensemble.

Aider les Roumains dans le montage de projets éligibles aux financements communautaires.

Projets pilotes dans quelques judets

Les économies réalisées sur le budget « pécules » pourraient être investies dans des projets pilotes dans quelques **judets de Roumanie où existent des facteurs favorables tant du point de vue des acteurs institutionnels et associatifs roumains que de la coopération française.**

Renouer le dialogue avec les acteurs associatifs français et roumains, s'appuyer sur leurs connaissances fines des parcours migratoires, des communautés d'origine en Roumanie et d'accueil en France, sur leur expérience d'accompagnement des familles.

Encourager les partenariats franco-roumains en favorisant les échanges entre ONG françaises et roumaines afin de favoriser une connaissance réciproque et une réflexion autour des pratiques.

Recueillir les **témoignages de migrants roms en France**, (films ?) avec l'appui des médiateurs roumains afin de réaliser un travail de **prévention et de sensibilisation des jeunes et des parents sur les dangers de la migration non préparée.**

LE RÔLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LES POLITIQUES MIGRATOIRES

Antoine Pécoud, sociologue à l'université de Paris 13, a préparé cet article pour la journée de réflexion interassociative « Le retour volontaire, quelles politiques ? ».

Résumé : Les organisations internationales (OI) sont devenues, depuis environ deux décennies, des acteurs importants dans les politiques migratoires. Même si ces dernières restent étroitement associées à la souveraineté des États, les OI sont parvenues à développer leurs propres conceptions sur la manière dont les flux migratoires devraient être gouvernés (ou « gérés ») et, dans certains cas, à influencer l'élaboration des politiques et à s'impliquer dans leur mise en œuvre. Les recherches dans ce domaine restent rares, cependant. À l'exception du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), les OI n'ont guère fait l'objet d'analyses approfondies et de grandes incertitudes demeurent donc, non seulement sur leur influence réelle, mais aussi sur le contexte politique dans lequel elles agissent et sur le résultat de leurs initiatives. Selon certaines interprétations, l'implication des OI permettrait une meilleure coopération internationale et une attention plus grande à des enjeux non sécuritaires et non utilitaristes, comme les droits humains ou le développement des régions de départ. À l'inverse, d'autres analyses concluent que les OI tendent à s'aligner sur les intérêts et les priorités des États développés, et que leurs interventions ne sauraient donc modifier les politiques migratoires actuelles. Il s'agit donc de questionner l'autonomie des OI, ainsi que l'écart entre leurs objectifs déclarés et leurs pratiques. Il s'agit également de comprendre la manière dont les interventions des OI s'insèrent dans un cadre institutionnel et politique complexe, caractérisé par des relations parfois problématiques entre elles, ainsi qu'entre les OI et d'autres mécanismes internationaux de coopération.

1. Introduction

Les organisations internationales (OI) sont aujourd'hui des acteurs non négligeables dans les politiques migratoires. Leur intérêt pour les enjeux liés à la mobilité des personnes n'est certes pas nouveau, comme en témoignent les activités déjà anciennes du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) sur les réfugiés ou de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les droits des travailleurs migrants. Mais les OI ont néanmoins vu leur rôle dans ce domaine s'accroître depuis environ deux décennies, notamment en raison d'un processus de régionalisation et d'internationalisation des politiques migratoires.

Au niveau régional, l'Union Européenne (UE) représente l'exemple le plus évident de ce processus, avec l'élaboration progressive de politiques communes dans le domaine de l'asile et de l'immigration, et une coopération croissante avec les pays situés à l'est et au sud du continent. Dès 1991, le processus de Budapest réunissait les États de l'UE, de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et de l'ancien bloc communiste afin de favoriser des concertations interétatiques sur les enjeux migratoires. Des initiatives de ce type (qualifiées de

« processus consultatifs régionaux » ou PCR ou RCPs pour *Regional Consultative Processes*) ont été lancées dans d'autres régions du monde afin de favoriser la coopération parmi les États d'une même région.⁵¹ Au niveau international, l'*Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees* (IGC) fut créé en 1985 et ne réunit que les pays développés (États-Unis, Canada, Australie, Europe de l'Ouest, etc.). En 1994, les questions de politiques migratoires firent l'objet de débats internationaux lors de la conférence du Caire sur la population et le développement, laquelle fut suivie plus tard par d'autres conférences, comme les Dialogues de haut niveau de l'ONU sur les migrations internationales et le développement (en 2006 et 2013) ou le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD, organisé tous les ans depuis 2007).

Ces développements représentent un contexte favorable pour les OI, dont la principale raison d'être est de soutenir la coopération entre États, et ont donc accru leur légitimité dans ce domaine politiquement sensible. Cela s'est traduit par l'expansion massive de certaines OI (à commencer par l'Organisation internationale pour les migrations, OIM), par la création de nouvelles organisations (comme le Centre international pour le développement des politiques migratoires en 1993), et par la mise en place de nouveaux partenariats inter-agences (comme le Groupe mondial sur la migration, ICMPD, fondé en 2006).⁵² Pourtant, s'il y a un corpus croissant de travaux sur le rôle des institutions européennes dans les politiques migratoires (voir Boswell 2008a ; Geddes 2001 ; Guiraudon 2003), les recherches sur l'internationalisation des politiques migratoires sont encore rares. Il existe peu de travaux sur les stratégies des OI en la matière, leur influence, leurs visions du monde, ou sur la nature de leurs interventions. L'objectif de cet article est donc de proposer une vue d'ensemble des questions que posent le rôle des OI dans les politiques migratoires.

2. Politiques migratoires, souveraineté et OI : une brève perspective historique

L'intérêt des OI pour les migrations internationales est ancien. Dès sa création, en 1919, l'OIT avait pour objectif « la protection des intérêts des travailleurs quand ils sont employés dans des pays étrangers ». Elle adopta à cette fin plusieurs traités de droit international pour encadrer le recrutement et le traitement des travailleurs étrangers, mais ces efforts rencontrèrent une forte résistance de la part des États : le contexte des années 1930, marqué par la crise économique et des tendances nationalistes, était peu propice à la promotion des

⁵¹ Citons par exemple le processus de Puebla dans les Amériques, ou ceux de Colombo et de Bali en Asie du Sud-Est (voir Thouez et Channac 2006 pour une discussion approfondie).

⁵² Le Groupe mondial sur la migration (GMM) rassemble actuellement seize agences (voir Pécoud 2013) : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation internationale du travail (OIT), le bureau du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH), la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DAESNU), le Fonds de développement pour les femmes des Nations unies (UNIFEM), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), le bureau du Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds international d'urgence des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), l'Institut pour la formation et la recherche des Nations unies (UNITAR), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD), les comités régionaux des Nations unies, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

droits des migrants. Dans la seconde moitié du XX^e siècle, le développement des droits humains, ainsi que la croissance économique des Trente Glorieuses et le besoin de main-d'œuvre étrangère dans les pays occidentaux, renouvelèrent l'intérêt pour cette question et conduisirent à l'adoption de nouveaux traités, par l'OIT et l'ONU.⁵³ Ces derniers se heurtèrent cependant à la même réticence d'États soucieux de conserver leur souveraineté dans ce domaine, rendant difficile l'établissement des droits des travailleurs migrants comme sujet de véritable coopération internationale (de Guchteneire et Pécoud 2010).

Selon un argument fréquent, les migrations seraient encore aujourd'hui un enjeu qui relèverait de la seule souveraineté des États. Ces derniers coopéreraient sur un grand nombre de sujets transnationaux, mais pas sur les questions relevant de l'admission et du traitement des étrangers (Sassen 1996). Les politiques migratoires se caractériseraient par la « tyrannie du national » (Noiriel 1991), qui serait évidente dans l'obsession du contrôle des frontières et de la « maîtrise des flux », ainsi que dans la persistance historique de telles approches (voir par exemple Zolberg 1997). De ce point de vue, la coopération internationale en la matière (ainsi que le rôle des OI) serait un objectif politique nouveau qu'il conviendrait de faire émerger.

Cet argument ignore cependant le fait que, d'un point de vue fonctionnaliste, le caractère international des flux migratoires a depuis longtemps fait l'objet de tentatives de coopération internationale. Une analyse sur la longue durée montre que la monopolisation, par les États, des moyens de contrôle des flux migratoires est le résultat d'un processus de long terme, partiellement inachevé, et qui voit encore aujourd'hui les gouvernements se confronter à des acteurs non étatiques (comme le secteur privé) et lutter pour mettre en place et maintenir les dispositifs bureaucratiques et administratifs nécessaires à la surveillance de la mobilité humaine (Torpey 2000). De plus, il existe une tension ancienne et permanente entre souveraineté nationale et coopération dans les politiques migratoires : les premières initiatives de l'OIT reflétaient déjà les préoccupations politiques de l'époque quant au besoin de coopération intergouvernementale, à la nécessité de renforcer le cadre juridique international de la mobilité du travail, ou à la compatibilité entre le traitement des étrangers et les intérêts diplomatiques des pays d'accueil (Rosenthal 2006, 2011). La protection des travailleurs migrants n'était donc pas liée uniquement à des préoccupations idéalistes ou progressistes, mais aussi à des impératifs socio-économiques et politiques (dans la mesure où, par exemple, les droits sociaux permettaient de contrôler la présence et les activités des étrangers).

Un autre sujet de coopération internationale concerne les réfugiés. Le poste de Haut-Commissaire aux réfugiés fut créé en 1921 par la Société des nations, ce qui marqua le début d'un processus qui culmina avec la création du HCR en 1950 et l'adoption de la convention de Genève en 1951 (Loescher 2001). Il en résulta une fragmentation institutionnelle qui perdure encore. Pour des raisons historiques et politiques (liées à la Seconde Guerre mondiale et la confrontation Est-Ouest), la priorité est allée à la création d'un régime de protection des réfugiés. L'OIT conservait néanmoins son mandat sur les droits des travailleurs migrants, ce

⁵³ Ces conventions incluent, en particulier, les conventions 97 et 143 de l'OIT (adoptées en 1949 et 1975), ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille des Nations unies (1990).

qui reflétait la séparation entre « migrants » et « réfugiés » dans le traitement des étrangers par les OI et les gouvernements. Pour compliquer encore le tableau, une autre OI fut créée en 1951, mais en dehors du cadre de l'ONU : ce qui est aujourd'hui l'OIM était à l'origine le Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe (PICMME), initialement conçu comme une organisation temporaire centrée sur l'Europe, avec pour mandat le déplacement et le transport (plutôt que la protection) des migrants. L'OIM ne devint une organisation permanente qu'en 1989 (Georgi 2010).

Il existe donc à l'heure actuelle une sorte de division du travail entre OI : les droits des travailleurs migrants (à l'OIT et, plus tard, au Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme) ; les réfugiés et les demandeurs d'asile (au HCR) ; les services logistiques et pratiques aux gouvernements (à l'OIM). Dans le contexte de l'après Seconde Guerre mondiale, cette configuration fit l'objet de nombreux débats. L'OIT, en sa qualité de plus ancienne agence ayant l'expérience des migrations, était en faveur d'une approche globale centrée sur les droits et la protection de tous les non nationaux. Ceci était dans une certaine mesure en accord avec la réalité européenne de l'époque, caractérisée par un grand nombre de personnes déplacées, mais sans distinction claire entre réfugiés et migrants. Cependant, certains États, à commencer par les États-Unis et le Royaume-Uni, résistèrent à l'idée de donner trop d'influence à une seule institution, en particulier en raison de craintes d'une « influence communiste » au sein de l'ONU. C'est ce qui explique cette configuration institutionnelle (délibérément) fragmentée, ainsi que la non-appartenance de l'OIM à l'ONU (Karatani 2005).

3. Les OI et les politiques migratoires : le contexte post-guerre froide

Le rôle des OI dans les politiques migratoires a connu de nombreux développements depuis l'effondrement de l'URSS. Au moins deux dynamiques interdépendantes étaient à l'œuvre : (1) la fin du conflit Est-Ouest suscita l'espoir de voir émerger un consensus mondial sur certains enjeux transnationaux, ainsi que l'élaboration de mécanismes de « gouvernance » pour les réguler ; et (2) la recherche de ces nouveaux mécanismes résultait simultanément des craintes associées au déclin de l'influence et de la capacité des États dans un monde qui était progressivement perçu comme un « village global ». L'effondrement des États du bloc communiste, en même temps que la pénétration du capitalisme et l'intensification de la dérégulation des marchés, créait un environnement dans lequel la souveraineté était perçue comme menacée - d'où la recherche de solutions à la « crise de l'État-nation » et de nouveaux modes de « gouvernance mondiale » qui ont motivé, entre autres, la création de la *Commission on Global Governance* en 1995.

Les migrations internationales constituaient un des enjeux qui justifiaient ces préoccupations, même si ce n'était pas le principal. Elles commencèrent à être perçues comme un facteur de déstabilisation des États et des sociétés. En Europe, les craintes de flux migratoires de l'Est vers l'Ouest, de même que l'arrivée de réfugiés des Balkans, transformaient les migrants et les réfugiés en défis sécuritaires. Émergèrent de la sorte de « nouveaux » types de migration,

qui devinrent l'objet de débats politiques et académiques, comme le « trafic des êtres humains » et le rôle des passeurs dans l'immigration irrégulière ou l'impact du changement climatique sur les migrations. Weiner (1995) popularisa l'idée d'une « crise » des migrations et des réfugiés tandis que la capacité des États à maîtriser les flux migratoires était intensément débattue parmi les politistes (Freeman 1994).

À partir de cette époque, les débats internationaux sur les migrations furent marqués par une certaine ambivalence. D'une part, l'intérêt pour la coopération entre États reflétait la recherche de nouvelles stratégies pour maîtriser et limiter les flux migratoires. Des mécanismes tels que l'IGC ou de nouvelles OI comme l'ICMPD furent conçus pour que les États puissent échanger des informations, unir leurs forces et réagir rapidement aux « menaces » que les migrations représentaient pour leur souveraineté. L'internationalisation des politiques migratoires était avant tout une stratégie pour préserver le contrôle des États sur la mobilité humaine. D'autre part, cependant, les débats furent aussi marqués par l'ambition de développer des politiques migratoires nouvelles et véritablement « mondiales ». L'objectif était d'associer le contrôle des migrations à d'autres enjeux (comme le développement, le besoin de main-d'œuvre étrangère, ou les droits humains). Les travaux de Bimal Gosh pour la Commission pour une gouvernance mondiale ont été influents à cet égard (Gosh 2003).

Dans une perspective néo-fonctionnaliste, les « problèmes » eux-mêmes et les interdépendances qu'ils créent entre les États n'expliquent pas, à eux seuls, pourquoi les OI deviennent des acteurs légitimes ; la question essentielle concerne l'existence d'un accord entre les États pour favoriser leur intégration politique. De ce point de vue, les migrations internationales sont devenues un enjeu mondial, non parce qu'elles seraient devenues « plus internationales » ou parce que nous vivrions à « l'âge des migrations » (Castles et Miller 2009), mais plutôt parce qu'elles ont été progressivement reconnues par les États comme dignes d'attention au niveau international. C'est la raison pour laquelle, par exemple, le HCR s'est développé plus vite que le nombre de réfugiés dans le monde : la croissance de cette organisation ne s'explique pas seulement par une population de réfugiés en hausse, mais également (et peut-être surtout) par le consensus politique croissant entre États quant à leur responsabilité commune à traiter cette question (Barkin 2006 : 32).

À cet égard, la « crise migratoire » (qu'elle soit réelle ou perçue) a joué un rôle central, en mettant en lumière les limites des interventions unilatérales des États et la nécessité pour les gouvernements de coopérer pour atteindre leurs buts. Cela a débouché sur un intérêt renouvelé pour les accords bilatéraux (Adepoju et al. 2010) et pour les initiatives multilatérales, aux niveaux régional et international. Les OI sont ainsi devenues un élément plus important dans les stratégies des États, ce qui, dans certains cas, a signifié la redéfinition de leurs mandats : le HCR a dû aborder la question non seulement des réfugiés, mais aussi des migrants et des flux dits « mixtes » (dans lesquels les réfugiés « authentiques » sont difficiles à distinguer des migrants) ; l'OIT (et l'ONU en général) ont également dû adapter leur mandat de protection des droits à un contexte davantage orienté sur la gouvernance et le contrôle (Pécoud et de Guchteneire 2007).

Cependant, ces évolutions dans le contexte dans lequel opèrent les OI ne sont qu'une face de la pièce. Nay (2011) montre en effet que les OI ne changent pas seulement en réaction à des pressions extérieures, mais aussi en fonction de dynamiques internes ; les OI se comportent à cet égard comme des « entrepreneurs bureaucratiques », capables de saisir les opportunités qui se présentent et d'y réagir de façon autonome et créative. Les recherches d'inspiration néo-institutionnaliste ont depuis longtemps démontré qu'on ne saurait considérer les OI uniquement comme un ensemble statique de règles, de mandats, d'appareils administratifs, etc. : elles s'apparentent plutôt à des acteurs qui peuvent se comporter d'une manière relativement indépendante, en se déployant par exemple dans des directions où elles n'étaient pas initialement attendues. Cette approche a également montré que les OI peuvent être moins concernées par leur mission formelle que par leurs propres intérêts, ou par leur survie. Ainsi, le HCR devait initialement intervenir uniquement en Europe, mais est parvenu à mondialiser son mandat, en recherchant activement des « problèmes à résoudre » hors de ce continent. C'est encore plus évident dans le cas de l'OIM, qui n'était pas destinée à devenir une organisation permanente, mais est néanmoins parvenue à durer en réinventant sans cesse son rôle et ses fonctions. À une échelle plus réduite, plusieurs autres OI, dont le mandat officiel ne porte pas explicitement sur les migrations, ont su prendre place dans ce nouveau contexte, en liant leur domaine d'expertise (santé, développement, criminalité transnationale, etc.) aux enjeux migratoires (c'est le cas de la plupart des agences qui font actuellement partie du GMM).

4. Analyser le rôle des OI dans les politiques migratoires

Barnett et Finnemore (1999) soulignent la rareté des analyses critiques sur les OI et l'« optimisme » qu'elles semblent susciter ; ce dernier reposerait sur le postulat que les OI font ce pour quoi elles ont été créées (à savoir résoudre les problèmes et favoriser la coopération entre les États), ce qui serait naturellement préférable à la confrontation, au conflit ou à la guerre. En ce qui concerne les migrations, cependant, cet optimisme est paradoxal. Il est en effet courant de critiquer les États, dont les politiques migratoires seraient inadéquates, inhumaines ou vouées à l'échec (Castles 2004) ; mais les mêmes critiques ne sont que rarement adressées aux OI. Pourtant, si la manière dont les États traitent des migrations est critiquable, et dans la mesure où ce sont les États qui sont les donneurs d'ordres au sein des OI, ces dernières devraient, en toute logique, échouer autant que les États dans leurs initiatives sur les migrations – et en conséquence faire l'objet des mêmes critiques.

Andrijasevic et Walters (2011) s'étonnent du faible nombre d'études universitaires sur l'OIM, qui contraste avec l'importance de cette agence dans les politiques migratoires ; ils ajoutent que, si les chercheurs utilisent les matériaux de l'OIM comme source de données et de statistiques et participent souvent à ses programmes de recherche, ils développent rarement une analyse critique de ses projets. Il est en effet frappant d'observer que, en dépit de l'influence de cette organisation, seul un très petit nombre d'articles a été publié sur ses activités, et ce seulement depuis quelques années (voir en particulier Ashutosh et Mountz 2011 ; Caillaut 2012 ; Felli 2013 ; Geiger 2010 ; Georgi 2010 ; Georgi et Schatral 2012 ; Korneev 2014 ; Pécoud 2010). Le même déficit de recherche concerne d'autres institutions.

L'OIT, par exemple, n'est guère abordée que dans une perspective historique ou juridique (Böhning 1991 ; Haseneau 1991 ; Rosental 2006). Il n'existe presque aucune étude sur des organisations qui jouent un rôle croissant dans le domaine des politiques migratoires, comme le PNUD ou la Banque mondiale (même si cela est en partie dû au caractère récent de leur implication). D'autres organismes régionaux (comme l'IGC, l'ICMPD ou les PCR) sont dans la même situation (Hess 2010 ; Oelgemöller 2011 ; Thouez et Channac 2006).

Le cas du HCR est différent. Il a fait l'objet d'un grand nombre de recherches, portant sur son histoire et sur les enjeux politiques, juridiques et humanitaires de ses missions. On ne saurait passer ici en revue l'ensemble de cette littérature, mais on peut néanmoins observer que, si le HCR est régulièrement critiqué pour son incapacité à protéger les réfugiés et à résister aux pressions politiques exercées par les États occidentaux, cet échec est généralement interprété comme un « défi » venant de son environnement externe, et non comme un échec du HCR lui-même. Cette organisation est le plus souvent considérée comme fondamentalement bien intentionnée, et comme essayant de faire de son mieux dans un contexte difficile. Chimni (1998) souligne à cet égard les liens étroits qui existent entre le HCR et les chercheurs spécialistes des réfugiés, au point que les débats sur cette organisation prennent souvent la forme de commentaires sympathiques, voire complaisants, plutôt que de critiques indépendantes. Il apparaît pourtant que le HCR est directement impliqué dans le contrôle des flux migratoires et dans l'externalisation des politiques en la matière, ce qui appelle une évaluation critique de ses activités (pour des exemples de telles approches, voir Agier 2006, Hyndman 2000, Koch 2014, Scheel et Ratfish 2014, Valluy 2007).

Développer une analyse critique du rôle des OI est difficile, non seulement à cause de l'optimisme convenu qui entoure leurs activités ou des liens qu'elles entretiennent avec les chercheurs, mais aussi en raison de leur nature même, qui se caractérise par un certain nombre d'ambiguïtés fondamentales. À quoi se réfère-t-on exactement lorsqu'on parle d'une OI ? À son mandat formel, qu'elle reçoit de ses États membres, et aux résolutions qu'elle adopte ? À son rôle plus informel dans les débats entre gouvernements, et entre gouvernements et acteurs non étatiques (ONG, chercheurs, experts, etc.) ? À sa stratégie, en tant qu'institution, pour convaincre les gouvernements de son utilité et assurer sa croissance ? Aux projets qu'elle conduit sur le terrain ? Aux valeurs qu'elle incarne (ou prétend incarner) ? À la bonne volonté de son personnel ? En fonction du point de vue adopté, l'analyse d'une OI débouchera sur des conclusions assez différentes. L'enjeu est aussi méthodologique : certains aspects du travail des OI (comme les rapports ou les résolutions formelles) sont aisément accessibles ; dans certains cas, il est également possible de s'entretenir avec le personnel, même à de hauts niveaux de responsabilité. Mais les projets sur le terrain peuvent être difficiles à étudier empiriquement : les chercheurs peuvent être les bienvenus aux conférences, mais pas nécessairement là où les OI agissent au jour le jour.

Ces différents points de vue font écho aux débats théoriques sur le rôle des OI dans les relations internationales. On peut considérer les OI comme des institutions et analyser leur mandat, leurs règles, leur structure organisationnelle, leur budget, etc. Cela permet dans certains cas de comprendre la spécificité de leur fonctionnement. Par exemple, l'OIM est

assez décentralisée et fonctionne selon le système dit de « projectisation », ce qui signifie que son financement dépend presque exclusivement du financement de projets spécifiques. Ce style de gestion est différent du fonctionnement de la plupart des agences de l'ONU et confère une forte influence aux bailleurs de fonds et aux bureaux hors siège, chargés d'attirer et de négocier les financements. Ceci appelle une sociologie politique des OI, qui travaille sur leurs stratégies sur le terrain et sur leurs relations à leur environnement. En revanche, la théorie des régimes tend à voir les OI comme des « boîtes noires » et de simples rouages dans les mécanismes de coopération internationale ; l'enjeu n'est alors pas de comprendre les activités des OI ou les projets qu'elles mettent en œuvre, mais plutôt leur rôle en tant que forum pour les États dans leur négociation d'accords multilatéraux (Krasner 1983). De ce point de vue, on peut souligner le contraste entre le régime relativement robuste des réfugiés, dans lequel le HCR et la Convention de Genève jouent un rôle prépondérant, et le régime beaucoup plus fragile des migrations économiques, qui se caractérisent par une absence de règles internationales et des OI en conséquence plus faibles (Thiollet 2010).

Un autre enjeu concerne la place d'une OI au sein de son environnement. Avant la Seconde Guerre mondiale, l'OIT luttait déjà pour s'imposer parmi d'autres initiatives concurrentes, comme les accords bilatéraux entre États (Rosental 2006). Aujourd'hui, un processus comme l'IGC représente le même type de défi, car il permet aux pays occidentaux de court-circuiter les OI et de coordonner leurs stratégies politiques de façon informelle et confidentielle (Oelgemöller 2011). Le FMMD se situe également en dehors de l'ONU et relègue les OI dans une position secondaire. À ce type de rivalité s'ajoutent les relations de concurrence entre les OI elles-mêmes. Formellement, la compétition entre OI n'a pas de sens : si on suppose qu'elles suivent les directives des États, et que la plupart d'entre elles ont les mêmes États membres, cette compétition ne ferait que signaler un manque de coordination entre les États, qui donneraient par erreur la même tâche à plus d'une OI. Si cette perspective formelle est réductrice (car elle ne tient pas compte de la quête d'autonomie des OI), elle renvoie néanmoins au rôle des États : ce qui apparaît comme une compétition du point de vue des OI peut être une stratégie du point de vue des gouvernements. Comme évoqué ci-dessus, la manière dont les enjeux migratoires ont été répartis entre différentes agences au lendemain de la Seconde Guerre mondiale montre que les gouvernements voulaient délibérément éviter la création d'une agence unique, qui jouirait de trop d'influence. À cet égard, la compétition entre OI n'est pas seulement la conséquence de leurs stratégies d'expansion, mais est organisée par les gouvernements comme un paramètre fonctionnel de leur environnement (Betts 2011). Il s'ensuit une fragmentation des initiatives internationales, qui permet aux États de sélectionner l'OI ou le forum qu'ils désirent en fonction de leurs intérêts (*venue-shopping*, voir par exemple Guiraudon 2000).

Selon certaines analyses inspirées de Foucault, le pouvoir des OI s'apparente à une forme de « gouvernementalité mondiale ». En établissant des normes, et en contrôlant le comportement des gouvernements par rapport à ces normes, les OI établiraient des « codes de conduite » pour les États. Même sans exercer un pouvoir coercitif, elles détermineraient les « bonnes » politiques à mettre en œuvre et développeraient les instruments pour évaluer l'adhésion des

États à ces principes. Les gouvernements ne percevraient pas ces normes comme étant imposées par des acteurs externes (c'est-à-dire comme une forme d'ingérence) ; au contraire, ils s'auto-disciplineraient et adhéreraient volontairement à ces normes, comprises comme des valeurs universelles qu'on ne saurait remettre en question (Geiger et Pécoud 2013a ; Larner et Walters 2002 ; Manohka 2009).

Cette approche laisse néanmoins ouverte la question des intérêts derrière les normes développées par les OI. Le problème est alors de déterminer si ces dernières travaillent « dans l'intérêt de tous » (comme elles le prétendent), dans leur propre intérêt en tant qu'organisations, dans l'intérêt de certains États au détriment d'autres, ou dans l'intérêt de certains groupes spécifiques au sein des États. D'un point de vue réaliste, les États occidentaux et développés exercent la plus grande influence ; les OI sont alors logiquement forcées d'agir d'une manière qui soit compatible avec les intérêts de ces pays et leur prétendue universalité est donc biaisée. Cette universalité est cependant cruciale, car elle masque la véritable relation de pouvoir entre les États et permet aux OI d'intervenir d'une manière « neutre », « technique » - et donc potentiellement plus efficace. Pour Andrijasevic et Walters (2011), l'OIM est ainsi parfaitement adaptée à un monde post-impérialiste, dans lequel les États sont en principe indépendants, et où les gouvernements des pays dominants ne sont pas censés imposer leurs vues au reste du monde. Cependant, il y a beaucoup de sujets – et le contrôle des frontières est l'un d'entre eux – qui se caractérisent par l'interdépendance des pays, et sur lesquels les États forts éprouvent le besoin d'influencer la conduite des autres États. C'est là qu'intervient la valeur ajoutée de l'OIM, car cette organisation a la capacité de guider les États faibles, par la persuasion, d'une manière qui respecte formellement leur souveraineté.

Thouez et Rosengartner (2007) fournissent un autre exemple de ce type de mécanisme en examinant le rôle de l'OIM dans les PCR. Ceux-ci sont conçus pour permettre aux gouvernements d'une même région d'échanger leurs vues et de coordonner éventuellement leurs politiques migratoires. On pourrait donc s'attendre à ce que ces échanges se développent d'une façon spécifique à chaque région, en fonction des problèmes qui se posent dans ces différents contextes. Mais les PCR se concentrent au contraire sur les mêmes sujets dans toutes les régions du monde et, qui plus est, sur les sujets qui comptent le plus pour les gouvernements des pays d'accueil (c'est-à-dire essentiellement sur le contrôle des frontières). Cela tient en partie à ce que la plupart des PCR utilisent l'OIM comme leur « secrétariat », ce qui signifie que cette agence joue un rôle clé dans le pilotage des discussions et la mise à l'agenda de certains enjeux. Ceci illustre la manière dont une OI peut véhiculer les préoccupations des États les plus influents, même quand elle travaille « pour » des pays non occidentaux. De plus, cela montre qu'une OI peut « exporter » à la fois les « problèmes » et les « solutions » d'une région du monde vers les autres (Geiger 2010 ; Korneev 2014).

La nature des OI est donc complexe à saisir, ce qui rend difficile l'évaluation de leur rôle. La relation structurelle entre les États et les OI pourrait servir de base à une critique du rôle des secondes en tant qu'instruments des premiers. Mais il est également possible d'adopter le point de vue inverse et de considérer que les OI font du « bon » travail en dépit d'un

« mauvais » environnement, dont les États (et surtout les États occidentaux) seraient les premiers responsables.

5. Discours des OI

Les OI produisent des corpus influents de discours qui ont la capacité de façonner la manière dont les enjeux migratoires sont posés et discutés. C'est là une des forces des OI qui, même quand elles manquent de ressources matérielles, peuvent contribuer à construire les enjeux mondiaux (Barnett et Finnemore 1999). Grâce à leur réputation, leur accès aux données, et à l'universalité de leur mandat, les OI sont en position d'influencer la perception de problèmes et de proposer des recommandations sur la manière de les résoudre. Leur implication croissante dans les politiques migratoires est ainsi allée de pair avec l'élaboration de discours, portant à la fois sur la nature des migrations et sur les politiques à adopter pour les « gérer » avec succès (Geiger et Pécoud 2010). Depuis l'année 2000 ont été publiés un grand nombre de rapports, comme le *Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales* (CMMI, 2005), les sept *World Migration Reports* publiés par l'OIM⁵⁴ ou encore le *Rapport sur le développement humain* du PNUD en 2009 (PNUD, 2009).

Les principaux arguments des OI sont désormais assez bien connus : l'interprétation des migrations comme un enjeu « global » devant être réglé de manière « globale » ; une perception positive des migrations comme un processus « normal » qui devrait être « géré » au bénéfice des pays de départ et d'arrivée, ainsi que des migrants eux-mêmes (objectif dit « gagnant-gagnant-gagnant », ou *triple win*) ; une insistance sur la coopération entre les États ; le lien établi entre les migrations et d'autres domaines d'intervention des OI (comme le développement) ; une adhésion à des principes universels, incluant les droits humains mais aussi l'économie de marché ; et la reconnaissance, en conséquence, du besoin de faciliter la « circulation » de la main-d'œuvre dans un monde en voie de mondialisation (Amaya-Castro 2012 ; Boucher 2008 ; Gamlen 2010 ; Kalm 2010 ; Levatino et Pécoud 2013 ; Pécoud 2014).

Au moins trois agendas politiques imprègnent ces discours : (1) la préoccupation sécuritaire liée à la surveillance des frontières et au contrôle des migrations, (2) le souci de faciliter les migrations économiques, en accord avec le fonctionnement du marché du travail et les besoins des employeurs en matière de main-d'œuvre, et (3) l'impératif humanitaire de favoriser le développement dans les régions de départ et de protéger les migrants, les victimes de la traite d'êtres humains, les demandeurs d'asile, les réfugiés et (dans une moindre mesure) les populations qui restent au pays (Geiger et Pécoud 2012). Ces trois agendas ne sont pas monolithiques et font l'objet de débats internes. Il y a par exemple des désaccords sur la manière d'atteindre les objectifs de contrôle, par exemple entre la mise en œuvre de technologies de type *smart border* et l'ouverture de canaux d'immigration légale. Il y a aussi des discussions au sein du troisième agenda, comme celles qui opposent la protection des droits humains à une approche moins juridique, de nature humanitaire.

⁵⁴ Voir <http://www.iom.int/cms/wmr>

Il y a aussi débats entre ces différents agendas. Les politiques de contrôle sont critiquées car elles entravent la croissance économique (par le secteur privé), parce qu'elles conduisent à des abus en matière de droits humains (par les ONG), ou parce qu'elles font l'impasse sur les besoins en termes de développement des régions de départ (par les pays de départ). De même, les besoins de main-d'œuvre du secteur privé nuiraient au développement des pays d'origine (dans le cas des migrants qualifiés et de la « fuite des cerveaux », par exemple), violeraient les droits humains et professionnels des migrants (qui seraient contraints de faire « le sale boulot »), ou alimenteraient les canaux d'immigration irrégulière (en attirant une main-d'œuvre non déclarée). À son tour, l'agenda de protection, et en particulier le droit d'asile, permettrait aux migrants non autorisés d'abuser les politiques d'admission, tout en étant « économiquement inutiles ». Dans ce contexte, le but affiché par les OI est d'« ajuster » les politiques migratoires et de trouver le « juste » équilibre entre ces différents agendas, dans un exercice de compromis qui, inévitablement, est critiqué de toute part (voir Ghosh 2012).

Ce qui distingue les discours des OI n'est cependant pas qu'elles échouent à concilier des objectifs inconciliables, mais qu'elles prétendent y parvenir en proposant un récit de nature totalisante, qui transcende les dilemmes politiques et les divergences d'intérêts. C'est aussi ce qui rend ces récits relativement nouveaux : les trois agendas mentionnés ci-dessus ne sont pas neufs en eux-mêmes ; leur importance respective a varié selon les époques et les pays, mais ils inspirent depuis longtemps les politiques migratoires. C'est la manière dont les OI réutilisent et recyclent des arguments classiques qui soulèvent des questions nouvelles.

L'une de ces questions est l'approche en termes de « gestion » des migrations. C'est là un effet supplémentaire de la « Nouvelle gestion publique », selon laquelle les acteurs publics devraient agir conformément aux critères du secteur privé afin d'améliorer leur efficacité. La « gestion des migrations » est également une réaction à la surpolitisation des migrations, laquelle complique le travail des OI ; l'argument selon lequel la sensibilité politique inhiberait le développement de « bonnes » politiques migratoires est très répandu au sein des discours des OI. Une autre caractéristique de ces discours est leur nature globale et holistique : la politique migratoire est traditionnellement un domaine fragmenté, dans la mesure où ce ne sont pas les mêmes acteurs institutionnels qui s'occupent de l'admission, de l'intégration, de l'asile, du marché du travail, de la coopération internationale, des droits de l'homme, du développement, etc. L'un des objectifs des OI est - pour utiliser leur jargon - d'« intégrer » (*mainstream*) les migrations dans ces différentes politiques et d'en assurer la « cohérence politique » (*policy coherence*).

Shore et Wright (1997) montrent qu'une des principales caractéristiques du pouvoir moderne est de masquer la politique « sous le manteau de la neutralité ». Les OI dépolitisent à cet égard les enjeux migratoires en y introduisant une logique gestionnaire, en faisant la promotion d'objectifs incontestables (développement, droits humains, « bonne gouvernance », coopération, etc.), ou en prétendant agir au bénéfice de toutes les parties. Cela leur permet d'apparaître comme des acteurs idéologiquement neutres, désintéressés et technocratiques,

dont le but n'est pas l'exercice du pouvoir mais la recherche équitable de solutions aux problèmes que rencontrent les États (Lavenex 2007).

Il est donc nécessaire d'évaluer de façon critique les discours des OI, même lorsque ces derniers semblent pleinement raisonnables et consensuels. Des objectifs tels que la protection des migrants ou le développement sont ainsi présentés par les OI comme une contrepartie nécessaire et positive aux mesures de contrôle. Cependant, Castles et van Hear (2011) notent qu'« aider » les États à se développer ou « protéger » les migrants qui le mériteraient (au détriment des autres) peut déboucher sur des situations de violence et des relations de pouvoir qui, bien que moins directement visibles que la surveillance des frontières, n'en sont pas moins réelles. Les termes employés sont donc souvent trompeurs : il en va ainsi de la notion de « coopération », qui peut ne signifier rien d'autre que l'imposition d'un agenda de contrôle des migrations aux pays de départ (Pina-Delgado 2013).

6. Pratiques des OI

Une manière de dévoiler les réalités qui se dissimulent derrière les discours consensuels des OI consiste à enquêter sur les projets de terrain qui sont réalisés en leur nom (Caillaud 2012, Geiger 2010). Malgré le petit nombre d'études à ce sujet, on peut observer que les pratiques des OI se situent quelque part à l'intérieur d'un triangle formé par les trois agendas mentionnés ci-dessus. Les programmes contre le « trafic » ou la « traite » des êtres humains, ou ceux portant sur le retour « volontaire » et la « réadmission » des migrants se situent ainsi entre les préoccupations sécuritaires et humanitaires ; c'est également le cas des campagnes de prévention des migrations irrégulières (Nieuwenhuys et Pécoud 2008). Les tentatives pour favoriser les migrations temporaires (ou « circulaires ») de travail tentent de concilier les besoins en main-d'œuvre étrangère avec les efforts de développement. Ce qu'on qualifie de « renforcement des capacités » (*capacity-building*) est au milieu du triangle, car ce type de projet vise habituellement à atteindre les trois objectifs simultanément (Poutignat et Streiff-Fénart 2010).

Ce qui est frappant, c'est que les pratiques des OI ne sont presque jamais « pures » en termes d'objectifs, ce qui tient à l'approche « globale » présentée ci-dessus, qui vise à satisfaire des intérêts et des acteurs très différents. Il en résulte des situations moralement et politiquement confuses : les pratiques des OI mêlent de « mauvaises » mesures (de sécurité) avec de « bonnes » initiatives (de développement ou de protection), ainsi que quelques éléments « nécessaires » (de main-d'œuvre). L'approche typique des OI serait donc « pragmatique », cherchant à trouver une voie entre différents impératifs et faire pour le mieux à partir de contraintes inévitables. Dans ce contexte, toute critique des efforts des OI s'apparenterait à une posture idéaliste qui, en rendant les compromis difficiles, ferait plus de mal que de bien.

L'un des exemples les plus clairs de cette confusion se trouve dans les programmes de « retour volontaire », lesquels sont au cœur de nombreux projets d'OI. C'est le cas de l'OIM, mais pas seulement : Koch (2014) montre par exemple comment les services de l'OIM sont aussi utilisés par le HCR dans le cas de migrants jugés indignes du statut de réfugié. Ces

programmes mettent en lumière le pouvoir des mots et des labels ; ce qui est « volontaire » dans un retour peut n'être rien d'autre que la décision d'acteurs influents de l'appeler ainsi. Ces pratiques montrent aussi la dépolitisation discutée plus haut ; Collyer observe que la violence de telles pratiques, et les rapports de pouvoir sur lesquelles elles se fondent (entre les gouvernements et les migrants, ainsi qu'entre des gouvernements de puissance inégale) sont neutralisés et mis à l'écart dans une « bulle technocratique » (2012 : 278).

Enquêter sur les pratiques des OI est aussi une manière d'évaluer leur influence. Il est incontestable que « le renforcement des capacités » peut avoir des conséquences sur les politiques migratoires, en particulier dans les pays moins développés. Etant donné leur faiblesse politique et ce qui est perçu comme leur manque d'expérience, ces pays sont exposés à des interventions extérieures cherchant à remodeler leur politique, souvent grâce à l'« aide » et l'« expertise » des OI – ce qui s'accompagne parfois d'agendas politiques moins avouables, mais souvent inexplorés. Ces exemples montrent clairement le hiatus entre les discours des OI et leurs pratiques (Basok et Piper 2012) : leurs discours envisagent un scénario idéal dans lequel les migrants se déplaceraient pour le bénéfice de tous, tandis que leurs pratiques prennent la forme de projets beaucoup plus terre-à-terre qui ne semblent pas avoir le potentiel de transformer le monde et renforcent même les déséquilibres existants.

Cette situation peut être interprétée comme une indication que les OI sont incapables d'atteindre leurs objectifs ; elles auraient tendance à parler au lieu d'agir et ce fossé entre discours et pratiques démontrerait leur impuissance. Une autre interprétation serait cependant que la fonction des OI est de fournir un cadre discursif consensuel et d'apparence progressiste à des politiques qui ne sont pas en elles-mêmes nouvelles. Cette apparente dichotomie entre objectifs déclarés et initiatives concrètes serait donc fonctionnelle, puisqu'elle permettrait de perpétuer une forme de *statu quo* tout en l'inscrivant dans une rhétorique axée sur le changement et la justice globale.

7. Conclusion : les OI et la recherche critique sur les migrations

Le travail des OI, surtout en ce qui concerne la production de données et de discours, se fait souvent en coopération avec les chercheurs, les experts et les consultants, qu'ils soient universitaires ou qu'ils viennent d'autres institutions (comme les *think tanks*). Commentant le rapport de 2009 du PNUD sur les migrations, Gamlen observe qu'il se lit comme un « *who's who* » de la recherche contemporaine sur les migrations (2010 : 415). On pourrait faire la même remarque à propos d'autres rapports influents, comme les *World Migration Reports* de l'OIM. Les OI contribuent par ailleurs à la production de connaissances en publiant des livres et des revues et, dans certains cas, en finançant des recherches.

Il y a beaucoup de raisons qui expliquent (et parfois justifient) la coopération entre les OI et les chercheurs ; bien que de manière différente, et avec des objectifs dissemblables, tous deux produisent des discours sur les migrations. La coopération avec les OI peut aussi être vitale pour les chercheurs s'ils veulent avoir accès à certaines données ou à des contacts bien informés. De plus, les OI sont en général plus ouvertes sur certains enjeux que les

gouvernements des pays d'accueil, par exemple. Elles représentent donc un contexte attractif pour les chercheurs qui souhaitent aborder des thèmes tels que le développement ou les droits humains. D'un point de vue wébérien, les OI, en tant que bureaucraties, profitent de leur accès à des recherches spécialisées et à la réputation des universitaires, dont le travail en apparence « neutre » et « objectif » confère une légitimité technique et scientifique aux OI (Boswell 2008b).

Cette coopération peut néanmoins s'avérer problématique. Les OI sont en effet des institutions politiques, ce qui peut être incompatible avec la conduite de la recherche. Analysant le rôle de la Banque mondiale dans la recherche économique sur le développement, Toye et Toye (2006) soulignent les contradictions entre une recherche (idéalement) indépendante et désintéressée et les jeux de pouvoir au sein de cette organisation, lesquels impliquent l'influence prépondérante des États occidentaux et la nécessité pour la Banque mondiale de rester neutre sur des questions sensibles. Ensuite, même si les OI ne sont pas des acteurs hégémoniques dans la production de connaissances, elles peuvent néanmoins exercer une influence sur la manière dont la recherche est conduite, avec tout ce que cela implique en termes de partialité, d'omission des sujets qui fâchent ou d'autocensure de la part des universitaires. Comme indiqué ci-dessus, il existe par exemple depuis longtemps une relation étroite entre le HCR et le milieu de la recherche sur les réfugiés, ce qui a certainement un impact sur les connaissances qui sont produites dans ce domaine.

Le lien entre migration et développement est un autre exemple : Asis et al. (2010) montrent que les OI influencent la recherche dans ce domaine, surtout dans les pays moins développés, et que ceci conduit à l'omission de champs de recherche potentiellement importants, comme la relation entre les migrations et le développement d'un point de vue historique ou l'impact des migrations *internes* sur le développement (voir aussi Geiger et Pécoud 2013b). Selon Simmons (2008) l'augmentation du nombre de travaux académiques sur les transferts de fonds à moins à voir avec leurs conséquences réelles sur le développement qu'avec l'intérêt politique à leur égard (voir aussi Pécoud 2014).

Une réaction possible à cet égard serait d'appeler à davantage d'indépendance de la part des chercheurs et à une plus grande séparation entre acteurs institutionnels et universitaires. Cela est raisonnable, mais probablement simpliste. Les chercheurs ne sont en effet pas naïfs au point de servir candidement les OI dans leur quête de légitimité scientifique et d'expertise technique. La plupart d'entre eux sont conscients de la complexité et de l'ambivalence de leur coopération ; on pourrait même avancer qu'ils sont eux-mêmes des acteurs politiques, puisqu'ils développent et promeuvent leurs propres conceptions des enjeux migratoires, qui reposent de façon plus ou moins explicite sur un ensemble d'objectifs politiques et de valeurs (Gemenne 2011: 227).

Les chercheurs peuvent donc coopérer avec les OI tout en restant critiques vis-à-vis de leurs activités (même si tous ne le font pas). On pourrait même avancer qu'ils *doivent* s'impliquer, car la connaissance des OI (et, par conséquent, leur analyse critique) peut exiger une telle implication. Sans développer une sociologie des carrières au sein de la recherche sur les migrations, il apparaît tout de même que beaucoup d'individus dans ce domaine se meuvent

entre différents milieux : les universités, mais aussi les OI, les ONG, les *think tanks*, etc. Le même type de trajectoires professionnelles a d'ailleurs, et depuis longtemps, caractérisé d'autres domaines, comme le développement par exemple. La recherche critique implique de ce point de vue ce que Hyndman (2000) qualifie de « duplicité », c'est-à-dire la combinaison de la participation au travail des OI et de la critique de leurs activités.

Georgi et Chatral (2012) notent le dilemme auquel sont confrontés les chercheurs. D'une part, beaucoup d'entre eux sont conscients des insuffisances et des impasses des politiques migratoires contemporaines ; ils savent que la « maîtrise » ou la « gestion » des migrations a des conséquences déstabilisantes sur les migrants eux-mêmes et sur les fondements moraux et politiques des pays de destination (voir par exemple Anderson 2012). Ils savent aussi que les OI sont peu susceptibles de modifier cet état de fait et que certaines de leurs activités accentuent les problèmes plutôt qu'elles ne les résolvent. Néanmoins, peu d'entre eux abordent directement ces problèmes, en s'engageant par exemple dans un débat sur la liberté de mouvement ; ils ont plutôt tendance à produire une critique superficielle des pratiques les plus brutales des politiques migratoires, pour laquelle ils peuvent trouver des alliés chez les OI (ou les ONG), mais d'une manière qui rend impossible la remise en question radicale des prémices de ces politiques.

C'est là un problème délicat, qui implique aussi bien les ambitions et la quête de financement ou de réputation des chercheurs que leurs attitudes morales et politiques face aux dures réalités associées aux migrations internationales. Analysant l'émergence des recherches sur les « migrations forcées », Chimni (2009) rappelle que les sciences sociales sont intrinsèquement connectées à l'histoire et à la politique, mais qu'elles peuvent dans une certaine mesure dépasser ce cadre par une introspection critique ; il mentionne l'anthropologie sociale comme l'exemple d'une discipline qui, bien que née du colonialisme, a depuis réussi à redéfinir ses rapports vis-à-vis des puissances occidentales. Les travaux sur les réfugiés et, plus récemment, les études sur les migrations, se sont engagés dans un processus de ce type. Mais il est probablement juste de conclure qu'il ne s'agit pas (encore) de l'approche dominante.

* * *

Les migrations sont devenues, au cours des deux dernières décennies, un enjeu « mondial » et il est donc devenu plus facile pour les OI d'en parler et d'intervenir dans ce domaine. Aux yeux de beaucoup d'observateurs, il s'agit là d'une évolution souhaitable : les OI sont en effet traditionnellement associées à des valeurs reconnues, comme la justice mondiale, le développement, les droits humains, « ou la coopération internationale, qui semblent souvent faire défaut dans les politiques migratoires actuelles. Mais comme cet article a tenté de le montrer, les interventions des OI soulèvent aussi un grand nombre de questions, ce qui rend nécessaire une analyse critique de leur rôle, de leurs activités et de leurs fonctions.

Bibliographie

- Adepoju, A. et al (2010) « Europe's Migration Agreements with Migrant-Sending Countries the Global South: A Critical Review », *International Migration*, 48(3): 42-75.
- Agier, M. (2006) « Protéger les sans-État ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ? », *Politique Africaine* 103: 101-105.
- Amaya-Castro 2012, J. M. (2012) « Migration and the World of Work: Discursive Constructions of the Global in ILO Narratives about Migration », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: IMIS-Beiträge 40, 33-48.
- Anderson, B. (2012) « Where's the Harm in That ? Immigration Enforcement, Trafficking, and the Protection of Migrants' Rights », *American Behavioral Scientist* 56(9): 1241-1257.
- Andrijasevic, R. et Walters, W. (2011) « L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières », *Cultures & Conflicts* 84: 13-43.
- Ashutosh, I. et Mountz, A. (2011) « Migration Management for the Benefit of Whom ? Interrogating the Work of the International Organization for Migration », *Citizenship Studies* 15(1): 21-38.
- Asis, M. M. B. et al. (2010) « International Migration and Development in Asia : Exploring Knowledge Frameworks », *International Migration*, 48(3): 76-105.
- Barnett, M. N. et Finnemore, M. (1999) « The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, 53(4): 699-732.
- Basok, T. et Piper, N. (2012) « Management Versus Rights : Women's Migration and Global Governance in Latin America and the Caribbean », *Feminist Economics* 18(2): 35-61.
- Barkin, J. S. (2006) *International Organization. Theories and Institutions*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Betts, A. (2011) « Introduction : Global Migration Governance », in Betts, A. (ed) *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1-33.
- Böhning, R. (1991) « The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future », *International Migration Review*, 25 (4): 698-709.
- Boswell, C. (2008a) « Evasion, Reinterpretation and Decoupling : European Commission Responses to the 'External Dimension' of Immigration and Asylum », *West European Politics* 31(3): 491-512.
- Boswell, C. (2008b) « The Political Function of Expert Knowledge : Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy », *Journal of European Public Policy*, 15(4): 471-488.
- Boucher, G. (2008) « A Critique of Global Policy Discourses on Managing International Migration », *Third World Quarterly*, 29(7): 1461-1471.
- Caillaut, C. (2012) « The Implementation of Coherent Migration Management Through IOM Programs in Morocco », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: IMIS-Beiträge 40, 133-156.
- Castles, S. (2004) « Why Migration Policies Fail », *Ethnic and Racial Studies*, 27(2): 205-227.
- Castles, S. et Miller, M. J. (2009) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: The Guilford Press.
- Castles, S. et Van Hear, N. (2011) « Root Causes », in Betts, A. (ed) *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, 287-306.
- Chimni, B. S. (1998) « The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South », *Journal of Refugee Studies*, 11(4): 350-374.
- Chimni, B. S. (2009) « The Birth of a 'Discipline' : From Refugee Studies to Forced Migration Studies », *Journal of Refugee Studies*, 22(1): 11-29.

- Collyer, M. (2012) « Deportation and the Micropolitics of Exclusion: The Rise of Removals from the UK to Sri Lanka », *Geopolitics*, 17(2): 276-292.
- Commission mondiale sur les migrations internationales (2005) *Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action*, Genève : CMMI.
- Felli, R. (2013) « Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: “Climate Refugees” and “Climate Migrants” », *New Political Economy* 18(3): 337-363
- Freeman, G. P. (1994) « Can Liberal States Control Unwanted Migration ? », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 534: 17-30.
- Gamlén, A. (2010) « The New Migration and Development Optimism : A Review of the 2009 Human Development Report », *Global Governance*, 16(3): 415-422.
- Geddes, A. (2001) « International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe », *International Migration*, 39(6): 21-42.
- Geiger, M. (2010) « Mobility, Development, Protection, EU-Integration ! The IOM’s National Migration Strategy for Albania », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 141-159.
- Geiger, M. et Pécoud, A. (eds.) (2010) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Geiger, M. et Pécoud, A. (eds.) (2012) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, Osnabrück: IMIS-Beiträge 40.
- Geiger, M. et Pécoud, A. (2013a) *Disciplining the Transnational Mobility of People*, Basingstoke: Palgrave.
- Geiger, M. et Pécoud, A. (2013b) « Migration, Development, and the “Migration and Development Nexus” », *Population, Space and Place* 19(4): 369-374.
- Gemenne, F. (2011) « How they became the human face of climate change. Research and policy interactions in the birth of the ‘environmental migration’ concept », in Pigué, E., Pécoud, A. et de Guchteneire, P. (eds.) *Migration and Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 225-259.
- Georgi, F. (2010) « For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 45-72.
- Georgi, F. et Schatral, S. (2012) « Towards a Critical Theory of Migration Control: The Case of the International Organization for Migration (IOM) », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: IMIS-Beiträge 40: 193-222.
- Ghosh, B. (1993) *Movements of People: The Search for a New International Regime*. Genève: Commission on Global Governance.
- Ghosh, B. (2012) « A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word ? », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück: IMIS-Beiträge 40: 25-30.
- de Guchteneire, P. et Pécoud A. (2010) « Les obstacles à la ratification de la Convention des Nations Unies sur la protection des droits des travailleurs migrants », *Droit et société* 75: 431-451.
- Guiraudon, V. (2000) « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies* 38(2): 251-271.
- Guiraudon, V. (2003) « The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy*, 10(2): 263-282.
- Haseneau, M. (1991) « ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention

and their Genesis », *International Migration Review*, 25(4): 687-697.

Hess, S. (2010) « We are Facilitating States ! An Ethnographic Analysis of the ICMPD », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 96-118.

Hyndman, J. (2000) *Managing Displacement. Refugees and the Politics of Humanitarianism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Kalm, S. (2011) « Liberalizing Movements ? The Political Rationality of Global Migration Management », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 21-44.

Karatani, R. (2005) « How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of their Institutional Origins », *International Journal of Refugee Law*, 17(3): 517-541.

Koch, A. (2014) « The Politics and Discourse of Return : The Role of International Actors in the Governance of Return », *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(6), sous presse.

Korneev, O. (2014) « Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms : IOM's Role in the Implementation of the EU-Russia Readmission Agreement », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(6), sous presse.

Krasner, S. D. (ed) (1983) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Larner, W. et Walters, W. (eds) (2002) *Global Governmentality: Governing International Spaces*. London: Routledge.

Lavenex, S. (2007) « The External Face of Europeanization : Third Countries and International Organizations », in Faist, T. et Ette, A. (eds) *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 246-264.

Levatino, A. et Pécoud A. (2013) « Une analyse du discours international sur la “fuite des cerveaux” : un consensus en trompe-l'œil », *Cahier d'Études Africaines*, sous presse.

Loescher, G. (2001) *The UNHCR and World Politics : A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press.

Manohka, I. (2009) « Foucaults' Concept of Power and the Global Discourse of Human Rights », *Global Society*, 23(4): 429-452.

Nay, O. (2011) « What Drives Reforms in International Organizations ? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in the UN Response to AIDS », *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 24(4) : 689-712.

Nieuwenhuys, C. et Pécoud A. (2008) « Campagnes d'information et traite des êtres humains à l'est de l'Europe », *Espace Populations Sociétés* 2008-2 : 319-330.

Noiriel, G. (1991) *La tyrannie du national : Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris: Calmann-Lévy.

Oelgemöller, C. (2011) « Informal Plurilateralism : The Impossibility of Multilateralism in the Steering of Migration », *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(1): 110-126.

Pécoud, A. (2010) « Informing Migrants to Manage Migration ? An Analysis of IOM's Information Campaigns », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 184-201.

- Pécoud, A. (2013) « “Suddenly, Migration Was Everywhere” : The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group », *Migration Information Source*, February 2013 (Washington D.C., Migration Policy Institute).
- Pécoud, A. (2014) « Les transferts de fonds vus par les organisations internationales. Construction d’un enjeu et élaboration d’un agenda politique international », *Autrepart*, à paraître.
- Pécoud, A. et de Guchteneire, P. (2007) « Between global governance and human rights : international migration and the United Nations », *Georgetown Journal of International Affairs*, 8(2): 115-123.
- Pina-Delgado, J. (2013) « The Current Scheme to Manage Migration between Europe and Cape Verde : Promoter of Development or Tool for Border Closure ? », *Population, Space and Place*, 19(4): 404-414.
- Poutignat, P. et Streiff-Fénart, J. (2010) « Migration Policy Development in Mauritania : Process, Issues and Actors », in Geiger, M. et Pécoud, A. (eds) *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 202-219.
- Programme des Nations unies pour le développement (2009) *Rapport mondial sur le développement humain 2009. Lever les barrières : mobilité et développement humains*, New York : PNUD.
- Rosental, P.-A. (2006) « Géopolitique et État-providence. Le BIT et la Politique Mondiale des Migrations dans l’Entre-Deux-Guerres », *Annales HSS* 1(61): 99-134.
- Rosental, P.-A. (2011) « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIX^e siècle à nos jours », *Annales HSS* 2(66): 335-373.
- Sassen, S. (1996) *Losing Control ? Sovereignty in an Age of Globalisation*, New York: Columbia University Press.
- Scheel, S. et Ratfisch, P. (2014) « Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR and the Global Policing of Populations », *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(6), sous presse.
- Shore, C. et Wright, S. (1997) « Policy : A New Field of Anthropology », in Shore, C. et Wright, S. (eds) *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge, 3-39.
- Simmons, A. (2008) « Why International Banks Became Interested in Migrant Remittances. A Critical Reflection on Globalization, Ideology and International Migration », in Gabriel, C. et Pellerin, H. (eds) *Governing International Labour Migration. Current Issues, Challenges and Dilemmas*, Londres : Routledge, 60-77.
- Thiollet, Hélène (2010) « Migrations et relations internationales. Les apories de la gestion multilatérale des migrations internationales ? », *Transcontinentales* 8/9.
- Thouez, C. et Channac, F. (2006) « Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes », *West European Politics*, 29(2): 370-387.
- Thouez, C. et Rosengartner, S. (2007) « Who Owns and Drives Capacity Building ? », *Forced Migration Review*, 28: 28.
- Torpey, J. (2000) *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Toye, J. et Toye, R. (2006) « The World Bank as a Knowledge Agency », in Utting, P. (ed.) *Reclaiming Development Agendas. Knowledge, Power and International Policy-Making*. Basingstoke: Palgrave Macmillan/UNRISD, 90-107.
- Valluy, J. (2007) *Contribution à une sociologie politique du HCR : le cas des politiques européennes au Maroc*, Paris: Terra.

Weiner, M. (1995) *The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights*. New York: Harper Collins College Publishers.

Zolberg, A. (1997) « The Great Wall against China: Responses to the first immigration crisis, 1888-1925 », in Lucassen, J. et Lucassen, L. (eds) *Migration, migration history, history : Old paradigms and new perspectives*, Berne: Peter Lang, 291-315.

SERBIE / ALLEMAGNE

Marine de Haas (Migreurop) a réalisé cette synthèse à partir de son expérience au sein du Conseil des réfugiés à Hambourg en 2010-2011⁵⁵ auprès de familles roms demandant l'asile et d'une enquête sur le devenir de ces personnes, retournées « volontairement » ou expulsées d'Allemagne, dans les Balkans⁵⁶.

Aperçu historique de la politique de retour volontaire en Allemagne

Dès les années 1970, différents dispositifs de retour volontaire ont été élaborés en Allemagne : à l'exemple des expériences mises en œuvre par les entreprises de l'industrie automobile du Bade-Wurtemberg qui consistaient à indemniser, en vue de leur sortie du territoire, les travailleurs immigrés disposés à démissionner, et de l'accord conclu en ce sens avec la Turquie en décembre 1972. En **1979**, l'État a créé le **programme Reintegration and Emigration for Asylum-Seekers in Germany (REAG)** et a confié sa mise en œuvre à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). À partir de **1989**, un programme d'assistance au rapatriement (**GARP – Government Assisted Repatriation Program**) est mis en place. **Ces deux programmes sont toujours en vigueur.**

En 1983, une loi relative à l'encouragement au retour volontaire des étrangers (*Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern*)⁵⁷ a été adoptée en 1983 : elle visait spécifiquement les travailleurs étrangers « temporaires » (*Gastarbeiter*) licenciés ou au chômage et originaires de Yougoslavie, de Turquie, de Corée, du Maroc, du Portugal, d'Espagne et de Tunisie. Cette loi définissait également le contenu de la prime au retour. Ce dispositif a été supprimé l'année suivante tandis que s'est développée une politique de coopération bilatérale dont l'objectif affiché était de créer des emplois dans le pays d'origine dans le cadre d'une politique de développement.

À ce jour, il n'existe pas de disposition juridique explicitement dédiée au retour volontaire des étrangers en situation irrégulière en droit allemand. Au niveau des Länder (États fédérés), la mise en œuvre des programmes de retour volontaire est généralement encadrée par ordonnances, décrets ministériels et directives administratives. Par ailleurs, la législation relative au séjour des étrangers mentionne à deux reprises le départ/retour volontaire au sujet des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent plus ou pas les conditions de séjour légal, sans apporter davantage de précision.

⁵⁵ Programme échanges et partenariat. Voir notamment [Expulsions à la crème, la nouvelle recette des autorités.](#)

⁵⁶ Le blog de cette enquête : <http://bizegranice.wordpress.com/roms-dici-et-dailleurs/>

⁵⁷ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/10/003/1000351.pdf>

Les acteurs allemands du retour volontaire⁵⁸ :

La loi sur le droit de séjour (*Aufenthaltsgesetz*, §75 Nr. 7 *AufenthG*) a confié à l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (*Aufgabe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge* - BAMF) la responsabilité de cette politique. Ce sont les autorités des étrangers (*Ausländerbehörde*) qui informent et aident à la mise en œuvre des retours volontaires, en partenariat avec l'OIM et des associations locales (ONG caritatives). À Hambourg, le *Flüchtlingszentrum* (centre des réfugiés) était la structure qui délivrait le ticket de bus et travaillait donc en coordination quotidienne avec l'administration.

Le BAMF (office fédéral) a créé en juillet 2003 un centre d'information pour le retour volontaire (*Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung* - ZIRF) qui a pour objectif d'élaborer et de coordonner les projets de retour volontaire entre les différentes parties prenantes, d'améliorer les conseils et l'assistance proposée et de fournir les supports de communication (information sur le pays de retour, réponses anonymes et individualisées). Depuis 2006, ce centre travaille en partenariat avec l'OIM, dans le cadre du « *ZIRF counseling project* » (conseiller en vue du retour volontaire).

En général, le discours officiel fait valoir le vœu des migrants de rentrer chez eux, dans la dignité. Dans le cas de la Serbie et de la Macédoine, vu que ces pays sont catégorisés comme « pays d'origine sûr », les autorités allemandes estiment que ces ressortissants n'ont pas de raison de demander l'asile en Allemagne.

En pratique : modalités d'application des programmes

En général le REAG et le GARP donnent droit à la prise en charge des frais de transport, une aide annexe au transport et une aide de départ (pour la réintégration). Toutefois, le montant dépend du pays d'origine.

Les personnes éligibles sont : les demandeurs d'asile, les réfugiés souhaitant rentrer, les étrangers dont le permis de séjour a été donné pour des raisons politiques, humanitaires ou sociales et les victimes reconnues de traite et de prostitution « forcée ».

À l'inverse, sont exclus celles et ceux qui peuvent payer le voyage et/ou qui ont des proches pouvant les soutenir dans leur démarche de retour volontaire. Les ressortissants de l'UE ne peuvent pas bénéficier des aides. De même, la prise en charge des frais annexes de voyage et l'aide à la réinsertion ne sont pas prévues pour les ressortissants de pays dispensés de visas pour entrer dans l'UE (comme la Serbie et la Macédoine) et qui sont entrés en Allemagne après la fin d'obligation de visa (2009). Pour ceux-là, seul un ticket de bus au départ de l'Allemagne jusqu'au pays de retour est fourni.

Étapes de la procédure : la personne doit signer un formulaire de « retour volontaire » qui indique que la personne souhaite retourner puis rester dans son pays d'origine et qu'elle ne reviendra pas en Allemagne (pour demander l'asile ?). Elle est ensuite orientée vers les ONG caritatives pour récupérer les tickets de bus en vue d'un départ quelques jours/semaines après.

⁵⁸ Pour une analyse récente et approfondie des politiques de « retours volontaires » en Allemagne, voir: Steueurwald Ruth, 2014, [Irregular migration in Germany. « Assistance to return » as expression of new rationalities of government](#). GeT MA Working paper n°6.

À l'arrivée, un membre de la famille doit se rendre au consulat d'Allemagne pour faire signer un papier attestant que la personne est bien rentrée. Sans ce papier, il est difficile d'avoir accès aux aides sur place ensuite.

À l'arrivée, en Serbie :

Si des comités locaux délocalisés sont chargés en Serbie de mettre en place une aide à la réinsertion, on dispose de peu d'informations sur ce qu'ils font réellement ; il en est de même pour l'éventuel soutien apporté par des ONG locales caritatives. Dans le discours, un accompagnement est prévu à l'arrivée mais pour les « retournés » (entendre par là les expulsés, voir plus loin), le programme du gouvernement serbe (http://www.kirs.gov.rs/docs/read/Informator_eng_2012.pdf) ne prévoit de prise en charge que si les retournés n'ont pas de famille ou pas d'argent pour retourner dans leur famille. Ils peuvent être hébergés dans un centre d'accueil durant deux semaines. **Mais il s'agit d'un programme pour les « retournés » dans le cadre de l'accord de réadmission, donc en fait pour les victimes d'une expulsion et non d'un processus de retour volontaire. Un tel programme sert de justification au fait d'expulser des gens vers la Serbie : non seulement c'est un pays d'origine sûr, mais de plus il y a aussi un programme pour les retournés !** Pour le retour volontaire, il n'y a pas besoin d'une telle justification parce que le retour est « volontaire »... En outre, l'affichage d'une réintégration possible permet de faire bonne figure devant l'UE : discours sur la lutte contre les discriminations envers les populations roms, sur l'accès au marché du travail ; personne ne se retrouve à dormir sous les ponts, etc.

Bilan

D'après l'OIM, de 1979 à 2011 : 550 000 migrant-e-s sont rentré-e-s chez eux volontairement depuis l'Allemagne (avec des pics comme en 1998 avec plus de 100 000 retours volontaires). En 2011, sont concernées 6 319 personnes dont 2 253 originaires de Serbie (36 %) et 19 % de Macédoine ! D'Irak, 8 %. Plus de la moitié des départs volontaires a concerné des Roms ayant demandé l'asile et signé les papiers du retour volontaire. La Serbie est le pays à avoir reçu le plus de personnes « retournées volontairement » (près de 3 000 dont une grande majorité depuis l'Allemagne).

Les expériences que j'ai faites, ainsi que celles des personnes qui se sont un peu penchées sur le sujet, constataient plutôt que des familles étaient rentrées « volontairement » parce qu'elles n'avaient pas d'autre choix (menace d'interdiction du territoire prévue en cas d'expulsion) ; mais elles retournent dans les mêmes conditions de vie. Beaucoup rentrent mais n'attendent que d'économiser assez d'argent pour pouvoir repartir en Allemagne.

Plusieurs groupes de juristes, avocats, militants allemands ont parcouru les Balkans pour obtenir des informations tant sur la situation générale que sur des cas spécifiques (expulsions et retours volontaires). Ils tentent ensuite de plaider auprès des autorités locales pour souligner les conditions de vie et de réintégration très difficiles et compliquées pour les Roms de Serbie.

Il y a également plusieurs ONG qui mettent en place des programmes d'aide aux « retournés vulnérables », mais qui restent cependant partiels et sporadiques. Cependant les fonds pour ce genre de programme sont assez faciles à obtenir (discours du « *prevent secondary migration* » d'une manière plus « douce »). Ces programmes, une fois de plus, sont prioritairement adressés à ceux qui sont expulsés avant de concerner ceux qui rentrent « volontairement », même si en pratique, il y a peu de différence entre ces deux catégories (hormis l'interdiction Schengen pour ceux qui ont été expulsés de manière forcée !).

GÉORGIE / UE

Ce panorama des programmes d'aide au retour et à la réinsertion a été dressé par Jana Zavodnikova à partir d'un travail de recherche⁵⁹.

En Géorgie, l'organisation actuelle des programmes de retour volontaire et de réinsertion est en partie liée à la mise en œuvre du Partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et la Géorgie⁶⁰, initié en 2009 dans le cadre du Partenariat Est-européen et entré en vigueur en mars 2011. C'est dans ce cadre qu'a été conçu en décembre 2010, et pour une durée de 3 ans, « *The Targeted Initiative Georgia* » (TIG) qui vise à faciliter la mise en œuvre de l'accord de réadmission⁶¹ conclu entre l'UE et la Géorgie en 2010 et la réintégration des ressortissants géorgiens (tableau ci-dessous).

Sur le plan légal, le décret présidentiel n° 225 du 26 avril 2011 a confié au ministère de l'intérieur la responsabilité de coordonner les différents organismes engagés en ce domaine, à savoir le ministère des affaires étrangères, le ministère de justice et le ministère des personnes déplacées de territoires occupés, du logement et des réfugiés de Géorgie. Outre le projet TIG porté par ces différents acteurs institutionnels, il existe de nombreuses initiatives de soutien au retour telles que :

- « *Migrant voluntary return and reintegration project* » (AVRR), mis en œuvre depuis 2003 par l'OIM.
- « *Program for the professional personnel returned to the homeland* » qui est mis en œuvre depuis 2009 par l'International Center for Migration CIM/GIZ, dans le cadre d'un partenariat entre l'UE et l'ONU. Il vise l'insertion des migrants dans le marché de travail.
- *Returning Migrants Reintegration in Georgia*; mis en œuvre par le Danish Refugee Council.
- « *Enhanced and Integrated Approach regarding Information on Return and Reintegration in Countries of Origin (IRRICO II)* » ; mis en œuvre par l'IOM, entre 2008 et 2010.

Parmi les acteurs impliqués, l'OIM joue un rôle majeur, surtout en ce qui concerne sa capacité à capter les financements de l'UE et son expertise en matière de retour volontaire assisté. Actuellement, un nouveau projet est lancé visant à former les ministères à gérer les migrations, le projet est pour la première année financé par l'OIM qui espère trouver par la suite parmi les ministères mentionnés plus haut des partenaires financiers mais aussi fonder une coopération entre les différentes entités. Pour l'instant, l'OIM fonctionne comme un organe exécutif, un interlocuteur majeur dans le domaine migratoire en Géorgie.

⁵⁹Zavodnikova Jana, 2014, *The voluntarily returned migrant. Case of Georgia*, mémoire de master 2, Sciences-po Paris.

⁶⁰ Sur ce sujet, voir : <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/mobility-partnership>

⁶¹D'autres projets participent à la réalisation de l'Acte de réadmission en pratique et visent plutôt les autorités : « *Support to the Authorities of Georgia in the Implementation of the Readmission Agreement with the European Union* » (OIM) ; un projet mis en œuvre depuis 2011 par l'ICMPD pour veiller à la mise en œuvre effective de l'Accord de réadmission et de celui relatif à la libéralisation des visas ; les actions de Frontex (*via* les plans d'actions).

	AVRR	TIG	Program for the professional personnel returned to the homeland
Début	2003 – aujourd’hui	16 décembre 2010 - 31 décembre 2013	-
Partenaires	OIM + 19 pays de l’UE + Suisse, Norvège, Ukraine, Biélorussie, Canada	OIM + 9 pays Européens (Belgique, République tchèque, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suède) + coordination assurée par le ministère de l’intérieur de la République tchèque + l’OIM à Tbilissi	CIM/GIZ
Contenu de projet	<p><i>Dans le pays d’immigration :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Information - Organisation de retour (y compris procédures pour obtenir les papiers, un passeport temporaire, etc.) - Prime de retour et accompagnement à l’aéroport <p><i>Dans le pays d’origine :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Information - Choix et planification de l’intégration de retour - Business plan - Assistance médicale - Formation professionnalisante - Logement temporaire 	<p><i>Dans le pays d’origine :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Accroître le potentiel des autorités locales à gérer la migration par développement de nouvelles stratégies et l’établissement de bases légales 2. Assistance aux migrants : <ul style="list-style-type: none"> - Élaboration de plan de réintégration - Assistance médicale et au logement - Formations professionnelles - Business plans (en géorgien !) - Emploi 3. Campagnes de sensibilisation 	<p><i>Dans le pays d’origine :</i></p> <p>L’obtention de l’aide (une prime-complément de salaire versée pendant 2 ans) est greffée au contrat de travail. Selon le niveau d’éducation et le montant du salaire, le migrant reçoit tous les mois un complément de salaire dans le but de l’aider à s’établir sur le marché du travail d’une manière stable ainsi que d’apaiser la frustration résultant de la différence de niveau de vie entre l’Allemagne et la Géorgie. Le but ultime est bien sûr d’inciter les migrants à rester en Géorgie.</p>
Public ciblé	<ul style="list-style-type: none"> - demandeurs d’asile déboutés - migrants étrangers demeurant dans le pays de destination - victimes de traite - population vulnérable (enfants non accompagnés, malades, personnes âgées, mères célibataires, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - migrants de retour (de et hors UE) - migrants expulsés, rentrés volontairement, ou via l’acte de réadmission 	<ul style="list-style-type: none"> - migrants professionnels de retour de l’Allemagne (souvent ceux qui ont étudié en Allemagne)

	AVRR	TIG	Program for the professional personnel returned to the homeland
Chiffres	<p>Pour la période 2003-2013 :</p> <p>2 035 migrants de retour (tous pays confondus) dont 1 600 bénéficiaires de l'assistance de retour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 580 personnes ont fondé ou élargi leur business - 100 personnes ont trouvé un emploi - 115 personnes ont bénéficié de l'aide médicale - 77 personnes ont participé à des formations professionnelles - 66 familles ont bénéficié de l'aide au logement 	<p>1 159 personnes dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 764 personnes ont obtenu une consultation - 344 personnes ont obtenu une formation professionnalisante - 216 personnes ont trouvé un emploi - 51 personnes ont fondé un business - 17 personnes ont bénéficié de l'aide médicale ou au logement <p>BUDGET : 3,2 millions d'euros (UE + Italie)</p>	

Bibliographie complémentaire :

- CARIM-East, 2013, [Integration of Migrants and Reintegration of Returnees in Georgia: Legal Prospective](#), Research Report 2013/22.
- CARIM-East, 2013, [Socio-economic problems of returning migrants' reintegration in Georgia](#), Research Report 2013/15.
- CARIM-East, 2013, [Return, Readmission and Reintegration: The legal framework in Georgia](#), Carim-East Explanatory Note 13/76.
- CARIM-East, 2013, [Readmission, return and reintegration in Georgia](#), Carim-East Explanatory Note 13/25.
- CARIM-East, 2013, [Readmission, return and reintegration in Georgia](#), Carim-East Explanatory Note 13/68.
- CARIM-East, 2013, [Return, readmission and reintegration in the Eastern Partnership countries: An Overview](#), CARIM-East research report 2013/17.

ROUMANIE / FRANCE

Cette synthèse a été réalisée par Claudia Charles (Gisti).

Le contexte de la politique d'aide au retour et à la réinsertion de la France en direction des citoyens roumains

Si, au début des années 1990, la demande d'asile permettait de justifier le séjour en France des citoyens roumains, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) a considéré, à partir de 1994 (date à laquelle la Roumanie a signé la convention de Genève), que les requêtes de ces ressortissants n'étaient plus recevables. Dès octobre 1993, le gouvernement français avait d'ailleurs institué un programme d'aide au retour volontaire en direction des Roumains invités à quitter le territoire, tout en menaçant de renvoyer *manu militari* les réfractaires avant la fin de l'année. En avril 1994, alors que de nombreux reconduits, aidés ou non, étaient de retour en France, Paris et Bucarest signaient un accord de réadmission.

En 2001, le gouvernement français a de nouveau annoncé qu'il s'engageait à mener une politique active de lutte contre la présence de citoyens roumains, dont une proportion importante de Roms, installés sur différents terrains des régions lyonnaise, lilloise ou d'Île-de-France et en très grande précarité. Un protocole d'accord a été signé à cet effet fin août 2002⁶² entre les ministres de l'intérieur des deux pays. Parallèlement à la multiplication et à l'accélération des procédures d'expulsion des lieux de vie et du territoire national, une opération d'information sur les dispositifs d'aide au retour, gérés par l'Office français des migrations internationales (OMI, aujourd'hui Ofii) a été lancée en janvier 2003. Deux ONG roumaines, Romani Criss et Aven Amentza, mandatées par le ministère de l'intérieur, accompagnées d'un représentant de l'OMI, se sont rendues sur des terrains autour de Lyon, Lille et Paris. Ils ont expliqué aux Roms le dispositif qui consistait en une invitation ferme à quitter la France, à l'image du titre du document d'une page : « *Vous devez quitter le territoire* ». Ce papier a été distribué à tous les présents, présumés clandestins, quelle que soit leur situation administrative. Était posée, donc, pour acquise l'impossibilité d'un maintien sur place en situation régulière, dans l'indifférence totale quant aux situations individuelles et à l'ancienneté du séjour. Les mesures présentées comprenaient une allocation financière de 153 euros par adulte et 46 euros par enfant, le financement du retour en Roumanie et la possibilité sur place d'une prise en charge sociale, d'aide et d'assistance pour des projets économiques d'insertion.

⁶² Protocole d'accord des ministres de l'intérieur de la République française et de la Roumanie relatif au renforcement de la coopération bilatérale afin de lutter contre la criminalité organisée, la traite des êtres humains et d'assurer la sécurité interne des deux pays, signé à Bucarest le 30 août 2002, texte non publié.

Ces ONG ont déclaré par ailleurs qu'elles ignoraient totalement les détails du dispositif d'accueil, en particulier sur le plan des sanctions potentielles⁶³. De par le caractère officiel de ce retour en Roumanie et du fait de ce silence, tous les Roms ont considéré que ce cadre prévenait toute éventuelle sanction dans leur pays d'origine. L'OMI (futur Ofii) confirmait le principe de non-retrait du passeport après un retour ainsi aidé. Malgré cette démarche spécifique de communication, réalisée avec l'appui de représentants roms des ONG roumaines, parlant le romani, très peu de personnes ont finalement accepté ces propositions. D'après les représentants de l'OMI rencontrés en septembre 2003, seulement cinq Roms roumains ont bénéficié de ces aides à cette occasion.

Le dispositif d'aide au retour : l'expérience des retournés

Quatre personnes candidates au dispositif d'aide au retour de l'OMI ont été retrouvées en Roumanie dans le cadre d'une mission effectuée en 2003 par MdM et la FIDH⁶⁴.

* E. P., un homme d'une quarantaine d'années en a bénéficié en 1999 après plus d'un an passé en France au terme d'une démarche de demande d'asile conventionnelle déboutée. Les 1 000 francs d'aide au retour reçus alors l'aideront un temps à patienter jusqu'à l'abrogation des visas de court séjour pour les citoyens roumains en 2002.

* La seconde personne est un homme d'une cinquantaine d'années Q. L. Il est arrivé clandestinement en France en août 2001. Il a d'abord fait une demande d'asile territorial puis, en raison de son état de santé (pontage en 1981 et diabète), une demande d'autorisation de séjour pour soins. Les deux demandes sont refusées. Par le recours engagé, Q. L. bénéficie d'un récépissé l'autorisant à rester jusqu'en février 2003. À l'issue de la visite de représentants de l'OMI et des ONG roms roumaines, en janvier 2003, sur le terrain où il réside, il se porte candidat pour un retour volontaire, rassuré quant aux possibilités de visites en France sans visa.

Il rentre alors en mars 2003 : sa place en avion a été réservée par l'OMI sur une ligne régulière. Il reçoit d'un représentant de l'OMI une enveloppe contenant 153 euros en liquide au moment de son embarquement. À l'arrivée à Bucarest, aucun organisme n'est présent pour l'accueillir. Les autorités aéroportuaires lui prennent son passeport en précisant qu'il lui sera renvoyé sous quelques jours. Il retourne alors par ses propres moyens jusqu'à son village avec un billet de train acheté avec l'aide allouée par l'OMI. Puis il reçoit une décision administrative du ministère de l'intérieur lui indiquant qu'il est interdit de passeport jusqu'en 2008.

⁶³ Sous la pression des membres de l'UE et soucieux de se construire une image de respectabilité à l'étranger, le gouvernement roumain avait institué en 2001 un contrôle à distance de sa population en sanctionnant le « *délit de passage illégal de la frontière de la Roumanie* » et ceux « *commis en dehors du territoire du pays par des citoyens roumains ou des personnes sans citoyenneté domiciliées en Roumanie* » : le passage irrégulier des frontières d'un État étranger (ou la tentative de franchissement) était passible d'une peine de prison allant de trois mois à deux ans ; le séjour non autorisé à l'étranger pouvait être sanctionné par un retrait de passeport et une interdiction de sortie du territoire d'une à cinq années (ordonnances d'urgence du gouvernement de la Roumanie n° 105/2001 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'État de la Roumanie [JO du 30 juin 2001] et n° 112/2001 du 30 août 2001 concernant la sanction des faits commis hors du territoire du pays par des citoyens roumains ou des personnes sans citoyenneté domiciliées en Roumanie [JO du 3 septembre 2001]).

⁶⁴ http://www.romeurope.org/IMG/pdf/rapport_mdmdfidh_2003.pdf

Les deux personnes suivantes se sont portées volontaires au retour suite aux promesses faites par la délégation venue sur leur lieu de vie, leur assurant un retour sans problème avec une aide financière.

* L. F., un homme de 25 ans, fait partie d'une famille de 22 personnes, vivant en France dans des caravanes depuis 1998, dont plusieurs membres sont atteints d'une maladie congénitale invalidante qui leur a permis l'obtention d'autorisations de séjour en France. Arrivé d'abord seul en France en octobre 2001, il dépose une demande d'asile territorial dont il sera débouté en 2002, décision confirmée par un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF). Entre-temps, sa femme et ses enfants l'ont rejoint en 2002 après la suppression des visas.

Afin de pouvoir retrouver une situation administrative régulière en France, il prépare son retour volontaire avec l'OMI qui lui remet une convocation le 11 mars 2003 pour un départ en avion à 7 heures 30. Le 27 février, L. F. est arrêté lors d'un contrôle de papiers sur le terrain où il vit. Au mépris des procédures habituelles et sans motif particulier, sa convocation OMI est confisquée avec son passeport. Il est placé cinq jours en centre de rétention, puis renvoyé, menotté jusqu'au départ, en avion régulier à Bucarest. Relâché par la police aéroportuaire qui prendra son identité à son arrivée, il rentre en train dans son village. Quinze jours après, soit pendant la semaine initialement prévue de retour avec l'OMI, il reçoit une lettre du ministère de l'intérieur roumain lui signifiant que son passeport lui est retiré jusqu'en mars 2007.

* E. O., homme d'une quarantaine d'années, est arrivé seul en France en janvier 2001. Sa demande d'asile territorial est refusée en 2002 et il fait l'objet d'un APRF. Séduit par l'offre d'aide au retour faite lors de la visite de l'OMI sur son terrain en janvier 2003, un rendez-vous est pris puis une réservation sur un vol régulier le 13 mars 2003. L'OMI interviendra en sa faveur pour obtenir du consulat un « *laissez-passer consulaire, à titre gracieux pour un retour au pays dans le cadre de la procédure de réinsertion aidée avec prise en charge de l'acheminement par l'OMI* ».

Fin février 2003, quinze jours avant la date prévue de son retour, il est arrêté par la police française sur le terrain où il vivait et mis le jour même dans un avion, sans motif particulier ni autre vérification, alors que son départ prévu avec l'OMI aurait dû le protéger d'un tel événement.

À l'arrivée à Bucarest, son passeport lui est retiré, puis il reçoit par courrier une décision administrative de suspension temporaire de cinq ans. Un recours gracieux contre cette sanction sera refusé, un second est en cours auprès du ministère.

Les retours volontaires autonomes

Plusieurs familles d'origine rom ont pris la décision de quitter volontairement le territoire français malgré l'ancienneté de leur séjour.

* O. O., femme de 42 ans, était présente en France depuis 1997 avec son mari. Ils ont déposé une demande d'asile conventionnelle qui a été refusée en 1999. Ils ont été rejoints en 2000 par leur fille âgée de dix-neuf ans à l'époque et tous trois ont fait une nouvelle demande d'asile

territorial dont ils ont été également déboutés en 2001. Ils ont reçu en 2002 un arrêté de reconduite à la frontière dont ils ont fait appel.

O. O. est arrêtée et mise en centre de rétention en décembre 2002, suite à l'expulsion du squat qu'elle occupe avec sa famille. Elle est relâchée par décision de justice pour vice de procédure au bout de trois jours de détention. Après avoir été hébergée par les services sociaux en hôtel jusqu'au 15 avril, elle doit rapidement abandonner le site où elle s'était ensuite installée avec son mari, chassée par des vigiles accompagnés de chiens. En mai 2003, lassés des risques liés à l'absence de titre de séjour et de ne pouvoir trouver d'hébergement durable du fait des expulsions successives plus ou moins violentes, ils décident de rentrer en Roumanie avec un laissez-passer consulaire, obtenu contre 60 euros par personne après avoir déclaré la perte de leur passeport.

À la frontière roumaine, ils devront payer une amende de 11 euros pour défaut de passeport et déclarent avoir versé une somme complémentaire de 130 euros. Ils ont pu depuis obtenir un passeport qu'ils ont utilisé pour revenir en France en situation régulière en août 2003.

* P. F. est un homme de 25 ans arrivé en France en 1995. Après avoir été débouté d'une demande d'asile politique, il a fait une demande d'asile territorial qui s'est également soldée par un échec au terme des derniers recours refusés en juillet 2002. Il a deux enfants nés en France, âgés maintenant de huit et six ans. Il rentre en Roumanie en septembre 2002 pour revenir ensuite avec un passeport lui assurant un titre de séjour valide pendant trois mois. Il reçoit néanmoins un arrêté de reconduite à la frontière en décembre 2002, confirmé en appel par un tribunal administratif.

Jusqu'en mai 2003, la famille a vécu plusieurs expulsions des différents lieux sur lesquels elle s'était installée. Devant les troubles psychosomatiques de ses enfants, traumatisés par les interventions répétées des forces de l'ordre lors des évacuations, les parents décident de rentrer en Roumanie sans attendre les résultats des recours engagés sur leurs titres de séjour. P. F. déclare avoir versé la somme de 500 euros à la frontière pour éviter le retrait de son passeport et une interdiction future. Il dispose toujours aujourd'hui d'un passeport valide.

Ces exemples témoignent de l'influence des pratiques de harcèlement spécifique qui visent à « dégoûter » les Roms de rester sur le territoire français en provoquant une extrême précarité à la fois du séjour et de l'hébergement. L'attitude des autorités à la frontière roumaine est encore à signaler.

Les rapatriements des mineurs roumains isolés sur le territoire français⁶⁵

En octobre 2002, la France et la Roumanie ont signé un protocole visant à faciliter le rapatriement des mineurs roumains isolés sur le territoire français. Cet accord posait plusieurs conditions au rapatriement : la saisine du juge des enfants en France, la réalisation d'une enquête sociale préliminaire et d'un suivi au retour du jeune en Roumanie, le voyage

⁶⁵ Le développement consacré aux rapatriements des mineurs isolés est extrait de l'étude réalisée par Régis Bigot et Jean-Philippe Légaut, « [Retours aux pays de mineurs isolés roumains... avant un nouveau départ ?](#) », 9 septembre 2009.

proprement dit étant opéré par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem, futur Ofii)⁶⁶. En 2007, les deux pays ont signé un nouvel accord, qui rend facultatives certaines de ces garanties. Avant que ce dernier accord ne soit ratifié, nous avons souhaité réaliser un bilan quantitatif et qualitatif des retours opérés dans le cadre du protocole de 2002. Le but étant de mieux définir les modalités d'intervention des pouvoirs publics et des partenaires associatifs dans le cadre d'un nouveau protocole, pour garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

La plupart des jeunes interrogés proviennent de milieux modestes, voire nettement défavorisés. Beaucoup sont venus en France pour « faire de l'argent ». Dans certains cas, le motif économique se combine à des difficultés d'ordre familial. Plusieurs jeunes ont été attirés par de fausses promesses d'embauche et ont été exploités par des réseaux (prostitution, vol, mendicité).

La prise en charge en France de ces jeunes a été le plus souvent sommaire : seul un quart des jeunes a été scolarisé alors qu'ils étaient pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance. La majorité des jeunes n'a donc pas bénéficié durant leur séjour en France de véritable proposition éducative ni de formation en vue de leur insertion socioprofessionnelle.

Leur retour en Roumanie est marqué par une certaine ambivalence : la plupart des jeunes étaient d'accord pour rentrer en Roumanie mais une majorité d'entre eux aurait préféré rester en France. **Si c'est souvent le jeune lui-même qui décide de rentrer dans son pays, on a parfois l'impression que ce choix lui a été imposé.**

En tout état de cause, il apparaît que **les procédures prévues par les accords franco-roumains ont été peu respectées**. Seuls 14 des 23 jeunes rapatriés par l'Anaem se souviennent avoir rencontré un juge, tandis que l'enquête sociale au domicile familial n'a été réalisée que dans 16 cas, le plus souvent de manière sommaire (l'une d'entre elles a même été réalisée après le retour du jeune en Roumanie !). Plusieurs jeunes victimes d'exploitation en France sont donc rentrés en Roumanie sans que les autorités ne soient informées des conditions de sécurité et de réinsertion qui leur étaient garanties par leur pays d'origine.

Le suivi de ces retours est l'autre point faible majeur de ces rapatriements. L'élaboration d'un projet de retour, prévu dans les accords franco-roumains, et le suivi socio-éducatif en Roumanie ont souvent été défaillants : seuls 11 jeunes ont rencontré une assistante sociale ou un éducateur à leur retour. Les jeunes que nous avons rencontrés ont manifesté une grande déception devant cette absence de suivi. Nombreux sont les jeunes qui ont retrouvé, à leur retour en Roumanie, les problèmes économiques, sociaux ou familiaux – parfois connus par les autorités françaises ou roumaines – qui les avaient poussés au départ. **Ils se trouvent, plusieurs mois ou années après, dans la même impasse ou situation d'errance.** Cela explique sans doute que, sur les 23 jeunes que nous avons retrouvés, 4 sont déjà repartis en France ou ailleurs en Europe. La majorité vit actuellement en Roumanie, mais 9 désirent repartir prochainement en France, 7 souhaitent aller dans un autre pays d'Europe et seuls 5 souhaitent

⁶⁶ En vertu de l'accord franco-roumain du 4 octobre 2002, les mineurs roumains sont confiés (après saisine du juge compétent) par l'Anaem, à leur arrivée à Bucarest, à l'Autorité nationale roumaine pour la protection des droits de l'enfant.

rester vivre en Roumanie.

L'impression qui se dégage de ces investigations est que **les rapatriements opérés dans le cadre des accords franco-roumains se sont le plus souvent limités à une opération logistique de retour au pays**, sans véritable préparation, ni surtout de suivi *a posteriori*. **On peut ainsi s'interroger d'une part sur la conformité de ces retours avec les traités internationaux qui garantissent le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, et d'autre part, sur l'efficacité de ces retours du point de vue du contrôle des flux migratoires.** Si certains retours, préparés, accompagnés et suivis ont permis à des jeunes de retrouver leur place dans la société roumaine, la majorité des jeunes rapatriés dans le cadre des accords franco-roumains ont été victimes des dysfonctionnements des administrations des deux pays, sans véritable « projet de retour » élaboré avec et pour le jeune.

Depuis l'entrée de la Roumanie dans l'UE en 2007

Avec l'entrée la Roumanie dans l'UE, les ressortissants roumains, y compris les Roms, sont devenus des « citoyens de l'UE ». Alors que les ressortissants communautaires étaient exclus des aides au retour volontaire depuis 1976, une **aide au retour humanitaire (ARH)** a été créée en 2006 (et supprimée en 2013, cf. présentation sur la France) : d'après le site internet de l'Ofii, peut en bénéficier, « *tout étranger, y compris les ressortissants de l'Union européenne, en situation de dénuement ou de grande précarité auxquels l'État français souhaite offrir la possibilité d'un rapatriement dans son pays d'origine ou un pays d'accueil ainsi que leur conjoint et enfants* ». Les ARH concernent donc tout ressortissant étranger dans une situation de grand dénuement, y compris les citoyens européens. Or depuis 2007, les ARH au départ de la France sont versées, pour l'essentiel, à des ressortissants roumains. Dans les documents de l'Ofii, pour l'année 2008, les aides à la réinstallation ne sont pas mentionnées mais 8 245 Roumains auraient bénéficié d'une aide au retour humanitaire, sur un total, toutes nationalités confondues, de 10 212 personnes. Les Roumains sont donc les premiers bénéficiaires de ces programmes. **Les programmes d'aide au retour humanitaire peuvent être perçus de différentes manières. Ils aident les migrants à quitter les campements dans lesquels ils sont installés dans la région parisienne et à rentrer chez eux. Cependant, ils prennent également la forme d'expulsions du territoire français.**

Des opérations de « retours humanitaires forcés »

De nombreuses associations travaillant auprès des étrangers en France, et notamment des Roms roumains et bulgares, relatent des situations qui ne relèvent en rien du domaine de l'aide humanitaire. Le Collectif national des droits de l'homme Romeurope publie des rapports annuels sur les conditions de vie des Roms en France, dans lesquels de nombreuses associations apportent leurs témoignages. Les ressortissants roumains, repartis dans le cadre d'une ARH, sont « quasi exclusivement des Roms ». Ceci confirme, tout d'abord, qu'il y a effectivement une **sélection opérée entre les Roumains qui peuvent rester en France et les autres.**

Les forces de police accompagneraient l'Anaem (futur Ofii) sur les campements. Des « obli-

gations de quitter le territoire français » (OQTF) et des « arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière » (APRF) sont remis par les services de la préfecture. L'ASAV (Association pour l'accueil des voyageurs) en témoigne : « *Le dispositif policier mis en place était le suivant : encerclement du site, une dizaine de camions de CRS, 7 fourgons de police [...], un délégué de la sous-préfecture, 2 bus de 55 places [...] avec chacun une remorque à l'arrière pour les bagages, un groupe de traductrices et des travailleurs sociaux du centre d'hébergement de Vaujourns* ».

Après l'évacuation des terrains occupés par les Roms, et en l'absence de solutions de relogement, les ARH sont proposées aux personnes, avec, à la clef, un hébergement jusqu'au départ (dans le meilleur des cas). Parfois, des familles avec des enfants en bas âge, des femmes enceintes, des personnes âgées sont laissées sans abri, bien qu'encadrées (au sens propre) par les autorités. Les ARH sont donc proposées aux personnes dans des moments de grand dénuement. Il est possible que ce dénuement soit provoqué et utilisé par les services de l'État pour atteindre leur objectif de retour. Le réseau de solidarité Rroms de Saint-Étienne dresse un bilan des premières opérations de retour, entre septembre et octobre 2007. Après avoir décrit la coordination Anaem/forces de l'ordre, le réseau affirme que « *c'est comme cela que le préfet a réussi à faire partir soixante-dix personnes entre fin août et début octobre, dont des familles avec des enfants scolarisés depuis plus d'un an. Ainsi le préfet de la Loire [...] est en passe d'atteindre le quota qui lui a été fixé : il en est à 129 expulsions/rapatriements sur 150 (87 %), dont la moitié sont des Roms roumains partis avec le dispositif de l'Anaem* ».

Lors de la signature des documents de retour, souvent faite en l'absence de traducteur, les papiers d'identité sont fréquemment confisqués par l'Anaem. Ils ne seront rendus qu'en Roumanie. Ces interventions sont faites très tôt le matin, voire dans la nuit. Les personnes sont réveillées par la police qui les menacerait, dans certains cas, s'ils refusent de signer. Dans d'autres cas les ARH sont signées en garde à vue. À l'inverse l'Anaem aurait rejeté des demandes d'aide au retour en invoquant le fait qu'une famille non francophone et sans autorisation de travail serait bien intégrée.

Les départs se déroulent donc, selon ces témoignages, dans une situation d'urgence. L'intérêt d'une telle urgence est peut-être de s'assurer qu'aucun « retour en arrière » ne soit possible. En effet, les personnes n'ont pas le temps de s'adresser à des associations d'aide juridique aux étrangers, ni de mettre en place des recours.

Depuis 2008, l'Ofii donnait 320 euros par adulte et 100 euros par enfant (20 euros devaient servir pour le paiement du transporteur du lieu d'arrivée en Roumanie à leur village).

L'aide à la réinsertion

Une fois arrivés, les Roms devaient prendre contact avec une association (appelée « opérateur local ») chargée par l'Ofii de l'accompagnement social et technique du « projet économique » que la personne est censée avoir déclaré pour bénéficier d'une aide plus substantielle. Cette association devait assurer d'abord un accompagnement social et ensuite établir une étude de faisabilité du projet de réinsertion. La limite de cette aide est de 3 660 euros au maximum. Les personnes désirant obtenir l'aide à la création d'une micro-entreprise devaient prendre contact

avec ces opérateurs ; dans certains cas, c'étaient les associations qui prenaient contact avec les personnes concernées.

Il y avait 5 « opérateurs locaux » agissant pour le compte de l'Ofii :

- Associatia Umanitara Equilibre, située à Bucarest.
- Fundatia CRIMM, située à Bucarest.
- Association Fondation KELSEN, située à Baia Mare.
- Association HATNUZA, située à Satu Mare.
- Association « Génération nouvelle », (Generatie Janara Romania), à Timisoara.

S'y ajouta un réseau catholique « YMCA », situé à Baia Mare, mais qui, selon certains militants, ne connaissait rien ni à la région ni à la population touchée par l'aide au retour.

Peu d'associations acceptent de parler de cette mission. « Génération nouvelle » a été créée en 2001 sur la problématique de la traite des êtres humains, et notamment des femmes Moldaves. Peu à peu, elle a élargi son domaine d'activité car elle a commencé à travailler avec les demandeurs d'asile en Roumanie, avec des réfugiés en demande de réinstallation, et, dans une moindre mesure, avec des mineurs isolés sollicitant aussi l'asile (notamment des enfants irakiens et afghans), ayant aussi à sa charge un centre d'accueil pour ces mineurs. Ce n'est qu'au début de l'année 2008 que l'association a signé une convention avec l'Ofii pour la mise en place de l'aide à la réinsertion à Timisoara, une région où arrivent de nombreux Roms « renvoyés ». Il nous semble que le fonctionnement de cette association démontre bien ce qu'est l'aide au retour et à la réinsertion en Roumanie.

Selon sa présidente, c'était l'Ofii qui leur indiquait le nombre de personnes renvoyées et leurs noms. Après leur arrivée, une assistante sociale salariée de l'association prenait contact avec le groupe pour un suivi social consistant seulement en une visite pour leur dire que dans les trois mois, s'ils voulaient avoir une subvention d'un montant maximum de 3 660 euros, il fallait qu'ils aient un « projet économique », et c'est tout. En tout cas, on n'a pas eu connaissance qu'il y ait eu un travail d'accès aux soins, ni d'accès à l'école pour les enfants, ni d'aide à l'obtention de documents d'identité, ce qui, en Roumanie, s'avère un véritable casse-tête pour les Roms alors que ces documents étaient indispensables pour obtenir une éventuelle aide, etc. Ce travail était parfois effectué par d'autres associations sans relation avec l'Ofii. Après cela, les personnes concernées devaient donc présenter leur projet individuel et l'Ofii transmettait ensuite à l'association locale les noms des personnes qui pourraient présenter ce projet économique, ce qui ne signifiait pas qu'ils auraient effectivement accès à l'aide, car leurs dossiers feraient l'objet d'une évaluation par une commission. **La même association disait ne pas savoir qui faisait partie de cette commission d'évaluation, si celle-ci se trouvait en France ou en Roumanie, qui en faisait partie et sur quels critères elle acceptait un projet économique ou le rejetait, ou s'il y avait un suivi dans l'exécution du projet.** De plus, il n'y avait aucun autre « partenaire » pour aider à financer les projets si les 3 660 euros « offerts » par l'Ofii s'avéraient insuffisants, ce qui était le plus souvent le cas. Aucune banque, aucune autre administration ne vient en appui de ce projet. Il n'y a pas non plus d'intervenant au niveau régional ou local.

Par ailleurs, **l'association se trouve confrontée à plusieurs tracasseries à résoudre** : par exemple, l'association ne disposait, le jour même de l'arrivée d'un avion en provenance de France, d'aucune information concernant le nombre de personnes et leur situation. De plus, en général c'est l'association qui doit payer le transport entre l'aéroport de Timisoara et le lieu de destination finale. Enfin, la première chose que les personnes renvoyées leur disent, c'est qu'ils attendent l'argent que l'Ofii leur a promis pour quitter le territoire français.

Par rapport au « droit » revendiqué par certains retournés de bénéficier des promesses de réinstallation qui leur ont été faites, **la représentation de l'Ofii les place en situation de « demande » sous conditions et d'attente : la première étape dite d'« accompagnement social » vise, selon l'Ofii, à sensibiliser les retournés contre tout projet d'émigration (condition du bénéfice du projet) mais également à établir leur « capacité de réinsertion », à sélectionner ceux dont le « sérieux » et la « motivation » légitiment la présentation d'un projet par l'opérateur et, enfin, l'accord de financement de l'Ofii.** La « réinstallation » s'appuie ainsi sur la rhétorique du prétendu « risque migratoire » et instaure dans le même temps la représentation d'une « aubaine » parmi ceux qui n'ont pas quitté la Roumanie. **Tout paraît concourir pour faire en sorte que l'aide au projet économique ne dépasse pas le stade de la promesse.**

Lors d'une mission du CCFD et du Gisti en mai 2008, nous avons rencontré un groupe de Roms qui avaient habité à Villabé, en Essonne, d'où ils avaient été expulsés de France en janvier 2008 en tant que « bénéficiaires » du projet d'aide au retour humanitaire. Selon ces personnes (37 adultes), ils vivaient en France pour la plupart depuis un an. Certains travaillaient et l'un d'eux a dit avoir travaillé dans la construction, mais son employeur n'avait jamais voulu l'embaucher. **De ces 37 personnes, seulement une avait un projet défini : un élevage de vaches qui existait déjà sur la commune de résidence et qu'il voulait reprendre car c'était une activité qu'il avait déjà exercée. Mais, selon l'association locale (Génération nouvelle), les 3 660 euros auxquels il pouvait prétendre (si son projet était accepté) ne seraient pas suffisants pour reprendre la totalité du site d'élevage existant.**

Une autre personne avait dit qu'elle voulait monter une petite entreprise de bâtiment mais on lui a répondu qu'il y avait déjà des projets dans ce sens. Pour les autres, il n'y avait aucun projet et très peu de perspectives de « réinsertion », vu les conditions indignes dans lesquelles elles habitaient. La plupart étaient des personnes qui savaient à peine écrire, voire pas du tout. De là à vouloir ou savoir comment faire pour élaborer et réussir un projet économique, il y a un long chemin à franchir. **De plus, l'Anaem n'acceptait que des projets individuels. S'il existait un projet au sein de la communauté, il ne pourrait pas être mis en place dans le cadre de l'aide de l'Anaem. Par ailleurs, aucune autorité locale n'est consultée pour savoir si tel ou tel projet est viable dans la commune.**

En juillet 2010, l'aide à la réinsertion a été bloquée par la France, au motif que les autorités ne jouaient pas le jeu du « retour durable » : comprendre par là que les retournés revenaient en France...

Depuis 2013

Après une progression continue des flux de retour depuis 2007, l'année 2013 a été marquée par la réforme des aides au retour et la mise en place d'un nouveau régime fixé par arrêté du ministre de l'intérieur du 16 janvier 2013 et entré en vigueur le 1^{er} février 2013.

Pour les ressortissants de l'Union européenne :

- une aide financière de 50 euros par adulte et 30 euros par enfant,
- la prise en charge des bagages, dans la limite de 20 kilos par adulte et de 10 kilos par enfant mineur.

Selon le bilan 2013 de l'Ofii, 7 386 étrangers ont fait le choix de quitter la France et de rentrer dans leur pays grâce à l'aide au retour (pour mémoire, 17 573 retours en 2012). Parmi eux, 1 894 personnes (1 461 adultes et 433 enfants), soit 26 % des bénéficiaires, sont rentrés dans un pays de l'Union européenne. Il s'agit presque exclusivement de ressortissants roumains (1 487 personnes). Loin derrière suivent les ressortissants bulgares (371 personnes).

La baisse des flux a eu des conséquences sur les modalités d'organisation des départs. Opérés, les années précédentes, dans le cadre de vols affrétés par l'Ofii, en 2013, les retours ont été, pour la plupart, organisés sur des vols réguliers. **« Seuls » 7 vols ont été affrétés par l'Ofii en 2013 (vers la Roumanie, la Macédoine et la Bulgarie). On en comptait une quarantaine en 2010...**

Dans le rapport d'activité de l'Ofii⁶⁷, on peut lire ceci :

« Le suivi de la mise en œuvre de l'accord-cadre franco-roumain du 12 septembre 2012.

Afin de contribuer à la réinsertion sociale et économique de familles roumaines appartenant à la minorité rom, le ministère français de l'intérieur, le ministère roumain du travail, de la famille et de la protection sociale, le ministère roumain de l'administration et de l'intérieur, ainsi que l'Ofii, ont signé, le 12 septembre 2012, un accord-cadre visant à mettre en œuvre un programme d'aide à la réinsertion sociale et économique de 80 familles roumaines, appartenant à la minorité rom.

Il prévoit un partenariat renforcé entre l'Ofii, les autorités roumaines et les collectivités françaises pour une réinsertion effective et durable des familles concernées.

- La traduction opérationnelle de l'accord-cadre

Depuis juin 2013, l'accord-cadre fait l'objet d'une traduction opérationnelle, avec la signature de 4 accords locaux, impliquant outre l'Ofii et les autorités roumaines :

- les judets de Dolj, de Mehedinți et la Communauté urbaine de Nantes métropole ;
- le Judet d'Alba et le Conseil général du Rhône ;
- le Judet de Timis et le Conseil général du Rhône.

⁶⁷ « Les missions de l'Ofii en 2013 », 12 mars 2014.

- L'engagement de l'Ofii

Sous l'égide des préfetures, les directions territoriales de l'Ofii accompagnent et soutiennent le processus de rapprochement avec les collectivités locales françaises potentiellement intéressées.

Depuis fin mai 2013, des contacts ont été établis par l'Ofii avec dix-huit collectivités territoriales. L'Ofii en Roumanie, fortement mobilisé sur ce dispositif, assure la mise en œuvre des accords locaux avec les autorités roumaines en lien avec l'ambassade de France.

Pour amplifier le dispositif, une réunion d'information sur les dispositions de l'accord-cadre a été organisée le 18 décembre 2013 par le Directeur de projet campements illicites auprès du préfet d'Île-de-France à la préfeture d'Île-de-France, en direction des représentants de préfetures, de l'Ofii (siège et directeurs territoriaux d'Île-de-France) et des acteurs associatifs intervenants sur les campements.

- Perspectives 2014

Les flux de retour vers la Roumanie ont fortement diminué depuis début 2013, induisant ainsi des risques sur les atteintes des objectifs du dispositif. En conséquence, une simplification du dispositif est proposée, permettant d'élargir la couverture géographique du dispositif à l'ensemble des Judets roumains et de substituer à l'accord tripartite actuel deux accords locaux : d'une part un « accord de partenariat » entre l'Ofii et un Judet et, d'autre part, un « accord de partenariat » entre l'Ofii et une collectivité locale française.

Dans les faits, le judet signataire de l'accord de partenariat avec l'Ofii accepterait d'accueillir sur son territoire l'ensemble des familles roumaines roms séjournant dans n'importe laquelle des collectivités françaises, sous réserve qu'elle soit à son tour signataire d'un accord de partenariat avec l'Ofii.

La mise en œuvre de cette proposition d'amendement de l'accord-cadre, qui a reçu l'accord du Conseiller diplomatique du ministère de l'intérieur et des ministères roumains compétents, devrait faciliter, dans un cadre renouvelé, la signature des accords locaux ».

BOSNIE-HERZÉGOVINE / FRANCE

Cette synthèse, réalisée par Mir Sada, retrace son expérience du programme français de réinsertion coordonné par l'Office français d'immigration et de l'intégration (Ofii).

Présentation de l'Association Mir Sada

Association 1901, fondée en 1993 par des personnes vigilantes aux événements qui ont suivi l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, nous avons fait quelques actions humanitaires puis soutenu l'éducation et la justice avec des partenaires locaux dans certaines régions marquées par l'épuration ethnique des années 1992-1995. Les personnes déplacées à l'intérieur du territoire bosnien ont vite attiré notre attention, nous avons donc entrepris des actions sociales (santé, éducation) dans des camps de réfugiés de la région de Tuzla.

En 2004 l'immigration bosniaque vers la France (majoritairement des Bosniens musulmans) s'est accrue, dans la région Rhône-Alpes en particulier. Un squat de 200 familles est né à deux cents mètres de chez nous. Confortés par notre connaissance de leur pays, nous les avons accompagnés dans leur tentative d'installation en France. Beaucoup y sont restés, ils travaillent et sont français maintenant. Mais en 2005, la Bosnie a été déclarée « pays sûr », la majorité des candidats à l'immigration ont été renvoyés dans leur pays d'origine avec un pécule, mais sans projet de vie. Ils avaient tout vendu pour partir, ils rentraient vers rien. Leur seul projet était de tenter une autre immigration, ailleurs. Conscients des difficultés économiques de cette population, et connaissant le contexte de leurs lieux de retour, l'Association a confié à deux de ses membres une étude économique et la recherche de financements pour tenter un soutien économique en Bosnie à ces populations instables. C'est ainsi que Forum Réfugiés, avec qui nous avons noué une collaboration, nous a guidés vers l'Ofii et son programme « retour » en janvier 2007. C'est donc Mir Sada qui est allé proposer ses services à l'Ofii, on peut se demander pourquoi aucun opérateur n'avait encore été sollicité pour mettre en œuvre le programme retour en Bosnie-Herzégovine.

Organisation du programme d'aide à la réinsertion

Nous n'avons pas pris part au processus d'information et d'organisation de l'aide au retour en France. Nous nous sommes engagés uniquement pour la phase d'étude, de mise en œuvre et de suivi de projets économiques individualisés, au cas par cas, sur le territoire de Bosnie-Herzégovine.

Nous avons signé la convention avec l'Ofii fin avril 2007 et avons embauché une salariée pour cette mission. Des listes de personnes potentiellement concernées nous ont été remises, sans coordonnées téléphoniques, ni mail, et avec des adresses approximatives. Nous avons

noué les contacts grâce à nos relations locales et à notre collaboration avec l'ambassade de France à Sarajevo.

Pour la première rencontre en Bosnie avec la délégation Ofii nous avons organisé un tour d'horizon de quelques lieux caractéristiques, pour leur faire saisir les raisons concrètes de l'immigration bosnienne. Ces visites n'avaient manifestement pas grand intérêt pour nos interlocuteurs.

Une collaboration étroite s'est mise en place avec la personne de l'ambassade de France chargée de l'administration des retours. Ce travail commun a permis d'assurer une information fiable des personnes rentrantes. Un dépliant a été rédigé par Mir Sada en langue serbo-croate afin de faciliter l'information.

Étapes du processus :

- Enregistrement de la personne rentrée par l'ambassade ;
- Prise de contact avec Mir Sada, et rédaction d'un « bilan socio-professionnel » destiné à synthétiser les atouts potentiels à la réalisation d'un projet d'insertion économique ;
- Élaboration d'un pré-projet et proposition à l'Ofii ;
- Visite de l'Ofii et contrôle de la faisabilité. Confirmation du projet ;
- Tenue de la commission de présentation des projets à l'ambassade, en présence de l'ambassadeur, du délégué Ofii et de la délégation Mir Sada. Présentation des projets avec leurs critères de réussite par la chargée de projet Mir Sada. Acceptation ou ajournement ;
- Financement par tranches de cinq projets ;
- Réalisation du projet par le porteur de projet avec l'assistance de Mir Sada ;
- Contrôle visuel de l'existence des investissements réalisés par l'Ofii ;
- Bilans de fonctionnement du projet à 6 mois et à 1 an.

L'accumulation des exigences administratives de l'Ofii a finalement pour conséquence un délai très long entre le retour des migrants et la mise en route du projet économique destiné à faciliter leur réinsertion économique (de 1 à 3 ans). Cette faiblesse majeure du dispositif ne peut que nuire à l'efficacité d'un système destiné à favoriser une réinsertion durable dans le pays d'origine.

Beaucoup de propositions de projets ne se sont pas réalisées par manque de professionnalisme des porteurs de projets. Quelques « projets sociaux » présentés par Mir Sada pour assurer la subsistance de certaines familles ont été soutenus par Madame l'ambassadeur au cours des premières années de fonctionnement de la mission. À ce jour, le taux de réussite de ces projets sociaux n'est pas inférieur aux autres.

	Nombre	%
Familles concernées par le programme	400	
Familles rencontrées	240	
Études acceptées par Ofii et ambassade	146	60%
Projets réalisés	124	
Projets arrêtés par les porteurs de projet	30	27% des réalisations
Projets réorientés	10	
Projets en fonctionnement	83	66%
Projets non financés/non réalisés par l'Ofii	17	

Au total, presque 700 000 euros de soutien à l'investissement local, soit une moyenne de 4 500 euros par projet. Plus de 77 % des projets validés en commission sont des projets de nature agricole.

Exemples de projets

Le projet démarré peut être une ferme de trois vaches laitières dont le revenu provient de la vente du lait ou des produits laitiers soit à des ramasseurs de lait (qui par la suite emmènent le lait aux laiteries) soit à des particuliers, ou encore sur le marché. Dans ce type de projet, l'aide Ofii sert à financer l'achat du bétail, alors que le porteur de projet investit dans le bâtiment, le fourrage, le matériel agricole, etc. Il en va de même pour des projets d'engraissement de veaux, d'élevage de moutons et d'agneaux, ou encore d'apiculture.

Un autre projet peut être la vente de services agricoles dans le village du porteur de projet. Dans ce cas, nous achetons avec l'aide financière de l'Ofii le matériel agricole nécessaire, en fonction des services recherchés comme par exemple un motoculteur avec équipements (remorque, charrue, brise-mottes, herse, écarteur de roues) pour travailler les jardins. La plupart des Bosniens habitent des maisons et cultivent un jardin pour subvenir à leurs besoins alimentaires. Dans d'autres projets, ce sont des tracteurs d'occasion avec équipement qui sont achetés pour cultiver des surfaces plus importantes, notamment la culture des céréales pour le bétail.

La lourdeur administrative à l'ouverture d'une entreprise, la méconnaissance des mécanismes d'enregistrement d'entreprise, de la gestion d'entreprise par les porteurs de projet, les taxes appliquées par rapport au profit réalisé, mais aussi le manque de compétences professionnelles, le manque de débouchés, le faible pouvoir d'achat, sont des éléments qui ont de nombreuses fois orienté les projets vers l'agriculture. Comme nous l'avons déjà dit, la plupart des porteurs de projet sont devenus agriculteurs par nécessité et non par véritable vocation.

Exemples de revenus des projets

Élevage de moutons à Kalesija : sur un troupeau de 50 moutons au départ, un porteur de projet a réalisé 3 910 € de profit durant la première année de fonctionnement. Il a donc eu un revenu mensuel de 325 €. Il a su renouveler son troupeau ; au bout d'un an il avait toujours 49 têtes de bétail.

Vente de services agricoles et de framboises à Bratunac : un autre porteur de projet a réalisé 2 960 € de profit annuel par la vente de certains services agricoles avec un motoculteur et la culture de 2 000 m² de framboises.

Polyculture et polyactivité (production et vente de pommes de terre, production et vente de lait et des produits laitiers au marché, vente d'agneaux) : ce porteur de projet a engagé beaucoup de travail pour un revenu mensuel de 250 € pour la première année à Bratunac.

Dans une exploitation laitière (3 vaches) à Kalesija, le porteur de projet a un revenu mensuel de 270 € provenant de la vente des produits laitiers et de lait.

Enfin le porteur de projet qui tient un commerce de vêtements avec sa femme sur plusieurs marchés du canton de Tuzla a eu un revenu mensuel de 830 € lors de la première année d'activité.

Nous avons donné la parole à 10 familles qui ont suivi ce chemin de l'immigration puis du retour au pays, avec un travail sur un projet de réinsertion économique. Cette étude a été publiée. Nous l'avons intitulée d'après les paroles d'un porteur de projet « Retour vers l'Occident sauvage ». Vous pouvez le découvrir sur le lien suivant: <http://www.bosniemirsada.com/economie/etude-2004-2010-retour-vers-occident-sauvage/>

Le programme d'aide au retour a été arrêté à l'initiative de l'Ofii le 10 janvier 2012. Les instances politiques de Bosnie-Herzégovine n'ont pas favorisé cette mission. Les maires de certaines communes que nous avons contactés l'ont tout au plus accueillie comme une manne bienfaitrice envers une population démunie pour laquelle ils n'ont aucun programme social.

Bilan de l'aide à la réinsertion

Un véritable coup de pouce

Incontestablement le programme d'aide à la réinsertion après une étape d'émigration a apporté un véritable coup de pouce aux intéressés. Pour certains porteurs de projet, l'activité entreprise a été un point de départ, puis une activité complémentaire. Il représente un signe concret d'encouragement pour qui souhaite retrouver une activité professionnelle. Enfin, c'est un filet

de sécurité pour les familles en attendant de compléter ces revenus par d'autres activités. L'aide individualisée permet de mobiliser le porteur de projet sur son potentiel et celui de sa famille, d'être directement responsable de ce qu'il entreprend. La dynamique de projet joue son rôle de réinsertion sociale, économique et professionnelle.

Les limites de l'individualisation de l'aide et la non-prise en compte par l'Ofii du contexte bosnien économique et administratif

Malgré ce coup de pouce, le porteur de projet est confronté très rapidement à de vraies difficultés commerciales. Dans la plupart des secteurs d'activité, les filières de production et de commercialisation sont totalement déstructurées et tout est affaire de débrouillardise individuelle. Dans la plupart des cas, les porteurs de projets ne possèdent pas les qualifications professionnelles nécessaires à la réussite de leur nouvelle activité. Ils entreprennent souvent, par force ou par défaut, dans un domaine professionnel qu'ils n'ont pas choisi, l'agriculture par exemple. Il faut enfin ajouter à ces multiples contraintes, celles imposées par un système administratif datant des années du communisme yougoslave, généralement inefficace et souvent gangrené par la corruption ; autant d'exigences, souvent absurdes, qui découragent les porteurs de projets. Certaines dispositions prévues par l'Ofii ajoutent même des difficultés à celles existant localement : un projet peut se voir par exemple compromis par l'obligation de se déclarer administrativement comme exploitation agricole ou commerce. Cette obligation, qui n'existe pas localement, impose alors des conséquences administratives et fiscales qui font perdre toute chance de compétitivité.

Qu'il s'agisse de compétitivité, de commercialisation, de compétences, il apparaît que l'approche de l'Ofii, en restant concentrée sur l'aide individuelle, ne prend pas en compte le contexte économique, social ou administratif, et ne donne aucun moyen pour créer les conditions de la réussite. On ne peut pas, dans le contexte bosnien actuel, s'en sortir seul, face à des marchés déstructurés, face à une administration inopérante, dans un contexte économique fragilisé. La volonté politique de l'Ofii de faire l'impasse sur les conditions politiques et historiques du pays dont ils ont la charge, ou même de ses habitudes culturelles les plus essentielles, crée en permanence des situations de malaise. **Se plaçant dans le seul but du « contrôle visuel » de la présence de ces personnes rentrées au pays, ou de la réalité physique des investissements réalisés, les membres de l'Ofii portent sur les bénéficiaires un regard dénué d'intérêt ou de respect, leur manifestant ainsi le lourd poids de leur dette.**

Des pratiques administratives excessives, inadaptées et rigides, révélatrices de la divergence des objectifs entre l'Ofii et Mir Sada

La principale différence d'approche entre l'Ofii et Mir Sada, son « opérateur » en Bosnie-Herzégovine, a tenu à leurs objectifs respectifs à l'évidence assez peu compatibles. **Pour les uns, représentants de la politique du gouvernement français, il s'agissait avant tout de faire en sorte que les personnes ayant choisi un retour volontaire, ne reviennent pas en France, sans se préoccuper de leur réussite ou de leurs difficultés. Pour Mir Sada, il s'agissait de faire réussir ces mêmes personnes, de leur permettre de vivre dignement de leur travail, et pour ce faire, de créer les conditions de cette réussite.**

Outre les divergences sur les objectifs, la difficulté majeure en matière de relations avec les représentants de l'Ofii fut le poids excessif, pour ne pas dire surréaliste, des contraintes administratives et comptables. Certes, les règles de fonctionnement comptable d'une administration française telle que l'Ofii sont exigeantes et il n'est pas anormal que s'exerce un contrôle précis des sommes d'argent engagées pour l'ensemble des projets retenus et financés. Mais il y a diverses manières de procéder pour respecter ces règles, en évitant que celles-ci en arrivent à constituer l'essentiel des préoccupations de la délégation Ofii !

Les conventions entre l'Ofii et « l'opérateur » Mir Sada n'étaient pas discutables et furent brandies comme des menaces. Dans leur forme, elles hésitaient entre la procédure et l'ordre d'exécution n'ayant pour but que la protection de l'administration française.

Le déblocage des financements pour réaliser les projets, fait au compte-gouttes (pas plus de cinq projets à la fois), a considérablement limité et désorganisé notre travail. De plus, les financements émis au centime près doivent être utilisés de même. Inutile de chercher l'économie, la bonne gestion, les gestes de négociation, l'important est que l'addition soit juste et que la comptable ait le même chiffre dans l'offre et la réalisation...

Pour ce qui concerne sa trésorerie « l'opérateur » doit être aussi débrouillard que les porteurs de projet bosniens... impossible d'obtenir de l'administration française la moindre fiabilité. Le paiement à l'acte est réalisé plusieurs mois après la facturation, les rappels sont improductifs.

Sans l'appui des équipes de l'ambassade de France à Sarajevo au démarrage du programme et sans leur accueil gratuit dans leurs locaux, nous n'aurions sans doute pas pu assurer cette mission jusqu'à son terme. Si une grande partie des projets survivent encore aujourd'hui, et répondent partiellement aux attentes des intéressés, nous pouvons dire aussi que beaucoup d'échecs auraient pu être évités et que beaucoup de projets auraient pu se développer de manière plus satisfaisante sans la rigidité du dispositif Ofii et son incapacité à répondre efficacement aux vrais besoins des porteurs de projets.

Le dispositif Ofii, pour la part que nous avons expérimentée, est lourd, coûteux, et sans doute assez peu efficace car il n'apporte aucune véritable contribution au développement du pays concerné. Nous n'avons pas eu accès aux coûts réels d'un tel dispositif. Quand nous avons interpellé la délégation Ofii à ce sujet, nous avons eu le sentiment de parler une langue étrangère. La gestion des coûts n'était pas un sujet de préoccupation. Dans ce domaine comme tout au long du processus, la bonne gestion est sacrifiée au dogme de la conformité administrative. L'État français se préoccupe de la réinsertion dans leur pays des « retournants », c'est tout à son honneur. Mais quel intérêt a-t-il à ce que ces mêmes retournants se retrouvent confrontés à trop d'obstacles et n'arrivent pas à « s'en sortir », au point d'envisager, pour certains, d'émigrer à nouveau ?

ÉQUATEUR / ESPAGNE

Cette analyse qui porte à la fois sur le retour au pays promu par l'État équatorien et sur la politique espagnole de retour volontaire en direction des Équatoriens a été produite par William Herrera, actuellement en doctorat sur la politique migratoire équatorienne.

La promotion du retour au pays par l'État équatorien

Depuis 2007, les autorités de l'État équatorien se sont engagées dans la mise en place d'une politique de retour. L'Équateur a lancé notamment des programmes de retour pour les Équatoriens à l'étranger à partir de début 2008 dans le cadre du *Plan Bienvenidos a Casa* (Plan Bienvenus à la maison) mis en place par le secrétariat national du migrant (aujourd'hui vice-ministère de la mobilité humaine). Ces dernières années, d'autres instances ministérielles ont lancé des programmes similaires plus ciblés (*Plan Tierra* du ministère de l'agriculture pour le retour des paysans ; *Ecuador saludable, Vuelvo por tí* pour le retour des médecins, entre autres).

Les principaux acteurs qui participent à la coordination de ces programmes sont :

- au niveau ministériel : le vice-ministère de la mobilité humaine du ministère des affaires étrangères, ministère de l'agriculture, ministère de la santé, ministère de l'éducation, secrétariat national de l'enseignement supérieur et recherche, ministère du travail ;
- des instances publiques : service national des douanes, service équatorien de la formation professionnelle.

Il n'y a pas de base juridique du retour volontaire pour les actions menées en ce sens par l'État équatorien. Un projet de mobilité humaine est en cours de préparation ; il n'a pas encore été présenté à l'Assemblée nationale. Ce projet envisage les questions du retour.

L'appel au retour par l'État équatorien vise, en général, toute la population émigrée. Celle-ci constitue un enjeu économique et politique pour l'Équateur ; elle est devenue « la Cinquième région » de l'Équateur selon les autorités. Au-delà de cet appel général, il existe également des campagnes visant le retour des émigrés ayant certaines professions ou métiers (médecins, enseignants, agriculteurs) ou de ceux qui auraient un capital pour lancer une activité productive (l'idée étant que les migrants retournés peuvent contribuer à l'appareil productif équatorien, donc au développement du pays).

L'information sur l'existence de ces programmes est diffusée à travers le réseau consulaire du ministère des affaires étrangères et les organisations de migrants.

Pour bénéficier des programmes équatoriens, il faut avoir vécu au moins une année à l'étranger. Les programmes équatoriens contiennent des mesures pour faciliter l'envoi des effets personnels, meubles, outils de travail, etc. ; des mesures également pour la réinsertion professionnelle. Dans certains cas, des contributions ou aides économiques sont effectuées, soit pour la mise en place d'une activité productive une fois que le migrant est retourné, soit pour payer le billet d'avion des émigrés équatoriens « en situation de vulnérabilité » qui demandent à

retourner en Équateur.

Un accompagnement à l'arrivée est organisé par la direction d'attention aux migrants du secrétariat national des migrants (aujourd'hui vice-ministère de la mobilité humaine).

Entre 2008 et 2012, le secrétariat national des migrants a délivré des aides à la réinsertion (notamment par le biais du financement des projets productifs) en appui avec des administrations locales et le service équatorien de la formation professionnelle (SECAP).

Les Équatoriens retournés dans le cadre des programmes et dispositifs de l'État équatorien s'élèvent à plus de 10 000 personnes pour la période de 2008 à 2012.

La politique de retour volontaire mise en place par l'Espagne

En Espagne, le ministère du travail à travers le secrétariat général de l'immigration et de l'émigration met en place des programmes de « retour volontaire » avec le financement du Fonds européen pour le retour. L'application des programmes s'effectue à travers un réseau d'ONG et d'organisations internationales. D'autres instances, comme l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation des États Ibéro-américains, des associations de migrants équatoriens (l'association Rumiñahui en Espagne ou le Movimiento Ecuador en Reino Unido - MERU au Royaume-Uni) et des ONG, situés en particulier en Espagne, participent à la diffusion de ces programmes.

Concernant les relations bilatérales en matière de migration entre l'Équateur et l'Espagne, il existe l'Accord de régulation des flux migratoires de mai 2001 qui traite des questions de « retour volontaire » dans ses articles 13-17.

L'État espagnol vise particulièrement des émigrés au chômage ou ceux en situation de précarité. Trois programmes concernent les Équatoriens :

- le programme de retour volontaire d'attention sociale ;
- le programme de retour volontaire productif ;
- le programme d'aides complémentaires pour les migrants déclarés en chômage (APRE).

Ces programmes envisagent des aides économiques soit pour ceux qui sont en situation de précarité, soit pour ceux souhaitant établir des projets entrepreneuriaux. Par ailleurs, ceux qui s'inscrivent dans le programme APRE reçoivent leurs prestations de chômage accumulées à l'avance une fois qu'ils s'engagent à partir dans un délai de 30 jours. Le programme de retour APRE de l'État espagnol interdit le retour pendant au moins 3 ans. Cette disposition suscite les critiques des autorités équatoriennes.

Le nombre d'Équatoriens retournés dans le cadre des programmes de « retour volontaire » financés par l'État espagnol s'élève à 6 454 pour la période 2009-2013 (5 047 pour le programme APRE ; 1 359 pour le « retour volontaire d'attention sociale » ; 84 pour ceux retournés avec le dispositif « retour volontaire productif »).

LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES DE RETOUR VOLONTAIRE EN EUROPE

PERSPECTIVE HISTORIQUE ET ENJEUX ACTUELS

Pascaline Chappart (doctorante Migrinter, membre du Gisti)

Embryonnaire en Europe au début du XX^e siècle, le registre de l'aide au retour (sous-entendu volontaire) s'est progressivement développé et institutionnalisé parallèlement aux leviers coercitifs, au point d'être considéré comme une partie intégrante des procédures de départs contraints des étrangers en situation irrégulière et d'être érigé depuis 2008 en mécanisme de retour privilégié par l'Union européenne. Comment l'incitation au retour s'est-elle progressivement inscrite, au niveau des États et à l'échelle internationale, comme un dispositif à part entière dans l'organisation politique et juridique de départs contraints ? Quels sont les enjeux qui ont présidé à son émergence et à sa consécration tant à l'échelle nationale qu'euro-péenne ?

I. L'ambivalence de la prise en charge publique des départs : une perspective historique

a. L'émergence du dispositif de « rapatriement volontaire »

La transposition du principe d'expulsion dans le champ de l'action sociale, sous la forme d'un dispositif d'assistance humanitaire, a trouvé un écho politique sans précédent au début du XX^e siècle et a été expérimentée dès les années 1920 par les démocraties libérales réunies au sein de la Société des nations (SDN). En réponse à l'afflux d'exilés fuyant la Révolution russe, les membres de la SDN ont décidé d'instituer, en 1921, un Haut-Commissariat aux réfugiés russes dédié au rapatriement de ces populations. C'est en son sein qu'ont été élaborés les premiers jalons d'une politique humanitaire de retour des populations déplacées (Noiriel, 2006 [1991]) avec l'ébauche d'un cadre normatif commun sur le « rapatriement volontaire » (Long, 2009).

Alors que l'on assistait à la montée des nationalismes en Europe, la primauté accordée au rapatriement était étroitement associée à l'idée que chaque État était responsable de la protection de ses nationaux, dans ses frontières comme à l'étranger. Conçue comme une situation temporaire, la catégorie « réfugié » ne faisait pas encore l'objet d'un traitement juridique particulier et réglementé par des conventions internationales. Toutefois, la question de l'asile et du statut des réfugiés a émergé comme un nouvel enjeu international au cours des années 1920, notamment sous la pression des critiques des associations d'exilés relayées par la Croix Rouge au sein de la SDN à l'égard des pratiques de renvois coercitives et arbitraires des populations déplacées. En réponse, les États se sont accordés en 1922 pour faire figurer divers impératifs éthiques, telles que le « volontariat », la « sécurité » et la « protection », dans la gestion des déplacements et la définition des politiques nationales de rapatriement (Long, 2009). La critique légale, humanitaire et politique a ainsi été intégrée dans l'élaboration d'une politique de « rapatriement volontaire ».

Toutefois, les débats ne se concentraient alors pas tant sur la question du volontariat que sur la « protection » : en faisant valoir cette notion, il s'agissait surtout pour les États membres de la SDN de rappeler l'obligation des États d'assurer la protection de leurs citoyens et, donc d'une certaine manière, de contourner la controverse suscitée par la question du traitement politique à donner aux situations d'apatridie qui résultaient des pratiques de dénaturalisation adoptées à cette époque.

Par ailleurs, c'est également à cette occasion que le Haut-Commissaire aux réfugiés Fritjof Nansen a mis au point un dispositif bureaucratique permettant de concilier, en principe, le pouvoir souverain d'expulsion avec les valeurs démocratiques afin d'objectiver la dimension de subjectivité et de choix de ce programme politique : pour attester de la légitimité des pratiques étatiques, les rapatriés devront désormais signer une « déclaration de volontariat » (Long, 2008 : 10). L'artifice de la forme procédurale a permis de reporter la décision sur les individus, et d'écarter, ou du moins de masquer, les contradictions politiques apparentes avec les principes libéraux affichés par les membres de la SDN. La référence à la morale et aux libertés individuelles est paradoxalement devenue un instrument de légitimation politique des renvois sous couvert d'une intervention humanitaire. La détermination conjointe d'un *modus operandi* a donné l'opportunité aux États de conforter leur pouvoir souverain d'expulsion par l'affirmation de leur engagement commun à promouvoir une politique de « rapatriement volontaire ». Cet antécédent a joué un rôle fondamental puisque lors de la création, en 1950, du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) – donc avant que le statut de réfugié ne soit défini par la convention de Genève l'année suivante – le mandat de protection attribué à cette organisation couvrait, parmi les « solutions permanentes au problème des réfugiés », la facilitation du rapatriement librement consenti des réfugiés⁶⁸.

Ces premières concertations internationales sur l'organisation collective du rapatriement des réfugiés ont institué un ensemble de principes idéologiques et de règles pratiques des départs qui ont inspiré les politiques développées par la suite au sein des États-nations. En France, le dispositif de « rapatriement volontaire » a facilité l'élaboration d'une nouvelle fiction sur les modes d'organisation des expulsions et permis d'entretenir une certaine confusion des genres. En effet, ce mécanisme a connu un usage massif au cours des années 1930, non pas pour rapatrier des personnes réfugiées mais pour faciliter le départ des travailleurs étrangers licenciés. Dans la première moitié du XX^e siècle, le « rapatriement volontaire » a été employé pour contourner les difficultés juridiques et pratiques qui entravaient l'expulsion des étrangers, comme mode d'éviction dérogatoire.

Soutenues politiquement par le gouvernement français en 1931, les entreprises des bassins miniers ont mis en œuvre une procédure de prise en charge des départs des travailleurs étrangers pour réguler les licenciements massifs de leur main-d'œuvre auxquels ils procédaient

⁶⁸ Les statuts du HCR précisent en outre : « *Le Haut-Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement [...] dans la limite des moyens dont il dispose* » (UN General Assembly, Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 14 December 1950, A/RES/428(V)). Par ailleurs, la constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés, ancêtre du HCR, créée en 1946, précisait dans son préambule qu'« *en ce qui concerne les personnes déplacées, la tâche principale à réaliser est d'encourager et d'assister par tous les moyens possibles leur retour rapide dans leur pays d'origine* ».

alors qu'ils enregistraient un ralentissement de leurs activités. Si l'initiative revenait aux grandes entreprises des bassins miniers, l'émergence de ce dispositif s'est faite en étroite concertation avec les pouvoirs publics qui ne pouvaient pas procéder aux reconduites des travailleurs étrangers, sauf à légiférer et contrevvenir aux conventions conclues avec les principaux pays pourvoyeurs de main-d'œuvre, et notamment la Pologne. Ces accords instaurent une égalité de droits en matière d'indemnités de chômage entre les ressortissants étrangers et les nationaux (Frey, 2008). L'organisation d'une politique d'incitation au départ par le biais de l'aide a servi à la fois d'outil de régulation du marché du travail et d'accès à l'aide sociale. Les employeurs et l'État ont conjugué leurs intérêts respectifs et synchronisé leurs pratiques pour instituer des mécanismes d'incitation au départ à destination des étrangers congédiés avant même la fin de leur contrat de travail, tout en entourant ces mesures d'un certain nombre de principes. L'exemple que fournit Yves Frey à propos du dispositif qui est instauré en décembre 1931 par la direction des Mines de potasse d'Alsace (MDPA) à l'égard des Polonais illustre des enjeux de ces départs contraints :

- « - pas de licenciement massif d'ouvriers étrangers pour limiter l'émotion et les protestations des pays concernés ;
- les licenciements doivent être individuels, volontaires, affecter en premier lieu les ouvriers célibataires ou isolés (c'est-à-dire dont la famille est restée au pays) et s'opérer en petit nombre mais de manière régulière [...] ;
- les licenciés doivent être reconduits en Pologne pour ne pas rester à la charge de la collectivité nationale ;
- les dépenses doivent être prises en charge par les MDPA (environ cinq cent francs par ouvrier) ;
- la mise en œuvre des rapatriements reste sous la responsabilité des autorités administratives donc du préfet, l'entreprise (même d'État) ne pouvant se substituer à elles en matière de police des étrangers. » (Frey, 2008 : 180)

Conscient des effets politiques internes et diplomatiques de ces renvois, l'État a souhaité régler et conserver la maîtrise de ces opérations pour tenter de contrôler la représentation ainsi que les réactions qu'elles suscitaient. Initialement, les Mines ont financé la partie du trajet effectué en France jusqu'aux frontières, puis, en 1932, l'État a ponctuellement octroyé aux autorités locales une aide publique pour soutenir les rapatriements. La Société générale de l'immigration, qui a été créée en 1924 par les dirigeants des grandes industries pour organiser le recrutement de travailleurs à l'étranger en fonction de leurs besoins, est chargée de l'organisation pratique des convois de rapatriés. Les services de la main-d'œuvre récupéraient les cartes d'identité des étrangers (équivalant aux titres de séjour actuels) et fournissaient des bons de transport. Chaque « candidat » devait signer une déclaration qui attestait du caractère « volontaire » pour obtenir, en échange, la gratuité du trajet et des frais de bagages jusqu'à la frontière de son pays d'origine :

- « De rapatrié par nécessité économique, il devient rapatrié volontaire. Ainsi est entretenue la fiction des départs individuels alors qu'il s'agit bien d'une opération de départs collectifs. » (*Ibidem* : 181).

À partir de 1934, cette politique de départs massifs est confortée par un climat xénophobe et

l'adoption d'une politique dite d'« assainissement du marché du travail » par le gouvernement. D'abord appliquée exclusivement aux ouvriers des mines, la procédure de « rapatriement volontaire » est généralisée à l'ensemble des travailleurs étrangers par la circulaire du 13 juin 1935 ; celle-ci formulait de façon explicite l'objectif d'encouragement des départs :

« Le gouvernement a pensé que le moyen le plus sûr de favoriser le départ de ces étrangers était de leur accorder la gratuité du transport pour eux et leur famille, du lieu où ils se trouvent présentement, jusqu'à la frontière de leur pays d'origine. » (Circulaire citée par Ponty, 1988 : 313)

Le secteur des mines a ainsi fourni au gouvernement un premier terrain d'expérimentation et d'élaboration d'un moyen de pression en faveur des départs ; une pratique qui est devenue, en 1935, une politique d'État. L'enjeu de l'effectivité des décisions de renvois faisait à cette période l'objet d'une politisation inédite au sein de la classe politique qui souhaitait à la fois renforcer l'effectivité des mesures d'expulsion et résoudre la question des « expulsés inexpulsables » (Fischer, 2004). La volonté du gouvernement de voir les étrangers franchir à rebours les frontières l'a incité à combiner les mesures administratives d'exclusion du territoire à la procédure de « rapatriement volontaire » qui servait alors de mesure exécutoire des décisions d'expulsions. Dans le contexte d'exacerbation des tensions nationalistes de la fin des années 1930, alors que le gouvernement Daladier a instauré un régime d'expulsions particulièrement répressif, allant jusqu'à la relégation et l'internement des étrangers inexpulsables, les autorités se félicitaient d'instituer dans le même temps le droit de l'expulsé à être préalablement entendu par l'administration pour faire valoir ses droits et de lui « offrir » la possibilité du rapatriement volontaire. Confrontés à la menace du recours à la coercition et à l'incitation au départ par le biais de l'aide, les étrangers ont été tout autant encouragés à partir qu'à ne pas rester. Bon nombre de signatures de « demande » de retour gratuit ont été arrachées sous la pression, au point qu'en 1936, le ministre du travail a donné instruction à ses services de permettre à ces personnes de revenir sur leur décision (Ponty, 1988 : 321). Sur le plan strictement formel, légal, l'État n'a pas procédé à des départs forcés. Janine Ponty a d'ailleurs décrit la mise en scène particulière dont a fait l'objet l'expulsion en août 1934 des grévistes polonais des mines de Leforest qui, à la sortie de la fosse, sont accueillis par la police et enjoins de quitter le territoire sous quarante-huit heures : « *tout est fait pour que le départ des Polonais de Leforest, acte de justice expéditive apparaisse comme un acte de clémence.* » (Ponty, 1988 : 307). En effet, les autorités ont fait valoir le respect de l'unité familiale pour justifier leur décision d'expulser l'ensemble de la famille et non pas les seuls grévistes ; un pécule leur est octroyé tandis qu'un train est convoyé jusqu'à proximité des corons pour faciliter le déguerpissement et lui donner des allures de déménagement. Plusieurs dizaines de milliers de personnes ont ainsi été rapatriées par convois.

En 1950, les pouvoirs publics français ont de nouveau eu recours à cette stratégie auprès des Français musulmans d'Algérie. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement a souhaité encadrer davantage la circulation entre la métropole et la colonie, et restreindre l'émigration en provenance d'Algérie. En l'absence de ressources légales permettant d'empêcher leur arrivée en métropole, le gouvernement a donc été contraint d'agir *a posteriori*, et pour ce faire, d'élaborer une mesure d'incitation au départ sans contrevenir, du moins officiellement, à la législation. Son choix s'est porté sur la procédure de « rapatriement volon-

taire ». En 1948, cette mesure d'assistance est destinée aux nationaux sans ressources qui souhaitaient rentrer dans leur département de résidence (Blanchard, 2008). Le champ d'application de cette procédure a été progressivement élargi pour intégrer différentes stratégies de reflux : d'abord les travailleurs étrangers jugés « inaptes » en septembre 1949 puis, en juillet 1950, les Français d'Algérie en situation précaire en métropole. L'objectif d'une canalisation des circulations des Français originaires des départements d'Algérie vers la métropole est explicitement formulé dans la circulaire⁶⁹ organisant leur rapatriement :

« L'afflux dans la Métropole d'un grand nombre de citoyens français venant d'Algérie pour tenter de s'intégrer dans l'économie métropolitaine a rendu nécessaire l'assouplissement des procédures de rapatriement de ceux d'entre eux qui, ayant échoué dans cette tentative, se trouvent hors d'état de pourvoir à leur subsistance loin de leur milieu familial et tombent à la charge des collectivités publiques. [...]. Les différents services chargés d'instruire les demandes de rapatriement auront à faire preuve de prudence et de discernement, en ayant toujours présent à l'esprit qu'une politique trop libérale de rapatriement gratuit constituerait pour certains un encouragement à venir dans la Métropole de façon inconsidérée avec l'espoir de pouvoir en repartir aux frais des collectivités publiques. »⁷⁰

Dispositif dérogatoire, le rapatriement des « demandeurs indigents ⁷¹ » a ainsi servi d'instrument de substitution aux renvois légalement prohibés :

« Il convient enfin de rappeler que les Français nés en Algérie, musulmans ou non, sont des citoyens français au même titre que les Français nés dans la Métropole et qu'en conséquence [...], seuls peuvent être rapatriés ceux qui en font expressément la demande sans qu'il puisse être envisagé de les déplacer contre leur gré. »

Malgré ses allures humanitaires, cette mesure a été inspirée par une logique de contrôle d'un groupe national colonisé, des « citoyens diminués » (Blanchard, 2008) et par la volonté d'aménager un instrument susceptible de favoriser le départ d'individus considérés comme improductifs, de contourner l'impossibilité de les expulser et procéder à l'« élimination discrète des indésirables » (Blanchard, 2008 : 89). Toutefois, son application a été limitée pour des raisons budgétaires et administratives liées à la complexité de l'organisation de la procédure entre les différentes institutions impliquées (Spire, 2005). Le recours aux renvois par la force a progressivement pris de l'importance, hors de tout cadre légal.

Dès la première moitié du XX^e siècle, l'aménagement d'un champ d'intervention humanitaire par le biais du « rapatriement volontaire » a ainsi ouvert un nouvel espace politique aux pratiques de départs contraints, en marge des règles juridiques régissant le séjour des étrangers et les critères légaux d'expulsion. Le rejet des méthodes de déportation instituées durant la Seconde Guerre mondiale a participé à la reformulation du rapport entre la légitimité et la légalité des renvois des étrangers. L'élaboration d'un nouvel ordre juridique international fondé sur le respect des droits de l'homme et la portée de ce mouvement au sein des associations

⁶⁹ Circulaire n°250 du 13 juillet 1950 des ministres de l'intérieur, de la justice, du travail et de la sécurité sociale, de la santé publique et de la population, relative au « Rapatriement des Français originaires des départements d'Algérie et se trouvant sans ressources sur le territoire métropolitain », Archives départementales de Nantes (231W2).

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ La circulaire du 13 juillet 1950 énonce les différentes catégories administratives de « candidats au rapatriement » : « chômeurs secourus », « demandeurs d'emploi », « détenus libérés », « mineurs délinquants ou vagabonds », « bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite », etc.

investies dans la défense des étrangers et la lutte contre le racisme ont contribué à la formulation d'un nouvel impératif, celui d'une « humanisation » de l'expulsion :

« À partir du moment où l'idéologie des droits de l'homme est devenue dominante (dans les années 1970), le travail de protection nationale, de clôture, de refoulement, qui n'a fait, soulignons-le une fois encore, que se renforcer, ne pouvait plus s'étaler au grand jour. D'où le rôle de plus en plus grand dévolu à la technique afin de masquer les besognes qui répugnent maintenant aux démocrates. » (Noiriel, 2006 [1991] : 324).

Dans ce contexte, le mécanisme de l'aide a fourni un levier possible d'action, investi d'une portée morale, pour traiter la situation d'expulsabilité des étrangers. Stratégie politique à part entière, l'organisation d'un régime d'incitation au départ a introduit un changement de perception de l'expulsion, permettant de l'inscrire dans une relation d'aide, de métamorphoser la contrainte en une opportunité, autrement dit de redéfinir le traitement de l'expulsabilité en mobilisant les expulsables, ainsi transformés en interlocuteurs à part entière de leur renvoi.

b. Vers l'institutionnalisation des politiques de « retour » en Europe

Les années 1970-1980 ont marqué un tournant dans l'appréhension du phénomène migratoire, et dans la transformation des stratégies politiques de renvois des étrangers en Europe. Cette période est marquée par un rapprochement des points de vue du patronat et des pouvoirs publics au sujet de l'immigration, même si les tensions persistaient concernant la volonté d'organiser la rotation de la force de travail immigré et la nécessité de répondre aux besoins structurels de main-d'œuvre des entreprises. De l'incitation au départ jusqu'à l'organisation légale du recours à la force, les réglementations de l'immigration et de l'asile se sont construites à cette période autour d'un objectif de réduction de la présence étrangère, les discours sur la crise économique et le supposé coût social de l'immigration servant d'arguments pour légitimer ces tendances restrictives. Objet d'un nouvel investissement institutionnel, l'expulsion a émergé sous la forme d'une politique officielle d'encouragement au départ et pris le nom, dans le discours politique, de « retour », tandis que les registres du développement, de l'humanitaire et du volontariat ont successivement été investis et mis à profit par les pouvoirs publics pour soutenir leur orientation restrictive. La reformulation des sorties du territoire des étrangers en une politique du « retour » s'observait alors dans le passage d'une statistique descriptive à une statistique prescriptive : les étrangers font leur apparition dans la sphère politique en tant qu'« ayant droit potentiels » ou « candidats » à l'aide au retour. C'est dans ce contexte que la politique publique d'aide au retour (sous entendu volontaire) s'est progressivement institutionnalisée et inscrite dans le dispositif de renvoi, comme une mesure à part entière de l'action publique en faveur des départs.

- Au niveau national

En *Allemagne*, les premières expériences ont directement été élaborées au début des années 1970 par les entreprises de l'industrie automobile du Bade-Wurtemberg ; elles consistaient à indemniser, en vue de leur sortie du territoire, les travailleurs immigrés disposés à démissionner. Si l'idée de généraliser cette initiative à l'ensemble de l'Allemagne n'a pas été retenue, le gouvernement fédéral a néanmoins conclu un accord en ce sens avec la Turquie en décembre

1972. À côté de mesures qui visaient à favoriser l'investissement des émigrés sollicitées par le gouvernement turc, un dispositif de réinsertion a été instauré sur les fonds publics germaniques. Il prévoyait neuf mois de formation professionnelle en Allemagne suivis par un enseignement de trois mois en gestion d'entreprise en Turquie. En 1976, moins d'une centaine de « *Gastarbeiter* » s'étaient inscrits dans ce programme et ils ont pour la plupart été réembauchés en Allemagne à l'issue de leur formation. Le programme est alors officieusement interrompu. En 1979, l'État a créé le programme « Reintegration and Emigration for Asylum-Seekers in Germany » (REAG) et a confié sa mise en œuvre au Comité intergouvernemental pour les migrations (future Organisation internationale pour les migrations - OIM). L'orientation en faveur du départ des travailleurs étrangers est également réaffirmée dans la législation en 1980 et en 1983, date à laquelle une loi est adoptée pour « promouvoir les retours » des immigrés licenciés ou au chômage partiel dès lors qu'ils sont ressortissants de Corée, d'Espagne, du Maroc, du Portugal, de Tunisie et de Yougoslavie. Ce dispositif est supprimé en septembre 1984 tandis que se déploie une politique bilatérale de coopération dont l'objectif affiché est de créer des emplois dans le pays d'origine dans le cadre des politiques de développement. À partir de 1989, un programme d'assistance au rapatriement (GARP – « Government Assisted Repatriation Programme») est mis en place.

En **France**, la Caisse centrale de coopération économique (CCCE, ancêtre de l'Agence française de développement, et qui était rattachée au ministère des finances) a remis au goût du jour le mécanisme du rapatriement volontaire déjà expérimenté antérieurement par la mise en œuvre de programmes de « formation retour » à destination des Algériens à la fin des années 1960. C'est dans cet organisme public qu'a émergé peu à peu l'idée qu'un encadrement du retour dans leur pays des immigrés issus des anciennes colonies pouvait favoriser le développement des pays du « tiers-monde ». Cette logique politique s'est en partie inspirée des différentes stratégies d'investissement entreprises de façon individuelle ou collective par les immigrés pour organiser les conditions matérielles de leur retour ou réaliser des projets en lien à leur pays natal. À la suite de l'annonce de la suppression de la libre circulation des travailleurs étrangers par la publication d'une circulaire suspendant l'immigration de travail, en juillet 1974, le gouvernement a adopté une politique de « formation-retour » et nommé un représentant chargé de négocier avec certains États des accords d'aide au développement où figurerait l'inscription d'un effectif de travailleurs censés repartir par le biais de ce dispositif. Ce programme de retour ne s'est jamais véritablement concrétisé du fait du peu d'intérêt des États approchés par la France, à l'exemple du Sénégal où le dispositif défini par l'accord sur la « formation en vue du retour et l'insertion dans l'économie sénégalaise des travailleurs ayant émigré temporairement en France ⁷² » n'a pas été appliqué. Le coût et la lourdeur administrative de cette mesure, qui est finalement restée à l'état d'aspiration unilatérale, ont vraisemblablement précipité son abandon par les administrations françaises. En outre, l'enjeu du départ des étrangers se déployait à cette période sur un autre registre politique, dans le champ de l'action sociale, comme une mesure humanitaire qui participait aux nouvelles modalités de

⁷² Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République sénégalaise sur la formation en vue du retour et l'insertion dans l'économie sénégalaise des travailleurs ayant émigré temporairement en France, 1^{er} décembre 1980, *JORF* du 11 août 1982.

gestion de la main-d'œuvre étrangère licenciée.

En février 1976, « une procédure exceptionnelle de rapatriement gratuit » des travailleurs étrangers au chômage est mise en œuvre par l'Office national des migrations qui leur alloue un pécule de 1 000 francs. L'année suivante, la politique d'aide au retour s'étend et s'officialise avec le « million Stoléru ». Une campagne de prospection des départs potentiels est rapidement lancée : les services du ministère du travail ont envoyé quelques 49 000 lettres en prenant d'ailleurs soin de les traduire dans la langue des destinataires ciblés (arabe, portugais, espagnol, turc). Mais ils n'ont obtenu en retour que 4 000 réponses favorables émanant essentiellement d'immigrés ayant d'ores et déjà l'intention de repartir de France, et en premier lieu les Portugais et les Espagnols pour qui cette proposition faisait alors figure d'aubaine. D'ailleurs, ce sont les deux nationalités qui sollicitaient majoritairement⁷³ l'aide au retour qui en sont officiellement exclues en septembre 1979 ; les pouvoirs publics ont légitimé cette suppression par le fait que les Espagnols et les Portugais étaient considérés comme de futurs citoyens européens. Face à l'échec de cette politique, le gouvernement a décidé d'adopter une nouvelle stratégie : la prévision des « retours volontaires » se combinait désormais à une planification des « retours forcés » en ciblant plus particulièrement les ressortissants algériens (Weil, 2004 [1991]). Face à l'objectif de la France de « voir diminuer la population active étrangère », l'Algérie n'a eu d'autre choix que d'affirmer sa « volonté d'une réinsertion progressive et harmonieuse de sa communauté émigrée, de nature à participer, grâce à un apport de main-d'œuvre qualifiée, au processus de développement économique du pays⁷⁴. » Malgré le refus des autorités d'Alger d'inscrire tout contingent de retour, la délégation française a pourtant fait annexer à l'accord sur le retour et la réinsertion, conclu en septembre 1980 pour trois ans, un texte prévoyant un quota de 35 000 « retours volontaires » annuels. L'aide au retour est présentée comme un « nouveau droit en faveur des travailleurs étrangers⁷⁵ » tandis que la rhétorique du « droit au retour » a servi à donner des allures de coopération à l'accord imposé à l'Algérie et à la renvoyer à sa responsabilité vis-à-vis de ses citoyens. La suppression du dispositif Stoléru en 1981 n'a pas signé l'abandon définitif de cet outil au service d'une politique de reflux migratoire : « toutes les perspectives de retour ne doivent pas être abandonnées ; elles devront désormais s'intégrer dans le cadre d'accords négociés visant à faciliter la réinsertion des travailleurs immigrés volontaires dans l'économie de leur pays d'origine⁷⁶ ». L'année suivante, la refonte d'une politique d'incitation au retour est en effet amorcée pour apparaître, en avril 1984, sous la forme d'un dispositif unilatéral d'« aide publique à la réinsertion » (APR) des travailleurs étrangers réguliers « involontairement pri-

⁷³ Les ressortissants espagnols et portugais représentaient 64 % des 93 999 départs enregistrés entre 1977 et 1981.

⁷⁴ Décret n°80-1150 du 30 décembre 1980 portant publication de l'échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980 relatif au retour en Algérie de travailleurs algériens et de leur famille, *JORF* du 4 janvier 1981.

⁷⁵ Assemblée nationale, Réponse du ministère du travail du 4 octobre 1977 à la question écrite n° 39837 « Travailleurs immigrés (précisions concernant " l'aide au retour au pays ") », *JORF* n° 8 AN du 25 février 1978, p. 696.

⁷⁶ Circulaire du 25 novembre 1981 relative à la suppression du dispositif d'aide au retour, *JORF* du 9 décembre 1981.

vés d'emploi⁷⁷ » et, ensuite étendu aux chômeurs⁷⁸. Le dispositif a surtout servi de mesure d'accompagnement aux transformations de la politique industrielle et salariale, notamment dans le secteur automobile (Marie, 1996). D'après les fonctionnaires qui en avaient la charge, ces mesures ont « accompagné des démarches individuelles, plus qu'elles n'en ont suscité » (Canson et Vialle, 1988 : 72).

Aux *Pays-Bas*, le gouvernement suggérait dès 1974 d'opter pour une telle politique publique en prévoyant d'octroyer un « bonus » de 5 000 florins à tous les migrants qui accepteraient de retourner dans le pays d'émigration. Sous la pression des parlementaires qui ont jugé cette mesure « inhumaine et plus encore contre-productive en ce qui concerne le développement des pays d'origine » (Entzinger, 1978 cité in Gaillard, 1994 : 44), le projet fut abandonné, du moins jusqu'en 1985 : deux programmes d'encouragement au retour sont alors institués de façon unilatérale par le gouvernement.

En 1984, la *Belgique* instaure le programme « Return Asylum-Seekers ex-Belgium » mis en œuvre par le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (ex-CIME, future OIM). Le dispositif REAB, qui perdure jusqu'à nos jours, avait été complété en janvier 1985 par un programme triennal conçu spécifiquement pour les chômeurs étrangers et leur famille. À l'instar des dispositifs conçus en Europe, l'acceptation de cette « prime de réinsertion » rend caduques les autorisations de séjour et de travail et restreint la possibilité de revenir ; certains dispositifs contiennent explicitement une clause de « non-retour » (limitation de la durée de séjour autorisée voire interdiction temporaire de séjour, obligation de retour de l'ensemble de la cellule familiale et perte pour les enfants de la citoyenneté du pays d'immigration).

En *Suisse*, la division de police du département fédéral de Justice et Police a accompagné ponctuellement, à partir de 1959, des personnes déboutées de leur demande d'asile dans l'obtention de documents de voyage et finance leur billet de transport jusqu'au pays de destination. Elle venait alors d'abandonner sa politique de migrations rotatives et durcissait les conditions d'entrée sur son territoire. Au début des années 1980, les demandes d'assistance formulées par certaines associations participant à l'accueil des demandeurs d'asile et le projet de révision de la législation sur l'asile ont contribué à la création d'un groupe de travail inter-départemental sur l'aide au retour, qui regroupait la division réfugiés de l'Office fédéral de police et le département fédéral des Affaires étrangères. L'octroi d'une aide au retour figure en 1986 dans la loi réformée sur l'asile. Un programme « pour l'aide au retour et la réintégration professionnelle de ressortissants chiliens » a alors été mis en œuvre par le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME, qui deviendra en 1989 l'OIM) tandis que les « services-conseils en vue du retour » ont fait leur apparition dans le paysage institutionnel helvétique.

Malgré quelques tentatives visant à instaurer une coopération avec les pays d'émigration en matière de « réinsertion », l'unilatéralisme constitue la caractéristique principale des pro-

⁷⁷ Décret n°84-310 du 27 avril 1984 créant une aide publique à la réinsertion de certains travailleurs étrangers, *JORF* du 28 avril 1984.

⁷⁸ Décret n°87-844 du 16 octobre 1987 portant création d'une aide publique à la réinsertion des travailleurs étrangers, *JORF* du 17 octobre 1987.

grammes de retours aidés mis en place à cette époque. La politique d'aide au retour est alors conçue comme une façon de réguler l'accès au marché de l'emploi et aux prestations sociales (un discours que l'on retrouve actuellement en Espagne et en République tchèque pour légitimer la mise en place de programmes de retours volontaires). Elle inclut généralement des mesures visant à empêcher toute ré-émigration vers le pays d'immigration. Les associations de soutien aux étrangers et les syndicats se montraient généralement hostiles à ces dispositifs. Néanmoins, face à la précarisation du séjour des immigrés, la visée développementaliste affichée par certains programmes a pu servir de terreau pour l'organisation de formations des immigrés en vue de leur reclassement dans leur pays natal par des acteurs sociaux.

En marge de ces programmes, certains États ont élaboré des opérations plus ponctuelles de retour volontaire étroitement associées à des pratiques coercitives. En **Espagne**, le gouvernement civil de Barcelone a lancé, en collaboration avec la Croix Rouge, une « opération de retour volontaire » visant près de trois mille travailleurs originaires de Gambie et employés irrégulièrement dans les exploitations agricoles du Maresme en février 1984⁷⁹. En cas de refus de la proposition de départ gratuit, les autorités prévoyaient de recourir à la force. Cette mesure est intervenue en amont d'une opération de régularisation (1985-1986), alors que l'accroissement des arrivées de *pateras* et le maintien des personnes venues avec un visa de court séjour faisait l'objet d'une politisation accrue dans une Espagne en passe de devenir membre de la Communauté européenne.

- Au niveau international

En 1977, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant adoptée par le **Conseil de l'Europe** a prévu, dans son article 30 intitulé « retour », des dispositions pour faciliter le retour des travailleurs migrants dans leur pays d'origine. Motivé par la « *nécessité de tenir compte de la perspective du retour du travailleur migrant et de sa famille* »⁸⁰, cet article définit une sorte de norme minimale de l'assistance au travailleur immigré et à sa famille en vue du retour définitif dans le pays d'origine (informations sur les conditions d'emploi au pays natal, aide financière à la réintégration, conservation des droits acquis en immigration en matière de sécurité sociale, facilitation pour la recherche d'un logement, équivalence des diplômes...).

La même année, un « modèle de mécanisme pour faciliter la réinsertion des travailleurs migrants dans leur pays d'origine » est élaboré par **l'Organisation de coopération et de développement** (OCDE) afin d'« *aider les membres européens de l'OCDE souhaitant élaborer des programmes d'insertion par voie bilatérale ou nationale* » (Rellini, 1979 : 158). Cet instrument politique s'inscrivait en contrepoint des pratiques d'expulsions jugées « anti-économiques avant d'être le plus souvent contraires au droit positif et à la morale qui le sous-tend » (*ibidem*). Nouvelle économie morale au service de l'action politique en faveur du départ des travailleurs, « *les mesures destinées à faciliter la réinsertion ne doivent pas être perçues comme une incitation au retour ni servir de prétexte à une politique inavouée d'expulsion du*

⁷⁹ *El País*, « Los trabajadores africanos en Cataluña serán repatriados en vuelos 'charter' », 26 janvier 1984.

⁸⁰ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif sur la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant*, 1977.

pays d'immigration » (Rellini, 1979 : 159).

À cette période, de nombreuses études ont été directement commanditées par les États et les organisations internationales, telles que l'OCDE ou l'Organisation internationale du travail (OIT) pour lesquelles il s'agissait alors de « seconder les tendances naturelles » (Rellini, 1979 : 139) par le biais de « programmes spéciaux de préparation à la réinsertion » des travailleurs immigrés et de leur famille ; le retour étant considéré comme un « phénomène assez normal » et défini comme une « séquence de la chaîne migratoire » (*ibidem* : 155). Selon ces analyses, il s'agit là d'un phénomène social plutôt que d'une idée politique. Subjectivité et individualisation du sens donné à ce déplacement conçu comme définitif sont au cœur des investigations qui lisent les migrations dans le prisme de leur rentabilité économique. Les immigrés ne sont considérés qu'au regard de la maximisation des gains acquis en immigration. Cette conception utilitariste fondée sur un déterminisme économique a pour corollaire l'usage de la dialectique succès/échec dont le caractère subjectif souligne la dimension normative. Par ailleurs, ces représentations ont reproduit l'intérêt des États à observer le « retour » en tant qu'« impact positif pour le développement » des pays d'émigration. Or, comme l'a illustré la coopération qui est instaurée en 1972 entre la Turquie et l'Allemagne, cette idée relevait d'abord du discours politique et s'avérait illusoire dès lors que l'on entendait la transposer dans le pays d'émigration :

« Le mythe est largement entretenu par les politiciens, les planificateurs et les décideurs politiques qui ont maintenu, au moins publiquement, que l'expérience industrielle des travailleurs migrants peut facilement être transplantée pour soutenir le développement industriel et régional turc. Il est maintenant acquis que c'est un espoir vain. » (Abadan-Una, 1976 cité par Böhning, 1986 : 1).

En 1979, une étude de l'OCDE a d'ailleurs dressé le même constat à propos de la politique française alliant les concepts de développement et de retour dans le cadre des dispositifs de « formation-retour » instaurés à destination des immigrés originaires d'Afrique du Nord et subsaharienne :

« Le postulat "développementaliste" selon lequel la migration serait un élément positif pour le développement, à travers les mécanismes du marché du travail, l'accumulation en capital par le biais des envois d'argent au pays, le développement des ressources humaines par le transfert des connaissances ou la modernisation des comportements, s'est révélé non valide ou à tout le moins problématique. » (Kennedy-Brenner, 1979, cité par Willame, 2000 : 47).

Considérée comme une réserve additionnelle de force de travail, l'immigration des travailleurs étrangers était imaginée à la fois comme nécessairement passagère, temporaire, marginale et extérieure : « le corollaire implique que les immigrés vont/devraient rentrer chez eux. » (Green, 2003 : 82). C'est dans cette construction d'un « vouloir/devoir » que s'est élaboré le « mythe du retour ». S'y imbriquent l'inscription d'une présence immigrée dans un temporaire durable, la condition d'expulsabilité des étrangers et les aspirations, réelles ou supposées, d'un retour dans leur pays dont ils sont porteurs.

Jusqu'aux années 1970, les États s'accordaient pour considérer l'asile et la réinstallation comme les solutions politiques et pratiques privilégiées pour protéger les réfugiés. Le « rapatriement librement consenti » (*voluntary repatriation*) n'était alors qu'un élément discursif,

sans réelle assise juridique, qui ne trouvait que peu d'application concrète (Chétail, 2004). Le renversement progressif de cette doctrine s'est néanmoins opéré, catalysé par l'attitude restrictive des États vis-à-vis des réfugiés et plus largement leur volonté de réduire la présence étrangère sur leur territoire, jusqu'au placement du rapatriement en tête des préférences politiques. Le discours sur les réfugiés s'est peu à peu éclipsé au profit d'une attention accrue sur le non-refoulement des demandeurs d'asile. En 1980, le *Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés* (HCR) s'est attelé à la légitimation de ce retournement, lui donnant des allures d'évidence :

« Lorsqu'il est possible, le rapatriement librement consenti est évidemment la solution la plus souhaitable des problèmes des réfugiés⁸¹. »

Cinq ans plus tard, la « solution du retour⁸² » est métamorphosée en un droit au retour des individus :

« Réaffirmant l'importance de sa conclusion de 1980 relative au rapatriement librement consenti qui reflète les principes fondamentaux de la pratique et du droit internationaux, adopte les conclusions supplémentaires suivantes en la matière :

a) Le droit fondamental de toute personne de retourner librement dans son pays d'origine est réaffirmé, et il est instamment demandé que la coopération internationale soit développée et axée sur la solution du retour... »

La création, en 1980, du concept d'« asile temporaire⁸³ » par le HCR a également participé de l'évolution de la doctrine de protection : la protection est limitée au temps du conflit, la situation d'expulsabilité fait partie intégrante de la protection accordée. Cette notion, considérée comme une solution alternative au statut de réfugié, a été largement introduite dans les législations nationales européennes au début des années 1990, notamment en réponse à la situation des ressortissants de l'ancienne Fédération de Yougoslavie.

Le HCR a joué, à l'instar de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), un rôle clé dans la construction d'un discours, de normes et de programmes où le rapatriement est interprété comme un synonyme de protection. Ces deux organisations ont développé une « culture du rapatriement » (Barnett, 2001) qui s'est structurée autour du postulat, pourtant démenti dans de nombreuses études (Bakewell, 1999), selon lequel on n'est jamais mieux ailleurs que dans son propre pays. Le primat de cet objectif a finalement servi à conforter les décisions d'expulsions des États. C'est d'ailleurs ce que laisse apparaître l'évolution des taxinomies employées par le HCR au cours des années 1990. Apparue dans les discours des représentants de cette organisation en 1993, la notion de « retour sûr » (*safe return*) a permis d'établir un continuum entre le rapatriement volontaire et l'expulsion (Chimni, 1999) : l'attention portée à l'évolution des conditions de sécurité dans le pays d'origine vient étayer l'élaboration alors à l'œuvre en Europe d'un régime temporaire de protection et renvoie le libre arbitre du

⁸¹ HCR, *Note sur le rapatriement librement consenti*, EC/SCP/13, 1980.

⁸² HCR, *Conclusion n°40* (XXXVI), 1985.

⁸³ UNHCR, Conclusions EXCOM n°19 « Asile temporaire », 31^e session, 19 octobre 1980 : « *En cas d'afflux massifs, les personnes qui cherchent un asile devraient toujours se voir accorder au moins l'asile temporaire et, les États, qui en raison de leur situation géographique ou pour d'autres raisons, font face à un afflux massif devraient si nécessaire, à la demande de l'État intéressé, recevoir une aide immédiate d'autres États conformément au principe du partage équitable des charges* ».

réfugié au second plan ; le « retour imposé » est dès lors conçu comme un mal nécessaire. Alors que le terme « retour », tel qu'il a été défini par la convention de Genève de 1951, était connoté négativement - car synonyme de la pratique prohibée de refoulement des réfugiés - il a acquis au cours des années 1990 une nouvelle légitimité dans le langage de l'institution pour qualifier la politique menée en direction des « personnes n'ayant pas besoin de protection internationale ⁸⁴ », autrement dit expulsables.

Strictement administrative, l'aide au retour « volontaire » présente, du point de vue des États, l'avantage d'échapper à des règles conçues comme autant d'entraves au départ et d'écarter tout contrôle juridictionnel. Sa souplesse procédurale, qui de fait en limite le coût, permet de l'adapter au gré de leurs priorités politiques. Plus simple à organiser, *a fortiori* en l'absence de résistance de l'intéressé, cette aide au retour aboutit là où la mise en œuvre des reconduites *manu militari* achoppe. Ce mécanisme a, en outre, permis aux États d'instaurer une étroite continuité entre les régimes préventif et répressif, et par ce biais d'étendre leur capacité de contrôle sur le traitement de l'expulsabilité des étrangers.

À partir des années 1990, les dispositifs d'aide au retour ont changé de cible et de motivation politique ; ils ne visaient plus tant les travailleurs réguliers, licenciés et/ou au chômage, que les étrangers ayant reçu l'ordre de quitter le territoire. D'une politique de lutte contre le chômage - ou plutôt d'éviction des étrangers désœuvrés du système national d'indemnisation - les mesures d'encouragement au départ ont ensuite été directement coordonnées avec le durcissement des critères de régularisation et des législations sur l'asile et l'immigration, comme modalité « alternative » de la gestion de l'expulsabilité des étrangers. Centrée sur les moyens de l'action, la rhétorique de l'alternative n'offre pas de place aux aspirations personnelles mais elle sert plutôt à placer, sous couvert de dilemme sur les méthodes, les expulsables face à une issue unique et imposée : le départ. Cette stratégie conforte la dissuasion du maintien en immigration autant qu'elle entretient la croyance en l'inexorabilité du renvoi. Selon l'OIM, seule la crédibilité de la menace d'un retour forcé fait du retour volontaire une « alternative viable⁸⁵ ». Cette solidarité fonctionnelle entre les procédures de retour montre l'artifice de la rhétorique binaire, même si l'on peut s'interroger sur l'enjeu et les effets de cette opération d'étiquetage pour les individus concernés.

II. Vers une communautarisation du retour dans l'UE : quelle harmonisation des pratiques ?

a. Premiers jalons d'une politique européenne de retour volontaire ou forcé

Dans les années 1990, l'argument d'une « saturation des possibilités d'accueil » a alimenté les prises de position des membres de l'Union Européenne (UE) en faveur de la « réorientation des actions vers le retour, la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction⁸⁶. »

⁸⁴ HCR, *Conclusion n°77 (XLVI)*, 1995.

⁸⁵ OIM, *Gestion de la migration de retour, Dialogue international sur la migration*, Document de travail, 21-22 avril 2008.

⁸⁶ COM (95) 297 final, 26 mars 1995.

En décembre 1993, la coopération concernant l'exécution des mesures d'éloignement et l'organisation d'une interdépendance accrue entre la réadmission des étrangers irréguliers et les actions relevant des affaires étrangères et des questions de sécurité sont considérées comme des objectifs prioritaires par le Conseil européen ; à l'inverse, la politique d'admission au séjour (immigration légale durable) a unanimement été écartée des débats par les ministres.

Remarquant que le Conseil s'était jusqu'alors essentiellement focalisé sur l'« expulsion »⁸⁷ (dans la version originale anglaise du document), la Commission européenne a, pour sa part, introduit en 1994 l'idée d'un « rapprochement des programmes de rapatriement volontaire des immigrés en situation irrégulière ». La réduction des coûts au regard des frais engendrés par les « rapatriements involontaires » devait rendre ces programmes « attractifs à la fois pour les États et pour les personnes concernées ». C'est d'ailleurs au nom d'éventuels « effets fortuits encourageant à l'immigration irrégulière » liés à la disparité des pratiques de « rapatriements volontaires des immigrés en situation irrégulière » des États membres, autrement dit la rhétorique de l'« appel d'air », que la Commission invite les États à investir collectivement cette pratique, jusqu'alors inexplorée à l'échelle de l'UE. Les programmes entrepris dans certains pays membres, et « en étroite coopération avec l'OIM », servent d'exemple à son argumentation :

« The best form of repatriation remains voluntary return [...].Expulsion is the solution of last resort with regard to people found in an irregular situation who are not prepared to leave the territory voluntarily. Expulsion is the necessary instrument to make it clear that illegal immigration will not be tolerated.⁸⁸ »

Elle prône le développement d'aides financière et technique à destination des « pays de transit » afin de participer à la prise en charge du renvoi des personnes réadmissibles par ces États vers leur pays de destination finale. L'après-expulsion, ou dans le vocabulaire institutionnel la « réintégration » des personnes renvoyées, est envisagée au regard de la « *pression supplémentaire sur le marché du travail national ou sur les programmes d'assistance du gouvernement* » dans ces pays. La Commission appelle à l'intensification de la coopération avec les pays cibles de la politique de réadmission et à la gestion de leurs effets par le biais de l'« assistance » : « *L'Union devra se montrer sensible à ces aspects à travers une politique active d'assistance qui peut être incorporée dans sa politique générale relative à de tels accords avec les pays concernés.* »

Dès 1997, ces propositions ont trouvé une première traduction politique avec la création d'un budget spécifiquement dédié à des « *projets spécifiques destinés à favoriser le rapatriement volontaire des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile* »⁸⁹. Par ailleurs, un « *échange d'informations concernant*

⁸⁷ European Commission, *Communication on immigration and asylum policies*, COM (94) 23 final, 23 février 1994.

⁸⁸ *Ibidem*, §111. Traduction personnelle : « *La meilleure forme de rapatriement reste le retour volontaire [...]. L'éloignement est la solution de dernier recours à l'égard des personnes trouvées en situation irrégulière et qui ne sont pas préparées à quitter le territoire volontairement. L'expulsion est l'instrument nécessaire pour faire clairement savoir que l'immigration illégale ne sera pas tolérée* ».

⁸⁹ Action commune du 22 juillet 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne en vue du financement de projets spécifiques en faveur des personnes déplacées qui ont trouvé une

*l'aide au retour volontaire des ressortissants de pays tiers*⁹⁰ » entre les membres de l'UE est organisé : il s'agit pour les États qui mènent une telle politique publique d'établir un rapport d'évaluation annuel à destination de l'ensemble des membres de l'UE et de la Commission afin de susciter des réflexions au sein du Conseil sur « *la portée, les conditions et l'impact de ces programmes en vue de leur rapprochement éventuel* », et pour que ceux « *qui n'ont pas instauré de tels programmes en examinent les résultats et leur utilité.* ». L'intérêt des États membres pour cette politique s'est d'emblée inscrit dans le traitement différentiel des étrangers selon leur statut juridique, révélant l'ambivalence du discours « humanitaire » qui sert au passage de faire-valoir d'une prétendue « tradition » humaniste. Le registre moral vient ainsi légitimer l'objectif de l'expulsion et permet d'aménager cette pratique métamorphosée en une « solution digne pour réduire le nombre de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière » :

« considérant que, dans le cas de ressortissants de pays tiers en situation régulière, les politiques des États membres devraient viser à les intégrer dans la société et qu'il ne faut pas voir dans l'aide au retour volontaire le reflet d'une politique consistant à encourager activement ce retour, cette aide ayant pour seul but de faciliter le retour de ceux qui, de leur propre gré, ont pris une décision en ce sens ;

considérant que l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière est conforme à la tradition humanitaire de l'Europe et qu'elle peut contribuer à trouver une solution digne pour réduire le nombre de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière dans les États membres ; qu'il convient d'éviter que cette aide ait un effet - non désiré - d'attraction ».

La distinction établie par les institutions entre le fait d'« encourager » ou de « faciliter le retour » pour les détenteurs d'un titre de séjour disparaît pour ceux qui en sont dépourvus.

Entre 1997 et 1999, 60 % des projets soutenus dans le cadre de l'aide au rapatriement volontaire ont spécifiquement été consacrés au « retour de réfugiés ou de personnes bénéficiant de protection subsidiaire ou temporaire originaires de Bosnie⁹¹ ». Faute d'un accord sur une règle commune en matière de statut et de droits des demandeurs d'asile, les États se concertent sur les modalités de rejet des requêtes : encouragement à l'usage d'une terminologie restrictive (demande manifestement infondée, pays d'origine « sûr », pays tiers d'accueil) et développement de programmes de retour volontaire au gré des priorités politiques nationales.

En avril 1998, une nouvelle action commune a prévu de financer des « projets spécifiques destinés à favoriser le rapatriement volontaire des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile [...] entrepris à titre expérimental durant l'année 1998⁹² ». Alors que les textes adoptés par le Conseil ne le men-

protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile, 97/477/JAI.

⁹⁰ Décision du Conseil du 26 mai 1997 relative à l'échange d'informations concernant l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers, 97/340/JAI, JOUE n° L 147 du 5 juin 1997.

⁹¹ Commission européenne, *Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers*, COM (2002) 703 final, 3/12/2002, p. 36. Au cours de cette période, la Commission précise par ailleurs que les « conditions d'accueil ont recueilli 24 % des fonds sur la période 1997-1999 (36,7 % si l'on tient compte des crédits supplémentaires octroyés en 1999 au titre du Kosovo), les mesures d'intégration 37,8 % (31,1 %) et l'aide au retour volontaire 38 % (31,3 %). » Ces budgets seront regroupés au sein du Fonds européen pour les réfugiés (FER) créé en 2000.

⁹² Conseil de l'Union européenne, Action commune du 27 avril 1998, adoptée par le Conseil sur la base de

tionnaient nullement, ces mesures ont servi de « base juridique et financière pour la mise en œuvre du plan d'action relatif à l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des pays de la région⁹³. » Première expérience européenne de planification collective des retours incités, les projets d'encouragement au rapatriement volontaire sont ainsi étendus et liés aux dispositions prévues par le plan en matière de rapatriement de ces ressortissants vers des « camps d'hébergement temporaire dans un premier pays de transit⁹⁴ », sinon au sein de leur « région d'origine », dans des « zones sûres » au nord de l'Irak, en Turquie ou encore en Jordanie.

En 1999, le « Plan d'action pour le retour des réfugiés et des déplacés du Kosovo » prévoit d'apporter une aide d'urgence dans le cadre du « *retour dans la sécurité et la dignité des personnes déplacées dans leurs foyers ou des familles d'accueil là où les maisons sont trop gravement endommagées*⁹⁵ ». Tout en constatant « *l'absence d'un environnement sûr permettant le retour des réfugiés*⁹⁶ », le Conseil européen déclare que le « *but de l'UE est de s'occuper du problème dans la région même, afin de réduire les pressions migratoires qui se font sentir sur les États membres de l'UE. Les efforts entrepris en étroite collaboration avec le HCR et le Comité international de la Croix Rouge (CICR) se sont concentrés sur le retour dans leur village des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays*⁹⁷ ». Tout en se dédouanant de leurs obligations internationales, les États empêchent ainsi l'arrivée de ces populations sur leur territoire et s'épargnent d'accueillir ce « fardeau » ainsi que les difficultés d'expulser ceux qui seraient déboutés de toute admission au séjour. Une fois de plus, la logique du maintien des déplacés et des étrangers hors de l'UE, sinon du rapatriement⁹⁸, a fait consensus tandis que la politique d'admission stable a été laissée de côté, faute de volonté politique.

Lors du Conseil de Tampere en 1999, le couple « codéveloppement »/« retour » a fait son entrée en scène. Le partenariat avec les pays d'origine a été présenté comme un « élément déterminant du succès de cette politique » et a confirmé « le besoin d'une approche globale des migrations » où le contrôle des frontières extérieures s'inscrit dans une coopération incluant les « aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit. » Concomitamment au renforcement de la coopération policière, le Conseil a plaidé pour un accroissement de « *l'aide au pays d'origine et de transit [...] afin de faciliter les retours volontaires et de permettre aux autorités de ces*

l'article K.3 du traité de l'Union européenne en vue du financement de projets spécifiques en faveur des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile, JOUE n° L 138, 9 mai 1998, p. 6-7.

⁹³ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse de la 2085^e session du Conseil (Affaires générales, 27 avril 1998), PRES/98/109.

⁹⁴ Parlement européen, 1999, *Rapport relatif à l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des pays de la région - Plan d'action de l'UE adopté par le Conseil le 26 janvier 1998 (5573/98 - C4-0124/98)*, A4-0079/99 PE 228.960/déf., 23 février 1999, points b.) et e.) p. 19-20.

⁹⁵ UNHCR, Humanitarian Issues Working Group, *Meeting Humanitarian Needs in Kosovo Province of the Federal Republic of Yugoslavia*, 16 November 1998, HIWG/98/8.

⁹⁶ Conseil de l'Union européenne, *Réponse commune aux questions écrites E-2681/98 et P-3049/98* (7-8 décembre 1998), 1999/C 135/110, JOUE n° C 135, 14 mai 1999, p. 94-95.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Position commune du 26 avril 1999 concernant une action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant des projets et des mesures destinés à soutenir concrètement l'accueil et le rapatriement volontaire de réfugiés, de personnes déplacées et de demandeurs d'asile, y compris une aide d'urgence aux personnes ayant fui en raison des événements récents qui se sont produits au Kosovo, 1999/290/JAI, JOUE n° L 114, 1^{er} mai 1999, p. 2-6. L'enveloppe budgétaire est de 17 millions d'euros.

pays de renforcer leurs moyens de combattre efficacement la traite des êtres humains et de satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des États membres. » La dialectique aide au développement/expulsion est ainsi constituée en axe majeur des relations extérieures de l'UE sous couvert d'un partenariat qui peine à dissimuler les rapports de force sous-jacents. Selon le Conseil, l'objectif visé est de « favoriser le codéveloppement ⁹⁹ » avec les pays d'émigration.

Concept politique alors en pleine institutionnalisation en France¹⁰⁰, le « codéveloppement » est pour la première fois introduit à l'échelle de l'Union à cette occasion, mais sans toutefois faire l'objet de plus de précision, ni d'une définition. À l'instar de ce qui se pratique en France dans le cadre des relations bilatérales avec le Sénégal, le Mali, la Mauritanie et la Roumanie, il est clairement inscrit aux côtés de la politique de contrôle des migrations et affilié aux « retours volontaires ». Ces renvois, sous couvert d'une démarche humanitaire, permettent ainsi aux États de concilier leur objectif de reconduites aux frontières avec la politique de « partenariat » et de « codéveloppement », et plus généralement avec leurs relations commerciales et l'aide publique au développement.

Depuis les années 1990, l'UE a fait de l'expulsion des sans-papiers un enjeu majeur de sa politique migratoire. Cette optique répressive s'est construite autour d'une contradiction permanente entre la recherche d'une efficacité renforcée et la nécessité de préserver les droits des personnes visées par ces mesures. Mais l'intérêt croissant des États membres pour la procédure de retour volontaire contraste avec leurs objectifs quantitatifs : le « Document stratégique sur la politique de l'UE en matière de migration et de l'asile »¹⁰¹ avait en effet constaté, en juillet 1998, l'échec de l'« *accélération du retour volontaire des immigrants illégaux* » et des « *mesures prises pour établir le maillage le plus large possible d'accords de réadmission* ¹⁰² ».

Avant même l'entrée officielle du rapatriement dans le giron des compétences communautaires en 1999, les premiers jalons d'une politique européenne d'expulsion fondée sur la rhétorique binaire des « retours volontaires et forcés » étaient déjà posés. L'institutionnalisation du retour volontaire au sein des instances communautaires était déjà amorcée. À l'inverse, le passage de la frontière juridique entre la légalité et l'illégalité administrative du séjour des étrangers dans l'UE est maintenu dans le pré carré des prérogatives de souveraineté nationale. Cette dissociation s'avère caractéristique des tensions que suscite la communautarisation d'un domaine régalien qui bute sur les résistances nationales, intracommunautaires et internationales. Aussi l'instauration d'une coordination des pratiques de renvois à l'échelle communautaire semble-t-elle essentiellement motivée par l'impraticabilité des objectifs nationaux en la matière, impulsée dans le même temps par l'impossibilité d'aboutir à un consensus politique

⁹⁹ *Ibidem*, § 11.

¹⁰⁰ Né dans les années 1970 dans le milieu tiers-mondiste proche du Parti socialiste, ce concept fait en 1997 l'objet d'un rapport qui en définit les orientations politiques et dont l'auteur, Sami Naïr, conseiller du ministre de l'intérieur pour les questions d'intégration et de codéveloppement depuis 1997 sera nommé en avril 1998, à la fonction, taillée sur mesure, de « délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales ».

¹⁰¹ European Union Council, 1998, *Note from the presidency, Strategy paper on immigration and asylum policy*, 9809/98, LIMITE CK4 27 ASIM 170, 1^{er} juillet 1998.

¹⁰² *Ibidem*, §19. « The speeding up of the voluntary return of illegal immigrants was as strikingly unsuccessful as the steps taken to establish the widest possible network of readmission agreements. »

hors du champ répressif.

b. Politique et pratiques communautaires de départs contraints : le retour volontaire, substitut du retour forcé ?

Depuis 2002, le Conseil européen de Séville a donné le ton aux orientations répressives qui ont été édictées par la suite en matière de retour, à commencer pour l'adoption d'un « Plan de retours en faveur de l'Afghanistan¹⁰³ » dont l'objectif, qui était d'optimiser les « retours accélérés » de ces ressortissants, a de nouveau révélé l'écart entre le principe de la préférence accordée au « retour volontaire » par la Commission et les logiques étatiques à l'œuvre. Au niveau des relations avec les pays tiers, l'assistance au retour volontaire fait figure d'alibi vu l'injonction à la réadmission et la subordination des politiques d'aide au développement à la coopération dans le contrôle migratoire.

- Le « Plan de retours en faveur de l'Afghanistan »

En janvier 2003, la Communauté a consacré un budget de 17 millions d'euros¹⁰⁴ pour mettre en application les dispositions du plan de retours vers l'Afghanistan. Dans le mois qui a précédé son adoption, la France et le Royaume-Uni avaient respectivement contracté des accords tripartites avec les autorités afghanes et le HCR afin d'encadrer la réadmission et d'encourager les retours volontaires¹⁰⁵. L'organisation coordonnée des renvois a révélé l'institutionnalisation d'une politique communautaire largement façonnée par les pratiques nationales et les agendas internationaux. Les institutions européennes ont, en effet, saisi l'opportunité d'une « évolution positive de la situation en Afghanistan¹⁰⁶ » que constituaient à leurs yeux la chute des talibans et la constitution d'un gouvernement intérimaire, pour légitimer le projet d'« intensifier les programmes de rapatriement des ressortissants afghans vers leur pays, sous réserve que les conditions le permettent, en vue de reconstruire la société afghane et de réduire le poids que la présence de réfugiés impose à la région »¹⁰⁷ formulé dès 1999 dans le cadre du « Plan d'action pour l'Afghanistan » élaboré par le groupe de haut niveau « Asile et Migration » (GHN) mais dont la mise en œuvre était suspendue jusqu'à « l'établissement d'une paix durable¹⁰⁸ ». Dans ce document, il était suggéré de négocier un accord de réadmission avec le Pakistan qui ne concernerait « pas uniquement les ressortissants nationaux, mais aussi les personnes apatrides et les ressortissants de pays tiers, notamment les ressortissants

¹⁰³ Conseil de l'Union européenne, *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, doc. 15215/02 MIGR 131 RELEX 269, 4 décembre 2002.

¹⁰⁴ Réponse de la Commission (M. Vitorino) du 21 janvier 2003 à la question écrite E-3332/02 de Glenys Kinnock sur l'Afghanistan, JOUE n°C 242 E, p. 52-53.

¹⁰⁵ D'autres États membres ou associés à l'UE tels que les Pays-Bas (2003), le Danemark (2004), la Norvège (2005), la Suisse (2006) concluront par la suite de tels mémorandums d'entente. En août 2010, le HCR constatait que les retours opérés depuis l'UE concernaient généralement des Afghans qui avaient l'obligation de quitter le territoire européen après un rejet de leur demande d'asile et qu'en conséquence les accords contractés à l'origine pour faciliter le retour des réfugiés statutaires avaient finalement servi à faciliter le retour forcé des ressortissants afghans déboutés de leur demande de protection et de tout droit de séjour.

¹⁰⁶ Conseil de l'Union européenne, *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan...*, § 4, 2002.

¹⁰⁷ Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action pour l'Afghanistan*, doc. 11424/99 LIMITE JAI 73 AG 28, 30 septembre 1999, p. 25.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

*afghans ayant longuement séjourné au Pakistan*¹⁰⁹ ». Pays frontalier et refuge pour de nombreux Afghans, le Pakistan a été la cible des sollicitations de la Commission à partir de septembre 2000¹¹⁰. Puisqu'il semblait alors politiquement improbable de négocier directement un tel accord avec l'Afghanistan, l'objectif était de permettre un « *refoulement par ' ricochet ' de l'Europe vers l'Afghanistan en passant par le Pakistan* ». (Migreurop et Trans Europe Experts, 2010 : 5). Mais face aux lenteurs diplomatiques sur ce sujet sensible, les États ont choisi une solution alternative qui a consisté à planifier directement les retours en Afghanistan en établissant un « *rythme des retours*¹¹¹ » de 1 500 personnes par mois¹¹² à partir de juin 2003, date du début de la mise en œuvre des mesures nationales de renvoi sous la bannière de l'UE (Coleman, 2007 : 82). Faute d'arrangement communautaire avec l'Afghanistan en matière de réadmission et pour faire front aux obstacles liés à la délivrance de laissez-passer consulaires¹¹³, le plan envisageait d'utiliser « *sous réserve d'accord des autorités afghanes compétentes, le laissez-passer de l'UE*¹¹⁴ ». Afin d'établir un « *partenariat avec les autorités compétentes afghanes* », il était prévu que le « *Représentant spécial du Conseil en Afghanistan veille, en coopération avec le chef de la représentation de la Commission en Afghanistan, à ce que les autorités afghanes acceptent le plan*¹¹⁵ ». Une délégation de la Commission européenne s'était d'ailleurs rendue à Kaboul à cette fin.

La planification des retours vers l'Afghanistan illustre le caractère purement rhétorique du principe du « retour volontaire ». Tout en réaffirmant les principes régissant le droit d'asile inscrit dans la convention de Genève et le maintien du « statut des Afghans qui décident de ne pas profiter du rapatriement volontaire¹¹⁶ », les définitions des « caractéristiques du retour » et du « groupe cible » (voir ci-dessous) qui ont été fixées par le Conseil laissaient planer la menace d'une obligation de départ sous la contrainte et le « spectre d'une expulsion massive des demandeurs d'asile afghans en Europe » (Blitz et Sales, 2003 : 20).

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ L'accord sera formellement signé en octobre 2009 et recevra l'aval du Parlement européen nécessaire à sa ratification, le 21 septembre 2010.

¹¹¹ *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, § 20.

¹¹² *Question écrite E-0073/03 posée par Erik Meijer (GUE/NGL) le 23 janvier 2003 à la Commission sur l'impossibilité et l'inopportunité d'un rapatriement à bref délai des réfugiés d'Afghanistan où ils n'ont ni travail ni logement*, JOUE n° C 268 E du 7 novembre 2003, p. 69.

¹¹³ Il n'y a alors aucun consulat au sein de l'UE, c'est un représentant du gouvernement afghan qui effectue différentes visites dans les États membres.

¹¹⁴ *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, § 22.

¹¹⁵ *Ibid.*, § 14.

¹¹⁶ *Ibid.*, § 5.

Caractéristiques du retour

11. Le retour des Afghans se fera essentiellement sur la base d'un souhait qu'ils auront librement exprimé, en ayant connaissance de la situation qui règne où leur retour est prévu ainsi que des options qui leur sont offertes s'ils souhaitent rester dans l'Union européenne. Les Afghans qui n'ont pas besoin d'être protégés ou qui n'ont pas de besoins humanitaires impératifs justifiant la prolongation de leur séjour dans les États membres, mais qui continuent néanmoins, après un délai raisonnable, de refuser de bénéficier d'un programme de retour volontaire pourront être soumis à des mesures de retour forcé par les États membres qui le souhaitent.

Groupe cible

13. Les Afghans résidant légalement dans l'un des États membres participants et souhaitant retourner en Afghanistan ou qui sont présents de manière illégale et ne peuvent légalement séjourner plus longtemps sur le territoire de l'État en question (par exemple, les demandeurs d'asile dont la demande a fait l'objet d'un rejet définitif ayant force exécutoire), compte tenu des dispositions du point 11.

Extraits de *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, § 11 et 13.

Tandis que l'argument de l'« illégalité » a légitimé la pratique des départs contraints des Afghans déboutés de leur demande d'asile, le plan a également mis en avant les « *besoins importants de l'Afghanistan en matière de ressources humaines et de mise en place de capacité*¹¹⁷ » pour fonder une politique d'incitation au « retour des expatriés¹¹⁸ » ainsi appelés à jouer un « rôle important¹¹⁹ ». Au début de l'année 2002, la Commission avait d'ailleurs alloué un budget de 3,6 millions d'euros à l'OIM¹²⁰ afin de « *soutenir le retour de ressortissants afghans qualifiés à des postes dans l'administration afghane et dans le secteur privé*¹²¹ ».

Le retour doit être, dans le jargon institutionnel du plan, organisé « *dans la sécurité et la dignité, ainsi qu'en pleine connaissance de cause*¹²² » des intéressés concernant leur « *rapatriement et leur réinsertion en Afghanistan* ». Néanmoins cette rhétorique a rapidement montré ses limites : une « *information des rapatriés [...] avant leur départ du pays d'envoi*¹²³ » comme à leur arrivée est prévue afin de « *sensibiliser les intéressés au danger que représentent les mines et munitions non explosées*¹²⁴ ». Si la législation des membres le prévoyait, des « *paquets de rapatriement/réinsertion adéquats*¹²⁵ » leur étaient fournis, des

¹¹⁷ *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, § 7.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ À cette occasion, l'OIM crée le programme « Retour des Afghans qualifiés » (EU-RQA). Il fut mis en œuvre entre mars 2003 et juin 2005 et concerna 150 personnes. Actuellement le programme RQA existe dans 32 pays. <http://www.belgium.iom.int/InternationalConference/docs/EU-RQA.pdf>

¹²¹ *Question écrite E-0073/03 posée par Erik Meijer (GUE/NGL) le 23 janvier 2003 à la Commission sur l'impossibilité et l'inopportunité d'un rapatriement à bref délai des réfugiés d'Afghanistan où ils n'ont ni travail ni logement*, JOUE C 268 E du 7 novembre 2003, p. 69.

¹²² *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, § 21.

¹²³ *Ibid.*, § 21

¹²⁴ *Ibid.* La question du déminage voisine fréquemment celle des retours. À la même période, l'UE entendait « *mobiliser des fonds pour des actions immédiates, essentiellement dans les domaines prioritaires du déminage, ainsi que du retour et de la réinsertion* » au Sri Lanka, in Conseil « Affaires générales », *Communiqué de presse de la 2463^e session*, 18 novembre 2002, doc. 14183/02.

¹²⁵ *Ibid.*, § 23.

« structures d'accueil à l'intention des rapatriés en transit vers la destination prévue ¹²⁶ » devaient être mises en place pour les héberger, pour une durée qui ne « dépassera pas trois jours après l'arrivée » était-il précisé. Enfin, et uniquement « là où c'est possible » indiquait le plan ¹²⁷, les retournés pouvaient se voir attribuer une « aide à la réinsertion » qui consistait avant tout à l'engagement des États membres de « prendre les dispositions nécessaires [...] pour soutenir les programmes de formation professionnelle nécessaires et pertinents, ainsi que des programmes générateurs d'emploi en faveur d'Afghans dans les zones de retour ¹²⁸ ». Montage complexe au vu de la situation qui prévalait dans ce pays en guerre depuis un quart de siècle, ce plan est illustratif du mélange des registres et des objectifs contradictoires qui caractérisent ces « retours ». L'argument de l'assistance humanitaire et de son prolongement en une aide au développement est investi pour soutenir la politique d'expulsion.

Cette coordination des pratiques d'expulsion vers l'Afghanistan a été considérée par les États membres comme la première traduction concrète des « programmes de retour intégrés » qui ont depuis lors été inscrits dans les documents stratégiques encadrant les relations avec des pays tiers. Sous cette appellation, il s'agit de cibler une population particulière d'étrangers, de dresser les possibilités ou de contrecarrer les éventuels blocages de mise en œuvre des mesures d'expulsion ou de retour incités en adoptant une logique programmatique qui prévoit un temps d'application, de suivi et d'évaluation. Les institutions européennes restent néanmoins silencieuses sur leurs conséquences pratiques, telles que l'adoption d'une logique quantitative impliquée par la budgétisation et la rentabilisation de tels plans, les interpellations ciblées sur un groupe spécifique, les pressions faites aux personnes séjournant sous un statut précaire, etc.

- « Retour volontaire » ou « départ volontaire » : des principes communs aux pratiques nationales

En 2004, le programme de La Haye a réaffirmé le principe selon lequel les « migrants qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner légalement dans l'UE doivent retourner dans leur pays d'origine volontairement ou, si nécessaire, y être contraints » et la nécessité d'adopter des « normes minimales applicables aux procédures de retour ».

En octobre 2005, le Conseil Jai (« Justice et affaires intérieures ») a élaboré un ensemble d'orientations communes sur le retour volontaire et plaidé pour la « mise en œuvre effective de programmes de retour volontaire se substituant au retour forcé ¹²⁹ » en coopération avec les pays tiers concernés, les organisations internationales et les acteurs non gouvernementaux. À l'affichage communautaire d'une logique de substitution s'ajoute l'extension du champ d'application des « programmes d'aide au retour volontaire » ; leur ouverture à tout « candidat au retour » sans distinction de statut est présentée comme un gage de « résultats » :

« La politique du retour volontaire peut donner d'autant plus de résultats qu'elle est appliquée à un grand nombre de ressortissants de pays tiers qui souhaitent rentrer chez eux, y compris sans

¹²⁶ *Ibid.*, § 28.

¹²⁷ *Ibid.*, § 31.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Conseil de l'Union européenne, « Retour volontaire – conclusions du Conseil », *Communiqué de presse de la 2683^e session du Conseil Jai*, Luxembourg, le 12 octobre 2005, 12645/05 (Presse 247), § 9, p. 25.

préjudice des règles applicables en vertu du droit national, aux demandeurs d'asile déboutés ou à ceux qui sont en attente d'une décision définitive, à ceux qui bénéficient d'une protection temporaire, et le cas échéant, à des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et/ou des migrants en situation régulière.¹³⁰ »

Les aspirations individuelles d'un retour « chez soi » côtoient la conception étatique du caractère temporaire de l'immigration et de l'expulsabilité des étrangers. La promotion d'une généralisation des « retours volontaires » par le Conseil permet d'entretenir l'ambiguïté de ce « retour » encouragé et parfois « assisté » par les États, avec pour perspective la menace d'un recours à la coercition.

La perspective d'adoption de normes communautaires en matière de reconduite des étrangers en situation irrégulière a suscité de nombreux débats et prises de position au sein des instances communautaires face à la réticence des États à voir s'immiscer une quelconque autorité dans leurs pratiques respectives et des normes supranationales contraindre une politique qui catalyse la réaffirmation de leur pouvoir souverain (voir les repères chronologiques pour plus de détails). Afin de ménager les susceptibilités des membres, la priorité a dans un premier temps été donnée à l'organisation d'une coopération opérationnelle dans l'administration des retours (vols communs, Fonds européen pour les réfugiés, Frontex, actions préparatoires au Fonds retour, etc.) puis à l'adoption d'un budget spécifiquement dédié aux renvois des étrangers irréguliers.

Dans les documents produits par la Commission en vue de l'élaboration d'une politique communautaire de retour et de l'encadrement normatif des retours forcés en particulier, le « retour volontaire » s'inscrit dans une typologie des retours fondée sur la gradation des contraintes, et est relié à une certaine définition du « retour réussi », à savoir le caractère durable de l'éviction hors du territoire de l'UE :

« Il convient de ne considérer un retour comme réussi que lorsque la personne en séjour irrégulier concernée a quitté le territoire de l'Union plutôt que celui d'un État membre particulier, dans le cas où aucun autre État membre ne l'a autorisée à séjourner légalement sur son territoire. L'idéal est - naturellement - le retour durable dans le pays d'origine. La poursuite pure et simple d'un séjour irrégulier dans un autre État membre ne constitue pas, de toute façon, une solution satisfaisante, même si cela se produit actuellement.¹³¹ »

La définition du « retour », large et centrée sur son caractère procédural, désigne le « *fait de retourner dans son pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, et comprend les phases de préparation et de mise en œuvre. Le retour peut être volontaire ou forcé*¹³² ». La Commission distingue le « *retour volontaire stricto sensu* », les « *situations dans lesquelles les pouvoirs publics contraignent une personne au retour* » et la « *situation hybride, dans laquelle une personne accepte l'obligation de retour, en contrepartie de l'assistance des pouvoirs publics* ». La définition du « retour volontaire » ne fait pas forcément de référence directe aux programmes d'assistance au retour puisqu'il s'agit du « *départ, assisté ou non, vers le pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, effectué de son plein gré par le candidat au retour* ». Cette conception a d'ailleurs été reprise dans le cadre de la directive dite

¹³⁰ *Ibid.*, § 4, p. 23.

¹³¹ COM (2002) 564 final.

¹³² *Ibid.*

« retour » de 2008 : malgré l'affirmation du principe de préférence pour le retour volontaire, aucune définition commune ni norme minimale n'a été proposée dans ce texte. Néanmoins, une procédure de « départ volontaire » a été élaborée.

L'usage du mécanisme de « retour volontaire » s'illustre ici dans toutes ses contradictions et dans la multiplicité de ses significations : selon la logique procédurale du renvoi, il se traduit par la création d'une « règle générale prévoyant d'accorder en principe un "délai de départ" ¹³³ ». La définition retenue par la directive fait ainsi de cette période de « départ volontaire », comprise entre sept et trente jours, une « obtempération à l'obligation de retour dans le délai imparti à cette fin dans la décision de retour ¹³⁴ ». La définition traduit elle-même le caractère superfétatoire du terme « volontaire ». Cette sommation au départ constitue un élément du dispositif d'éloignement fondé sur la menace et la perspective d'un passage à l'acte coercitif. En effet, si les autorités décident de l'octroi d'un délai de départ, l'individu n'est pas soumis à une période d'interdiction d'entrée du territoire européen ni à un placement en rétention. Dans le cas inverse, si cette période n'est pas accordée ou lorsque la personne n'a pas quitté le territoire dans le laps de temps qui lui avait été imparti, les autorités peuvent prévoir de la détenir et de la bannir. Une demande de séjour jugée infondée ou frauduleuse constitue un motif d'exclusion de l'octroi de cet ultimatum, à l'instar de ceux relatifs à l'ordre et la sécurité publics. La directive offre dans ces cas la possibilité aux États de réduire davantage cette période d'injonction au départ à une durée inférieure à une semaine. C'est donc dans une étroite combinaison que sont envisagés le retour volontaire et son pendant coercitif, le premier ne devant en aucun cas compromettre l'objectif général d'un départ hors du territoire communautaire.

D'une façon générale, si les législations européennes font mention de la possibilité d'accéder à une aide au retour, les modalités pratiques d'administration de cette aide et son contenu ne sont pas encadrées par la loi mais par des conventions annuelles *ad hoc* conclues entre l'État et les structures chargées d'appliquer ces programmes. Les bilans annuels de la politique communautaire d'asile et d'immigration sont révélateurs de la diversité des pratiques de « retour volontaire » au sein de l'UE et de l'absence de définition commune en la matière : chaque État semble avoir sa propre définition du « retour volontaire », ce qui rend d'autant plus opaque l'analyse de ces pratiques nationales à l'échelle de l'UE. Pour certains États membres, il s'agit de programmes d'assistance au retour volontaire qui concernent autant les étrangers réguliers qu'irréguliers, tandis que pour d'autres, il s'agit de départs imposés qui s'effectuent dans le délai imparti par la décision de retour mais qui ne sont pas nécessairement autonomes, qui peuvent être ou non assortis de mesures contraignantes (rétention) ou d'assistance. La Commission européenne distingue quant à elle les « retours volontaires » des « retours volontaires assistés » (voir les données statistiques). En marge des programmes d'assistance au retour volontaire confiés à l'OIM, le programme « *Facilitation of voluntary return departure* » mis en œuvre par la police grecque depuis 2012 est révélateur de

¹³³ COM 391 final, 1^{er} septembre 2005, p. 4.

¹³⁴ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, article 3§8.

la conjugaison des mesures d'aide et de contrôle : il vise à faciliter la coopération des étrangers placés en rétention en vue de leur identification et de l'organisation du départ par les services de police. La signature d'une déclaration de départ volontaire est requise tandis que l'assistance couvre le billet retour, les frais de laissez-passer consulaire et un pécule de 200 euros. Dans cette croisée des messages et des façons d'intervenir, la distinction procédurale s'estompe pour créer un nouveau mode opératoire hybride, orienté vers le départ et réinventant le dosage des mesures de contrôle, de neutralisation des résistances et de menace de la violence.

La flexibilité des dispositifs d'aide au retour est observable dans la multiplicité des mesures spécifiques visant à accélérer le processus de départ contraint. Souvent justifiée par le respect des droits de l'homme, la multiplication des lieux, plus ou moins surveillés et fermés, spécifiquement dédiés au retour volontaire (centres de retour volontaire en Belgique et en Allemagne, appartements spécialement dédiés à l'accueil temporaire de familles pour faciliter la prise de décision en faveur du retour volontaire au Royaume-Uni, etc.) est révélatrice de la double fonction jouée par ce mécanisme, présenté à la fois comme alternatif à la rétention et dans la rétention¹³⁵. *In fine*, ces mesures contribuent autant à étendre qu'à renforcer le régime rétentionnaire.

S'il est difficile de se représenter cette politique largement tributaire des multiples programmes temporaires institués en fonction des orientations politiques, les orientations communautaires fixées dans le cadre du Fonds retour pour 2008-2013 ont, semble-t-il, contribué à l'inscription sur le long terme, ou au moins à moyen terme, des programmes d'aide au retour dans les politiques nationales (voir la synthèse sur le Fonds retour). La politique communautaire de retour volontaire dépasse les frontières de l'UE. À l'échelle mondiale, plus de 80 % des retours volontaires ont été mis en œuvre depuis le territoire européen en 2010¹³⁶. Les membres de l'UE sont les premiers bailleurs mondiaux de ces programmes dont l'application s'étend par delà le territoire communautaire, au sein des pays dit de « transit » vers l'UE, comme la Libye, le Maroc, le Sénégal ou encore la Turquie, les pays des Balkans et d'Europe de l'Est (Bosnie-Herzégovine, Ukraine, Biélorussie).

Si un dispositif de « suivi des retours forcés » (*monitoring forced return*) est actuellement à l'œuvre dans l'UE, les programmes de retour volontaire et de réinsertion – qualifiés de sûrs, durables et dignes – ne font que rarement l'objet d'une évaluation (OIM, 2011). En 2013, le HCR dressait le même constat :

« Les États et les organisations en charge des programmes d'assistance au retour volontaire n'ont généralement pas trouvé de moyens efficaces pour contrôler la durabilité socio-économique du retour (et ont eu tendance à employer la notion de durabilité dans le sens très restrictif d'une immobilité post-retour). Le HCR n'a pas les capacités d'entreprendre cette fonction et toute implication active dans ce domaine sera fonction des ressources disponibles et d'autres conditions. » (HCR, 2013).

Sous couvert de volontariat des retournés, les programmes de retour volontaire peuvent servir

¹³⁵ L'aide au retour en rétention est organisée depuis les centres de rétention aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en République tchèque, en Hongrie, en Autriche, en Grèce et en France notamment.

¹³⁶ OIM, AVRR - Rapport annuel d'activités, 2011.

à amorcer ou poursuivre les politiques de reconduites forcées dans des pays où la situation n'est pas stable, en sachant qu'ils ne sont pas nécessairement stoppés à l'amorce de conflits. Quelle analyse concrète existe-il de la « durabilité » du retour par delà les discours pieux ? Le HCR a lui même avoué que la politique de retours volontaires en Afghanistan menée depuis 2002 était la plus grossière erreur qu'il ait faite de toute son histoire¹³⁷.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre des reconduites à la frontière demeure dans l'ensemble de l'UE largement tributaire de l'usage de la force et de la détention, bien que ces pratiques coercitives soient présentées comme des solutions ultimes.

La part des retours aidés sur l'ensemble des renvois en 2012

<i>Pays</i>	<i>Retours après OQTF</i>	<i>Retours volontaires assistés (ARV)</i>	<i>% des ARV</i>
Autriche	4 695	2 601	55%
Belgique	7 840	4 508	57,5%
Bulgarie	835	51	6%
Chypre	?	49	?
République tchèque	430	?	?
Allemagne	13 855	7 636	55%
Danemark	?	?	?
Estonie	480	29	6%
Espagne	18 835	2 930	15,5%
Finlande	3 070	?	?
France	22 760	3 250	14%
Hongrie	5 440	393	7%
Irlande	745	359	48%
Italie	7 365	0	0%
Lituanie	1 825	50	3%
Lettonie	2 065	89	4%
Luxembourg	1 010	?	?
Malte	570	39	7%
Pays-Bas	?	?	?
Pologne	6 845	764	11%
Portugal	1 330	562	42%
Slovaquie	320	54	17%
Slovénie	1 090	?	?
Suède	16 140	614	4%
Royaume-Uni	49 515	3 519	7%
Norvège	?	1 750	?

Source : SWD (2013) 201 final

Conclusion

Depuis l'accaparement du « retour » par le politique dans les années 1960-1970 jusqu'à sa consécration à l'échelle de l'Union européenne avec l'adoption de la directive « retour » en

¹³⁷ AFP, « UN Says its Afghan refugee strategy a "big mistake" », 27 décembre 2011.

2008, la centralité donnée à cette notion n'est sans doute pas dissociable de la réticence morale ni des polémiques¹³⁸ que suscitent les expulsions face aux valeurs libérales affichées par les démocraties. En investissant le retour, les autorités ont écarté, sinon lissé, le caractère éminemment politique et contraint de ce déplacement au profit d'une naturalisation de cette pratique, ainsi normalisée en un trajet à rebours naturellement orienté vers un « chez soi ». Le pouvoir s'observe ici non seulement en ce qu'il exclut, refoule, mais aussi en ce qu'il puise dans les aspirations individuelles, même illusoire, pour réaffirmer la doxa d'une « vocation » à repartir des étrangers et pour produire une forme étatique de retour duale, réinventant ainsi le rapport des expulsables à l'expulsion et au franchissement des frontières. La stratégie politique du retour permet de reporter la raison d'État sur la volonté des sujets, de subjectiver une règle de droit mais aussi de l'habiller de garanties matérielles et symboliques conçues comme autant de réponses aux critiques proférées à l'encontre des expulsions.

L'apparition concomitante du « retour spontané » dans le vocable institutionnel conforte d'ailleurs la dimension politique de cet artifice qu'est le « retour volontaire ». Les valeurs invoquées pour présenter cette procédure n'agissent que dans le cadre rhétorique de l'« alternative » à la contrainte physique, en tant que contre-discours à l'expulsion *manu militari* sans pour autant perdre de vue l'objectif du départ. La dignité, concept au demeurant très flou, est pensée en opposition à l'aliénation de l'individu transformé en un corps à déplacer. Erigée en principe fondamental dont l'invocation suffirait à garantir le respect des droits, la dignité apparaît ici plutôt comme un appel au respect de soi dans une situation inégalitaire caractérisée par un déni de reconnaissance sociale et politique, autrement dit une « politique de tolérance sans tolérance » (Réa, 2003 : 114). Quant au discours sur la durabilité du retour, il relève, semble-t-il, de l'expression de la pensée sédentaire de l'État.

Pour étayer cette conciliation contradictoire entre les principes des droits humains et le pouvoir d'expulsion, les États et les organisations internationales ont mobilisé les normes internationales et investi l'espace normatif dédié à la définition d'une circulation internationale. L'instrumentalisation potentielle des textes internationaux apparaît, par exemple, dans une position commune du Haut-Commissariat des Nations unies (HCR) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) de 2001 concernant la protection des réfugiés et le contrôle des migrations :

« Le retour dans le pays d'origine/de la nationalité n'est pas, bien sûr, la seule réponse adéquate ou possible au refus de la demande d'asile. Il est, cependant, dans de nombreux cas, le plus logique et, en tout état de cause, le plus en phase avec les principes de la protection internationale et la responsabilité de l'État [...]. Au plan individuel, le droit de chacun de retourner dans son propre pays est pleinement reconnu en droit international. Bien que ce droit humain soit peu susceptible d'être invoqué par des personnes qui ne souhaitent pas revenir, il fournit une base solide à la promotion et à la facilitation du retour volontaire. ¹³⁹ »

Le « droit au retour » est ainsi conçu comme le pendant individuel du devoir de réadmission

¹³⁸ Le plus souvent cachée et passée sous silence, la brutalité des expulsions a surgi dans l'espace médiatique et politique sous l'effet des critiques des associations de défense des étrangers, particulièrement à la fin des années 1990. Entre septembre 1998 et mai 2001, dix personnes sont décédées durant leur expulsion d'Autriche, de Belgique, d'Allemagne, de France et de Suisse.

¹³⁹ OIM, HCR, *Protection des réfugiés et contrôle des migrations : positions du HCR et de l'OIM, Consultations mondiales sur la protection internationale*, EC/GC/01/11, 2001, p. 2-3.

qui pèse sur les États vis-à-vis de leurs nationaux.

Si la qualification des expulsions en retours a permis de renouveler les discours et d'aménager un nouvel espace d'action et de légitimation politiques, la rhétorique binaire du « volontaire » et du « forcé » qui structure la politique du retour demeure aussi contestée que contestable sur les plans tant politique et philosophique que pratique. La distinction entre le caractère forcé et volontaire des retours qui étaye la rhétorique d'« humanisation des procédures d'expulsion¹⁴⁰ » est trompeuse et procède d'une confusion des registres. Cette opposition est, en effet, artificielle puisqu'elle engage la subjectivité des expulsables contre la force des expulseurs, faisant ainsi écran à la pluralité et à l'imbrication des mécanismes de pouvoir mobilisés dans la mise en œuvre des départs contraints. De la volonté pure au paroxysme de la violence mortifère, c'est la gradation des contraintes et le passage de la menace de la force à son usage qui sont mis en tension. L'argument du retour volontaire a une valeur performative et sert *in fine* à justifier les mesures de rétorsion envers les récalcitrants. Contrairement à ce que semble laisser entendre le discours officiel, l'absence de coercition physique ne suffit pas à évacuer la dimension de contrainte qui caractérise les renvois ni à conclure à l'expression d'une volonté individuelle. La construction d'une interprétation duale des méthodes d'expulsion a eu pour effet de reléguer à l'arrière-plan l'unilatéralisme de la décision d'expulsion pour placer les moyens d'actions conçus comme alternatifs à la violence au centre des débats, au nom des droits de l'homme et du respect de la sécurité et de la dignité des personnes expulsables¹⁴¹.

Bibliographie

- BAKEWELL Olivier, 1999, « Returning refugees or migrating villagers ? Voluntary repatriation programmes in Africa reconsidered », *New issues in refugee research*, Working paper n°15.
- BARNETT Michael, 2001, « UNHCR and involuntary repatriation : Environmental developments, the repatriation culture and the Rohingya refugees », *Paper for the International studies association annual meeting*, 16-20/3/2001, Los Angeles.
- BLANCHARD Emmanuel, 2008, *Encadrer des « citoyens diminués ». La police des Algériens en région parisienne (1944-1962)*, thèse de doctorat, université de Bourgogne.
- BLITZ Brad K., SALES Rosemary, 2003, « Unwelcome return », in *The World Today*, Royal institute of international affairs, vol. 59, n°4, avril 2003, p. 20-21.
- BÖHNING W. R. (ILO), 1986, *Bibliography on International return migration (2nd revised edition)*, International Migration for Employment Branch, International Labour Organisation, September 1986, MIG WP (rev), 148 p.
- CANSON Michel, VIALLE Arlette, 1988, « Les dispositifs d'aide à la réinsertion dans les pays d'origine : un bilan mitigé », *Revue française d'administration publique*, n°47, p. 71-81.
- CHETAIL Vincent, 2004, « Voluntary repatriation in public international law : concepts and contents », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 23, n°3, p. 1-32.
- CHIMNI B. S., 1999, « From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions », *PDES Working Papers*, Working Paper n°2.
- COLEMAN Nils, « From Gulf War to Gulf War – Years of security concern in Immigration and Asylum

¹⁴⁰ Conseil de l'Europe, *Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité*, doc. 9196, 2001, p. 23.

¹⁴¹ *Ibid.*

Policies at European level », p. 3-84, in GUILD Elspeth, BALDACCINI Anneliese (eds.), 2007, *Terrorism and the Foreigner : a decade of tension around the rule of law in Europe*, Pays-Bas, Martinus Nijhoff Publishers, Brill Academic, 431 p.

FISCHER Nicolas, 2004, « Les expulsés inexpulsables. Recompositions du contrôle des étrangers dans la France des années 1930 », *Cultures & Conflits*, n°53, p. 25-41.

FREY Yves, 2008, « Le bassin potassique de Haute-Alsace, laboratoire des rapatriements massifs de Polonais », p. 163-198, in RYGIEL Philippe (dir.), 2008, *Le bon grain et l'ivraie. La sélection des migrants en Occident, 1880-1939*, Paris, éditions Publibook.

GAILLARD Anne-Marie, 1994, *Migration Return : A bibliographical overview*, New York, Center for migration studies, Occasional papers and documentation series, 153 p.

GREEN Nancy, 2003, « De nouveaux flux migratoires ? Mythes et réalités. Concepts historiques des flux migratoires : dualités et fausses découvertes », *La revue internationale et stratégique*, n° 50, été 2003, p. 79-84.

HCR, 2013, *Difficult decisions. A review of UNHCR's engagement with Assisted Voluntary Return programmes*, PDES/2013/11.

LONG Katie, 2008, « State, nation, citizen : rethinking repatriation », *Refugee Studies Centre Working Papers series*, n°48.

LONG Katie, 2009, « Early Repatriation Policy: Russian Refugee Return 1922-1924 », *Journal of Refugee Studies*, vol. 22, n°2, p. 133-154.

MARIE Claude-Valentin, 1996, « Au premier plan dans l'élasticité de l'emploi », *Plein droit*, n° 31, avril 1996, p. 14-21.

MIGREUROP, TRANS EUROPE EXPERTS, 2010, « Accord de réadmission UE - Pakistan : le Parlement européen doit refuser son approbation », 4 mai 2010, p. 10.

NOIRIEL Gérard, 2006 [1991], *Réfugiés et sans-papiers, La République face au droit d'asile, XIX^e - XX^e*, Paris, Hachette Littératures, coll. Pluriel Histoire.

OIM, 2011, *Assisted voluntary return and reintegration : Annual report of activities 2010*.

PONTY Janine, 1988, *Polonais méconnus : histoire des travailleurs immigrés en France dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne.

REA Andrea, 2003, « Politiques d'immigration : criminalisation ou tolérance ? », *La pensée de midi*, n°10, p. 111-125.

RELLINI Gianpiero, 1979, « Les politiques du retour », p. 138-166, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, 1979, *Les travailleurs étrangers et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, éditions A. Pedone, Paris.

SPIRE Alexis, 2005, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.

WEIL Patrick, 2004 [1991], *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, Gallimard, coll. Folio Histoire.

WILLAME Jean-Claude, 2000, « Politique migratoire : l'obsession du "retour volontaire" », *La revue nouvelle*, vol. 112, n°12, p. 40-51, Bruxelles.

POLITIQUES DE RETOUR VOLONTAIRE DANS L'UE : REPÈRES CHRONOLOGIQUES

1922 - Société des Nations : première esquisse internationale d'un cadre normatif commun relatif au « rapatriement volontaire » des réfugiés : introduction des impératifs éthiques (volontariat, sécurité, protection) et création d'une « déclaration de volontariat ».

1950-1980 - développement de programmes nationaux visant à faciliter, unilatéralement et par des mesures d'assistance, le départ de travailleurs immigrés réguliers [Allemagne (1972), Pays-Bas (1974), France (1974)] et des demandeurs d'asile déboutés [Belgique (1984), Suisse (1986)] dans un contexte marqué par la montée en puissance du registre des droits de l'homme et par l'intégration de l'idéologie développementaliste dans la définition de politiques migratoires restrictives (programme de « formation-retour » en France et en Allemagne dans les années 1950-1960 présentant les migrants comme des « acteurs du développement » de leur pays natal).

1977 - Conseil de l'Europe, *Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant*, art. 30 sur le « retour » motivé par la « nécessité de tenir compte de la perspective du retour du travailleur migrant et de sa famille » : définit une sorte de norme minimale de l'assistance au travailleur immigré et à sa famille en vue du retour définitif dans le pays d'origine (informations sur les conditions d'emploi au pays natal, aide financière à la réintégration, conservation des droits acquis en matière de sécurité sociale, facilitation pour la recherche d'un logement, équivalence des diplômes...).

1980 - HCR : « Lorsqu'il est possible, le rapatriement librement consenti est *évidemment* la solution la plus souhaitable des problèmes des réfugiés » (EC/SCP/13).

1985 - HCR : « Il est instamment demandé que la coopération internationale soit développée et axée sur la solution du retour » (Conclusion n°40, XXXVI).

1992 - HCR : annonce une « décennie du rapatriement ».

- **OIM** : définition d'une stratégie de lutte contre l'immigration irrégulière incluant la promotion des programmes de retours volontaires, en direction des demandeurs d'asile déboutés notamment (MC/INF/222).

1994 - Commission européenne : invite les États membres à investir davantage la politique de retour volontaire (logique de réduction des coûts, harmonisation comme gage contre tout « appel d'air », aménagement de l'expulsion pour les groupes « vulnérables », nécessité de la réintégration face à la « pression supplémentaire sur le marché du travail national ou sur les programmes d'assistance » induite par l'arrivée des expulsés dans les pays d'origine et proposition d'incorporation d'une assistance en la matière dans la politique européenne de réadmission) [COM (94) 23 final].

1995 - Conseil européen : la « saturation des possibilités d'accueil » sert d'argument à la réorientation des actions destinées aux déracinés (réfugiés, déplacés, rapatriés) vers le « retour, la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction » (COM (95) 297 final).

1997 - Conseil européen : première action commune en vue du financement de « projets spécifiques destinés à favoriser le rapatriement volontaire des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et les demandeurs d'asile » (Bosnie) [97/477/JAI].

- Organisation des échanges d'information entre les États membres de l'UE sur les programmes nationaux de retour volontaire (présentée comme « conforme à la tradition humanitaire de l'Europe », une « solution digne pour réduire » le nombre de sans-papiers) car « il convient d'éviter que cette aide ait un effet non désiré d'attraction » (97/340/JAI).

- **OIM**, *OIM Return policy and programmes : A contribution to combatting irregular migration* : « faciliter le retour volontaire des migrants, incluant ceux dont les compétences peuvent contribuer au développement » (MC/INF/236).

- **HCR**, *Policy paper on the return of rejected cases* (AHC/97/418)

1998 - Conseil européen : deux actions communes relatives au rapatriement volontaire des personnes déplacées (sous protection temporaire ou demandeurs d'asile en UE) reliées au *Plan d'action de l'UE sur l'afflux des migrants en provenance d'Irak et des pays de la région* : rapatriement dans des « zones sûres » ou des « régions d'origine » ou des « camps d'hébergement temporaire dans le premier pays de transit » (JOUE n° L 138, 9/5/1998).

1999 - Traité d'Amsterdam : intégration officielle du « rapatriement » dans le giron des compétences communautaires.

- **Conseil de Tampere** : entrée en scène du « codéveloppement » à travers le couple aide au développement/retour pour « faciliter les retours volontaires dans les pays d'origine et de transit [...] et permettre aux pays tiers de satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission ».

2000 - création du Fonds européen pour les réfugiés (pour une part dédié aux retours volontaires).

2001 - Conseil de l'Europe, Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité : invite les États à « développer de manière systématique les programmes de retour volontaire ou forcé, en partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou tout autre organisme compétent, notamment en y affectant les moyens financiers nécessaires » (doc. 9196). « La meilleure solution pour éviter l'utilisation de moyens traumatisants pour les expulsés, comme pour le personnel devant exécuter les décisions, est le retour volontaire » (CommDH (2001) 19).

2002 - Commission européenne : *Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier*.

- **Conseil européen** : *Programme d'action en matière de retour pour des « retours efficaces, sans heurts et en temps voulu ».*

- **Conseil de Séville** : objectif d'« optimisation des retours accélérés vers l'Afghanistan » et introduction d'une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires et sur la réadmission dans tout futur accord de l'UE.

- **Commission européenne/Migrations et développement** : le « retour volontaire » (temporaire, définitif ou virtuel) est un « élément essentiel pour assurer une corrélation positive entre l'immigration et le développement » (COM (2002) 703 final).

- **Commission européenne/Retour** : typologie des retours en fonction de leur degré de contrainte et de leur « réussite » (dès lors que l'étranger a quitté le territoire de l'UE, idéal de durabilité) ; le champ d'application des programmes de retour volontaire ne doit pas être restrictif (régulier, sous un statut temporaire, irrégulier, dont l'expulsion est temporairement suspendue) ; « vols charters communs pour les retours volontaires et forcés » ; définition de « plans de retours intégrés » ou de « programmes de retour spécifique » (COM (2002) 564 final).

- **Conseil européen** : Adoption du *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*.

2003 - Lettre commune du HCR et de l'OIM sur les retours : volonté de renforcer leur partenariat pour faciliter le retour volontaire des Afghans, des demandeurs d'asile sollicitant l'aide au retour avant l'aboutissement de leur requête d'asile et des demandeurs d'asile déboutés.

- **HCR**, *Conclusion sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale* : « le retour efficace et rapide des personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale est indispensable au système de la protection internationale dans son ensemble, au contrôle des migrations irrégulières et à la prévention de la traite et du trafic illégitime de ces personnes » (ExCom Conclusion 96).

2004 - Programme de La Haye : réaffirmation du principe selon lequel les « migrants qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner légalement dans l'UE doivent retourner dans leur pays d'origine volontairement ou, si nécessaire, y être contraints » et de la nécessité d'adopter des « normes minimales applicables aux procédures de retour ». Intégration des « programmes de retour intégrés » dans les « documents de stratégie par pays et pays/région pour tous les pays concernés ».

2005 - Conseil de l'Europe, *Vingt principes directeurs sur le retour forcé* : encouragement au retour volontaire (préféré au retour forcé, évaluation régulière des programmes).

- **Conseil européen** : adoption d'un financement de 30 millions d'euros pour des actions communes en matière de « gestion des retours dans le domaine des migrations » (actions préparatoires pour 2005 et 2006 au futur Fonds européen pour le retour).

- **Commission européenne/Migration et développement** : précision sur la « notion de codéveloppement » qui consiste à « faciliter la contribution des envois de fonds au développement des pays d'origine des migrants », à faire des « diasporas » des « acteurs de développement des pays d'origine » et enfin à « encourager la migration circulaire » pour « faciliter les migrations de retour » (« retour défini de façon assez large », « pas limité aux rapatriements dans le cadre de l'immigration illégale » mais aussi en « référence au retour volontaire »). « Le retour des migrants dans leur pays d'origine pourrait avoir un impact positif significatif en termes de développement » (COM (2005) 390 final).

- **Conseil JAI** : Élaboration d'orientations communes sur le retour volontaire et appel à la « mise en œuvre effective de programmes de retour volontaire se substituant au retour forcé » (12/10).

2006 - Conférence euro-africaine sur la migration et le développement : « définir des mesures pour éviter la fuite des cerveaux et faciliter le retour » ; « coopération dans la logistique et le financement des retours volontaires des migrants se trouvant dans les pays de transit », « facilitation de la réinsertion des immigrants en situation irrégulière de retour dans leur pays d'origine », « campagne d'information et de sensibilisation pour les immigrés potentiels sur les risques de l'immigration illégale » (Plan d'action de Rabat).

2007 - création du Fonds européen pour le retour, doté pour la période 2008-2013 de 676 millions d'euros.

- **HCR**, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un plan d'action en dix points* se propose de « contribuer de manière appropriée (en collaboration avec l'OIM) à faire du retour des personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale une solution réalisable ».

2008 - **directive européenne « retour »** : principe de préférence pour le retour volontaire « lorsqu'il n'y a pas de raison de croire que l'effet utile d'une procédure de retour s'en trouve compromis » mais sans qu'aucun cadre normatif commun ne soit fixé en matière de « retour volontaire » ; justification de la rétention « si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas ». En arrière-plan, la volonté de « régler la situation des ressortissants qui sont en séjour irrégulier, mais qui ne peuvent pas encore faire l'objet d'un éloignement » (*JOUE* L 348/98).

- **Dialogue international sur la migration** dédié à la « gestion de la migration de retour » et au « renforcement du rôle de la migration de retour dans les efforts de développement » : « L'existence d'un lien entre les retours forcés et les retours volontaires est largement reconnue : si les retours forcés ne sont pas engagés rapidement et avec succès, un moins grand nombre de personnes choisiront de regagner volontairement leur pays d'origine et, par conséquent, le retour volontaire apparaîtra moins comme une alternative viable. » (OIM, MC/INF/293).

- **Conseil de l'Europe**, *Politiques de retour volontaire et programmes pour les migrants en situation irrégulière : conséquences en ce qui concerne les droits de l'homme* (proposition parlementaire) [doc. 11483].

2010 - **Programme de Stockholm** : « Il convient de privilégier le retour volontaire, sachant qu'il faut inévitablement disposer de moyens efficaces pour contraindre les personnes au retour, si nécessaire ».

- **HCR**, *Protection Policy Paper : The return of persons found not to be in need of international protection to their countries of origin : UNHCR's role*.

2011 - **Conseil de l'Europe**, *Les programmes de retour volontaire : un moyen humain, économique et efficace d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière* : promotion de cette « alternative au retour forcé » et de la réinsertion – « un retour durable pouvant contribuer au développement du pays d'origine ». « Il faudrait cependant s'assurer que les retours sont bien " volontaires " et les programmes de retour, contrôlés du point de vue de leur efficacité » (doc. 12277).

- **Commission européenne/Dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du sud de la Méditerranée** : appel à la « fourniture d'une assistance au retour volontaire des ressortissants de pays tiers appréhendés et considérés comme des migrants illégaux sur le territoire du pays partenaire » et à la « mise en place d'accords sur le retour volontaire » dans le cadre des partenariats pour la mobilité (COM (2011) 292).

2012 - **Déclaration commune du HCR et de l'OIM** : « Nous avons convenu d'encourager vivement la coopération dans le domaine du retour et d'identifier des situations concrètes pour lesquelles nous pourrions explorer les moyens d'intégrer le mécanisme d'AVRR [aide au retour volontaire et à la réintégration] soutenu par l'OIM dans les programmes nationaux d'asile ». Création d'un groupe de travail à cette fin.

2013 - **HCR**, *Difficult decisions. A review of UNHCR's engagement with assisted voluntary return programmes* (PDES/2013/11).

2014 - Commission européenne/Retour : « Au cours des six dernières années, quelque 148 000 migrants ont bénéficié d'une assistance dans le cadre d'un retour volontaire. Dans le contexte de la mise en œuvre des programmes, l'OIM a souligné l'importance de la coopération avec les pays d'origine et du maintien d'un lien avec les efforts actuellement consentis par l'UE et les États membres pour traiter les questions liées au retour et à la migration dans le cadre de partenariats. Le rapport entre le départ volontaire et le retour forcé (selon les données de 2013 de l'analyse des risques annuelle réalisée par l'agence Frontex) dans l'UE était d'environ 44 pour 56 en 2012. Une promotion accrue des départs volontaires restera l'un des principaux objectifs généraux de la politique de l'UE en matière de retour. » (COM(2014) 199 final)

QUELQUES DONNÉES STATISTIQUES

Priorité aux « retours volontaires » ?

2011				
<i>Pays</i>	<i>Retours volontaires assistés</i>	<i>Retours volontaires (hors ARV)</i>	<i>Retours forcés</i>	<i>Retours après OQTF</i>
Espagne	6 770	?	?	20 325
Belgique	3 255	510	2 150	5 700
Irlande	300	60	195	755
Suède	1 415	8 325	2 495	9 845
Pologne	1 165	4 270	1 605	6 920
Autriche	195	2 845	2 190	3 765
Lituanie	30	1 135	110	1 645
Lettonie	75	980	50	?
Luxembourg	100	425	25	?
Estonie	10	120	85	355
France	?	2 775	12 990	13 360
Italie	130	115	12 180	6 180
Grèce	1 440	1 850	11 535	10 585
Chypre	0	795	3 500	?
Norvège	1 570	?	3 330	485
Finlande	305	0	2 210	2 490
Danemark	0	45	1 215	485
Hongrie	350	60	890	4 180
Portugal	555	30	690	1 090
Roumanie	?	130	410	2 875
Slovaquie	95	0	390	435
République tchèque	255	225	330	530
Royaume-Uni	?	?	?	40 485
Allemagne	?	?	?	14 120
Pays-Bas	?	?	?	9 475
Slovénie	?	?	?	1 170
Bulgarie	?	?	?	335
Malte	?	?	?	160

Source des données : Commission européenne, SWD (2012) 139 final.

2013				
<i>Pays</i>	<i>Retours volontaires assistés</i>	<i>Retours volontaires (hors ARV)</i>	<i>Retours forcés</i>	<i>Retours après OQTF</i>
Allemagne	10 375	?	10 198	16 510
Belgique	4 110	180	2 868	7 170
Autriche	2 601	494	512	6 790
Portugal	672	43	420	1 135
Irlande	340	?	?	635
Pologne	45	?	?	8 465
Royaume-Uni	4 264	28 046	9 963	55 100
Suède	433	10 178	3 400	14 315
Lettonie	82	1 956	33	2 070
Roumanie	?	1 929	305	2 235
Croatie	?	850	494	2 530
Luxembourg	116	479	84	605
Malte	?	70	3	460
Slovénie	20	47	41	885
Grèce	?	?	18 563	?
Espagne	2 767	?	17 286	17 285
France	3 329	?	11 415	20 140
Norvège	1 885	4	5 965	?
Italie	1 040	106	4 742	5 860
Hongrie	353	?	4 067	4 395
Chypre	?	?	4 027	4 025
Finlande	264	1 210	1 672	3 155
Danemark	?	310	1 670	2 070
Bulgarie	149	75	876	1 100
Slovaquie	50	14	325	375
Lituanie	43	?	279	1 665
Estonie	17	88	214	575
République tchèque	174	109	195	330
Pays-Bas	?	?	?	8 010

Source des données : Commission européenne, SWD (2014), 165 final. 121

LE FONDS EUROPÉEN POUR LE RETOUR : BILAN DES ACTIONS POUR 2008 - 2009

Cette synthèse a été rédigée par Eleonora Celoria (étudiante en droit et stagiaire au Gisti).

Présentation du Fonds européen pour le retour

Le Fonds européen pour le retour (FER) est l'un des quatre instruments financiers du programme général « *Solidarité et gestion des flux migratoires* » qui vise à améliorer la gestion des flux migratoires au niveau de l'Union européenne et à renforcer la solidarité entre les États membres. La création d'un fonds pour le retour a donc une visée fonctionnelle pour concrétiser les efforts des États en la matière : d'une part, pour ce qui concerne les programmes de retour volontaire, et d'autre part pour la mise en œuvre des retours forcés.

Le FER a été constitué par la **décision du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007, pour la période 2008 - 2013**. Il s'inscrit notamment dans le cadre des prescriptions de nature politique déclinées par le Programme de la Haye de 2004 et ses prévisions sont complétées par deux actes de la Commission européenne : la **décision du 30 novembre 2007** (mettant en œuvre la décision n°575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'adoption des orientations stratégiques pour la période 2008-2013) et la **décision du 5 mars 2008** (qui fixe les modalités de mise en œuvre du Fonds européen, particulièrement en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds).

Le FER a été doté d'un budget de **676 millions d'euros pour la période 2008 - 2013**, destiné à contribuer, sous forme de subventions, aux projets à but non lucratif soutenus par des acteurs publiques ou privés. Il peut être utilisé pour financer des **actions d'envergure nationale, transnationale ou européenne** et couvre soit le retour des **ressortissants de pays tiers sans droit de séjour** pour rester en Europe, soit les **personnes non soumises à l'obligation de quitter le territoire mais souhaitant retourner dans leur pays d'origine**. La contribution est généralement équivalente à la moitié du montant total de l'action nationale, mais elle peut atteindre jusqu'à 75 % de ce montant quand le projet s'inscrit dans des priorités spécifiques¹⁴².

Pour ce qui concerne particulièrement le retour volontaire, le FER peut soutenir aussi bien des actions d'**information** sur le retour et de **coordination de bonnes pratiques** entre les États que des programmes visant à **réaliser effectivement le retour** des ressortissants des pays tiers. Ces actions s'inscrivent dans les stratégies nationales définies dans les « **plans intégrés de retour** », à savoir l'ensemble des mesures nationales destinées à réaliser des programmes de retour volontaire des res-

¹⁴² En accord avec la décision de la Commission européenne, la contribution communautaire peut être portée à 75 % pour les plans intégrés de retour qui répondent aux priorités spécifiques suivantes : 1) le programme d'assistance au retour volontaire ; 2) les indications en espèces et les mesures destinées à répondre à la situation particulière des rapatriés vulnérables ; 3) les plans intégrés de retour favorisant les retours des ressortissants de pays tiers qui ne sont pas couverts par les accords communautaires de réadmission ou par les accords nationaux bilatéraux de réadmission ; 4) les projets proposant des moyens particulièrement novateurs d'informer et de conseiller les rapatriés potentiels sur la situation qui prévaut dans les pays tiers ; 5) les projets qui expérimentent de nouvelles méthodes de travail destinées à accélérer la délivrance des documents nécessaires aux rapatriés ; 6) l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des programmes ; 7) les mesures adoptées pour mettre en œuvre des normes communes.

sortissants des pays tiers (en particulier quand ils résident irrégulièrement sur le territoire d'un État membre), selon un calendrier de mise en œuvre prédéfini et accompagné d'un dispositif d'évaluation.

Bilan des actions pour la période 2008 - 2009¹⁴³

Objectif : soutenir les efforts réalisés par les États membres pour améliorer la gestion des retours dans toutes ses dimensions (ce que la Commission appelle la « gestion intégrée des retours »).

Priorités qui doivent guider l'allocation des ressources :

1. l'élaboration d'une approche stratégique du retour ;
2. la coopération entre les États membres ;
3. les outils novateurs spécifiques ;
4. les normes et les meilleures pratiques de l'UE.

Les États membres sont tenus de mettre en œuvre au moins trois de ces quatre priorités, mais bon nombre d'entre eux ont choisi de toutes les mettre en œuvre.

Budgets alloués pour les différentes priorités :

Année	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3	Priorité 4
2008	39 700 000 (71,5%)	5 900 000 (10,6%)	7 400 000 (13,3%)	2 500 000 (4,5%)
2009	49 908 468 (80,7%)	2 303 791 (3,7%)	7 710 554 (12,5%)	1 922 186 (3,1%)
2010	64 726 200 (79,2%)	4 413 150 (5,4%)	9 398 375 (11,5%)	3 187 275 (3,9%)
2011	96 868 300 (88,9%)	2 038 300 (1,9%)	7 542 800 (6,92%)	2 550 600 (2,34%)
Total	251 202 968 (81,5%)	14 655 241 (4,8%)	32 051 729 (10,4%)	10 160 061 (3,3%)

Les ressources ont été utilisées surtout pour soutenir les **opérations nationales de retours individuels, volontaires et forcés**, notamment à travers des programmes d'assistance au retour volontaire, des mesures de réinsertion, d'identification et d'éloignement (dans le cadre de la priorité 1), des vols communs de retour (priorité 2) et des nouvelles méthodes de travail afin d'accélérer le processus de retour.

Groupes ciblés : ressortissants de pays tiers ayant reçu une décision négative dans le cadre des procédures d'asile ou d'immigration ; migrants en situation illégale appréhendés à la frontière ou sur le territoire des États membres ; retour volontaire des personnes qui ne sont pas tenues de quitter le territoire.

Principaux bénéficiaires :

- Les six principaux bénéficiaires étaient le Royaume-Uni (16,9 millions d'euros), la Grèce (12,8 millions d'euros), la France (12,3 millions d'euros), l'Italie (11,8 millions d'euros), l'Espagne (10,7 millions d'euros) et l'Allemagne (7,8 millions d'euros). Ensemble, ces pays ont reçu 68 % du montant total pour la période de référence. Pour la période 2008-2011, ils restent également les

¹⁴³ Cf. COM (2011) 858 final/2.

principaux bénéficiaires, bien que la Grèce remplace le Royaume-Uni en tête de liste à partir de 2010.

- Les trois bénéficiaires moyens sont la Belgique (6,1 millions d'euros), les Pays-Bas (5,8 millions d'euros) et la Pologne (3,7 millions d'euros).

- Tous les autres bénéficiaires ont reçu en moyenne moins de 3 % du montant total annuel disponible. Pour la période 2008-2009, les crédits alloués à ces 18 États membres allaient de 318 475 euros (Luxembourg, 2008) à 1 817 335 euros (Autriche, 2008).

Stratégies nationales pour une « utilisation avisée » du fonds : objectifs stratégiques

1. Rendre les procédures de retour plus efficaces : ex. organisation des vols de retour ;

2. Accroître l'efficacité de la coopération avec les pays tiers ;

3. Augmenter le nombre de retours volontaires : ex. améliorer les conseils personnalisés et la gestion individuelle des dossiers, amplifier les programmes de retour volontaire, les incitations monétaires et les mesures de réintégration.

En outre, les États ont développé des **objectifs nationaux spécifiques**, visant à améliorer le retour volontaire et forcé. **En matière de retour volontaire, les objectifs** sont : l'élaboration de plans de retour volontaire pour des **catégories spécifiques** (Espagne, Autriche, Royaume-Uni) ; l'amélioration des **échanges d'information** et de la **coordination** sur le retour volontaire entre les parties prenantes et autorités compétentes (Allemagne) ; la création d'un **bureau de réadmission** (Grèce) ; le renforcement de la **couverture consulaire** (Malte) ; le développement des **outils informatiques** contribuant à une gestion rationalisée des dossiers par les organes compétents (Belgique, Espagne, Italie, Finlande) ; la **promotion de l'implication active des ONG, des autorités locales, des communautés de migrants** (Pays-Bas, Slovénie, Suède).

Près de 53 % des ressources ont été allouées à la mise en œuvre de mesures de retour forcé, 43 % pour soutenir les activités de retour volontaire, et 4 % pour des activités conduisant à l'un ou l'autre type de départ. Environ 77 % des ressources ont été consacrées à des opérations concrètes de retours individuels et à l'assistance fournie aux groupes ciblés ; 3 % à la coopération avec les pays tiers, 2 % à la coopération entre les États membres ; le reste (18 %) a été absorbé par des mesures de renforcement de capacité.

Respectivement 54,5 % et 53,2 % des contributions de l'UE au titre du Fonds en 2008 et 2009 ont été allouées à des actions mises en œuvre par les **autorités publiques**, 19,8 % et 19,2 % à des **organisations non gouvernementales**, 25,7 % et 27,6 % à des **organisations internationales**, notamment l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Vers une pérennisation des programmes d'assistance au retour volontaire dans l'UE ?

Les ressources allouées pour ces actions correspondent à 55,5 millions d'euros environ. La Commission a classé la mise en œuvre des politiques de retour volontaire dans les pays européens selon différents stades de développement, en identifiant quatre catégories :

1. en l'absence de programmes permanents, le **développement de projets pilotes ou l'introduction d'un programme** : Chypre, Estonie, Finlande, Grèce, Lettonie, Lituanie, Malte, Slovénie, Bulgarie, Roumanie, Portugal ;

2. la **consolidation de programmes** récemment mis en place, en prolongeant leur durée ou en augmentant progressivement le nombre de personnes assistées : Slovaquie ;

3. l'**extension systématique** des programmes bien établis, en incluant une **population cible** : Espagne, France, Italie, Royaume-Uni ;

4. l'**innovation des mesures de réinsertion** spécialement conçues en vue d'un **retour plus durable** : Belgique, Pays-Bas, Allemagne.

Dans son évaluation, la Commission encourage les États membres à établir de préférence des programmes pluriannuels de retour afin de pérenniser les opérations de retour volontaire.

À chaque État sa politique de retour volontaire

Allemagne : les ressources européennes ont été utilisées pour le développement de mesures « innovantes », notamment en matière d'information et de conseil ; en 2008 et 2009, elles ont permis à plusieurs ONG de fournir des services de conseil et d'information dans les différents Länder. En 2008, 10 402 séances de conseil ont eu lieu et 1 382 personnes sont retournées dans leur pays dans le cadre de programmes de retour volontaire.

Autriche : les projets financés se sont focalisés sur l'apport d'une assistance spécifique aux personnes vulnérables (familles, mineurs ou victimes de la traite des êtres humains).

Belgique : le ministre de l'intégration sociale a décidé de réunir les différents projets pilotes et de les développer pour constituer un programme général d'aide à la réintégration, complémentaire au programme REAB existant. Ce programme prévoit une aide matérielle dans le pays d'origine d'une valeur de 700 euros par personne (maximum 1 750 euros par dossier). Pour les groupes vulnérables, un soutien supplémentaire de 700 euros par personne est prévu. Le programme de réintégration est mis en œuvre par les partenaires de réintégration établis en Belgique (OIM et Caritas).

Bulgarie : les programmes 2008-2009 visaient surtout à développer des programmes d'assistance au retour qui n'existaient pas jusqu'alors. Les projets en cours visent des groupes cibles et spécialement les groupes vulnérables. En 2011, un programme d'information sur les opportunités que les ressortissants des pays tiers (notamment les personnes vulnérables) pourraient avoir dans leur pays d'origine, dans le cadre du retour volontaire des personnes vulnérables, a été financé à 75 % par le Fonds retour. La campagne d'information s'est adressée à plus de 6 000 personnes.

Chypre : les programmes 2008 et 2009 - comme en 2010 et 2011 - se sont concentrés en priorité sur la réalisation de campagnes d'information pour les ressortissants des pays tiers ainsi que pour les institutions et les organisations de la société civile, afin de leur faire connaître la problématique du retour volontaire. Néanmoins, la majorité des ressources a été destinée à la mise en œuvre des retours forcés plutôt qu'à l'aide au retour volontaire.

Espagne : sur les ressources du FER allouées pour la période 2008-2013, 25,3 millions d'euros (3,75 %) ont été destinés aux programmes de retour volontaire, dans le cadre des priorités 1 et 3. Les programmes d'aide au retour sont souvent mis en œuvre grâce à la collaboration avec des organisations internationales ou nationales, comme l'OIM, l'ACCEM ou l'AESCO. Dans la période 2008-2009 un programme de retour volontaire a été adressé aux migrants sans emploi pour les convaincre de retourner dans leurs pays d'origine.

Estonie : à partir de 2008, les subventions du FER ont permis le démarrage de plusieurs projets d'assistance au retour volontaire. En 2008, l'AVR (*Assisted Voluntary Return*) a été mis en place dans la continuité d'un projet d'information et de formation sur le retour, les personnes ciblées par le projet étaient surtout les demandeurs d'asile. Un « AVR II » a été mis en place pour l'année 2009.

Finlande : un projet pluriannuel entamé en 2009 vise à mettre en place un système global de retour volontaire. Auparavant, le pays ne disposait d'aucun programme d'assistance au retour volontaire ; l'objectif a donc consisté à fournir une assistance au voyage et une aide financière à la réinsertion et à améliorer la coopération entre les opérateurs actifs dans ce domaine. En 2009, le FER a été utilisé pour financer le retour de personnes vulnérables vers le Kosovo : "*Facilitating Assisted Voluntary return to Kosovo through a Sustainable Return Plan*".

France : de manière générale, le FER a permis à la France d'augmenter le nombre des « bénéficiaires » de l'aide au retour. Plusieurs actions ont été entreprises, par exemple pour étendre les prestations financières destinées à encourager les ressortissants des pays tiers en séjour illégal à repartir vers leur pays, ou encore une action spécifique à la région de Calais visant à sensibiliser les migrants aux risques liés à une tentative de passage au Royaume-Uni et aux risques inhérents à la poursuite d'un séjour illégal en France.

Grèce : au cours de la période 2005-2009, des programmes d'aide au retour volontaire ont pu voir le jour, grâce au FER, sous la coordination du ministère de la santé et de la solidarité sociale, et avec l'assistance de l'OIM. Un des projets mis en place par les autorités grecques (entre 2006 et 2009, avec 75 % de contribution de l'UE) était un programme AENEAS : "*Building on mechanisms to effectively and sustainably implement Readmission Agreements between Albania, the E.C. and concerned third countries*".

Hongrie : les projets « ARVR » (Aide au retour volontaire et à la réintégration), financés par le FER et conduits avec le soutien de l'OIM, comprennent quatre éléments : le développement de matériel de promotion (affiches en différentes langues) avec des informations générales sur le programme d'aide au retour volontaire et à la réintégration ; une ligne téléphonique plurilingue permettant aux bénéficiaires potentiels de recevoir des informations plus complètes ; un site internet disponible en sept langues procurant des informations sur les possibilités de retour volontaire et de réintégration pour les migrants qui veulent rentrer dans leur pays d'origine depuis la Hongrie. En outre, des visites dans les centres d'accueil et de détention ont été menées par l'équipe de l'OIM afin de sensibiliser le personnel des centres et les étrangers à l'ARVR (tête-à-tête et séances de questions-réponses avec les intéressés). Un autre projet en cours, « Home again », a concerné un effectif réduit de Bosniaques présentant des problèmes de santé qui ont été rapatriés, en étroite coopération avec des partenaires bosniaques.

Italie : dans le cadre du programme 2008, l'Italie a obtenu 5 867 000 d'euros, alloués pour des projets d'aide au retour ciblant des catégories spécifiques (familles et mineurs) et pour le développement d'une approche globale sur le retour, à travers des campagnes d'information et de sensibilisation (*Progetto RACINE Informare*) et la cartographie des communautés d'immigrants (*Progetto RACINE*). Les autres projets d'aide au retour financés par le Fonds européen étaient: *Progetto P.A.R.T.I.R-IOM* et *Progetto NIRVA*, en coopération avec les institutions locales et les ONG.

Irlande : les ressources du FER ont été destinées, en ce qui concerne le retour volontaire, au développement de nouveaux outils, et notamment aux recherches et à la cartographie des communautés de migrants, sachant que les programmes d'aide au retour volontaire étaient déjà bien établis. Dans le cadre des plans 2008 et 2009, en effet, l'Irlande a concentré ses efforts sur la mise en place de projets correspondant avant tout à la priorité 2 (et en 2009 seulement à la priorité 1). Les actions développées sont : *VARRP for Unaccompanied Minors*, qui vise à aider les mineurs au retour et *DORAS (Directory of Return for Asylum-Seekers)*, qui a pour but de fournir aux migrants les informations nécessaires à la finalisation de leur retour.

Lettonie : dans le contexte de l'élaboration d'une stratégie à long terme de gestion des retours, plusieurs projets de recherche ont été financés en 2008 afin de développer des modèles de retour volontaire et de réinsertion les mieux adaptés au pays.

Lituanie : comme en Estonie et Lettonie, les ressources européennes visent à développer des projets pilotes ou des programmes de retour aidé, car il n'en n'existait pas antérieurement.

Malte : deux projets, au titre des programmes 2008 et 2009, ont servi à renforcer les activités d'assistance au retour volontaire. L'OIM comptait parmi les bénéficiaires des fonds : le projet *RESTART 2008-2010* visait à renforcer les capacités des autorités maltaises dans la gestion des retours et proposait à 30 migrants une aide à la réintégration dans leur pays. La plupart des financements provenaient de l'UE (110 770,35 euros sur un total de 147 693,80 euros).

Pays-Bas : dans le cadre du programme 2008, le FER a financé le projet *Assisted voluntary return from detention*, visant à aider les ressortissants des pays tiers placés en détention à retourner dans leur pays. Le projet, destiné aussi à informer et à conseiller les détenus, a été mené principalement par l'OIM. Un autre projet financé par le FER a été mené par une ONG pour aider les migrants à développer une activité économique dans leur pays de retour.

Pologne : les programmes d'aide au retour volontaire, financés par le FER, ont été réalisés avec l'assistance de l'OIM qui a fourni toute une série de services tels que la promotion, l'assistance au voyage et à la réinsertion, des formations pour le personnel des centres d'accueil, l'assistance aux personnes vulnérables et la tenue d'une conférence afin de promouvoir l'idée du retour volontaire auprès des ONG.

Portugal : encore un pays où les mesures d'ARV se sont développées sous l'influence du FER et avec le concours de l'OIM... En 2008, l'OIM a aidé à mettre en place un réseau de partenaires nationaux et internationaux, essentiellement des ONG d'Amérique latine, afin de développer la structure d'assistance au retour volontaire.

République tchèque : les ressources des programmes 2008-2009 ont été allouées à l'organisation de retours volontaires, notamment en 2009 avec le programme « Retour Volontaire » qui concernait les personnes en situation régulière ou irrégulière et à l'organisation de campagnes pour promouvoir le retour, à l'échelle nationale.

Royaume-Uni : l'essentiel de la contribution de l'UE (14 millions d'euros) a été alloué aux mesures d'assistance au retour volontaire : programmes de retour volontaire et de réinsertion (VARRP) ; programmes de retour volontaire et de réinsertion des migrants détenus (VRRDM) ; dispositif d'incitation au retour des étrangers condamnés (*Facilitated Return Scheme for foreign national*

offenders). Le VARRP a fait figure de réussite puisque par rapport aux années précédentes, on note une augmentation du nombre de demandes, de départs et de mesures d'assistance à la réinsertion.

Roumanie : comme dans dix autres pays, les programmes 2008-2009 visaient surtout à développer des programmes d'assistance au retour qui jusqu'alors n'existaient pas. Depuis lors, ce pays a renforcé ses capacités en matière de gestion du retour. En outre, le pays a fait ses premiers pas dans l'instauration de partenariats avec des ONG au titre du Fonds européen.

Slovaquie : le Fonds a été utilisé pour consolider ou étendre les programmes existants et pour tester de nouveaux éléments. Des projets de réintégration dans les pays d'origine ont ainsi été adjoints aux programmes d'assistance au retour déjà existants. En outre, plusieurs projets ont été réalisés en coopération avec l'OIM qui a, par exemple, organisé une campagne visant à approcher les migrants non enregistrés, en ciblant les zones où ils étaient supposés vivre. Durant la période 2009-2012, le FER était destiné au financement du projet *Assistance to Unsuccessful Asylum Seekers and Irregular Migrants from Slovakia to Countries of Origin - Phase I, II and III*.

Slovénie : le pays se caractérisait par l'absence de programme de retour volontaire, à l'exception notoire de l'année 2001-2002 où un programme pilote avait été mis en œuvre par l'OIM. Le FER a donc été utilisé pour mettre en place des projets d'assistance au retour, en accord avec le programme pluriannuel 2008-2013 qui a aussi prévu la coopération des ONG pour la mise en œuvre de ces projets.

Suède : les programmes d'aide au retour étaient presque toujours intégrés à des mesures de réinsertion des ressortissants des pays tiers. On observe un développement croissant des projets qui visent à instaurer une coopération entre les différents acteurs impliqués et des séances d'information et de formation à destination des ressortissants des pays tiers.

Mesures complémentaires : d'autres mesures d'assistance au retour volontaire ont été mises en œuvre grâce au FER, notamment au titre des priorités 3 et 4. Premièrement, il faut mentionner les projets de formation et d'information¹⁴⁴; deuxièmement, les projets visant à instaurer une coopération stable et effective avec les autorités des pays tiers pour garantir une meilleure réintégration des migrants¹⁴⁵. Enfin, de nombreux États membres ont eu recours au Fonds pour des activités de recherche et coopération entre eux¹⁴⁶, ou pour des activités de formation sur les normes relatives aux droits de l'homme et/ou au retour destinées aux officiers de police¹⁴⁷ et au personnel de différentes autorités nationales¹⁴⁸, ou des formations linguistiques¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Par exemple, en Grèce, à la suite de visites d'étude dans d'autres États membres, le programme 2009 a soutenu le développement stratégique de l'assistance au retour volontaire en cofinçant une campagne d'information et en fournissant une aide au voyage pour 300 à 400 personnes.

¹⁴⁵ Cf. le cas de la Suède où, dans un des projets concernés, une coopération s'est instaurée entre la chambre de commerce et une autorité chargée de l'immigration dans un pays africain.

¹⁴⁶ Des études ont été menées par nombreux États : l'Autriche a financé un projet visant à comparer les activités nationales existantes en matière de retour volontaire en ce qui concerne la population cible, les coûts et les mécanismes de coopération, tandis que la Bulgarie a élaboré un plan d'action afin de mettre en œuvre le retour volontaire et, par l'intermédiaire d'un groupe de travail impliquant aussi des ONG, les meilleures pratiques en vigueur dans d'autres États membres ont fait l'objet de recherches plus approfondies.

¹⁴⁷ Chypre, Italie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Grèce.

¹⁴⁸ Pologne, Lettonie, Lituanie, Slovaquie.

¹⁴⁹ Bulgarie, Hongrie.

Bien qu'elle soit partielle, l'évaluation est, selon la Commission européenne, globalement positive pour ce qui concerne les États membres, même si ces derniers ont souligné les problèmes soulevés par la mise en œuvre des fonds alloués (les règles relatives à l'éligibilité et aux procédures de sélection qui ne facilitent pas toujours la présentation de propositions de projets pertinents). En conclusion, la Commission considèrerait que « le Fonds se montre à la hauteur de son objectif ». Mais ce qui ressort de ce bilan partiel, c'est que **même si la législation européenne privilégie le retour volontaire au retour forcé, le pourcentage du Fonds consacré aux mesures de retour forcé reste le plus élevé.**

Bibliographie

Commission européenne, *Rapport sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du Fonds européen pour le retour pendant la période 2008-2009*, Bruxelles, le 11 mai 2012.

Commission européenne : « Communication sur la politique de l'Union Européenne en matière de retour », Bruxelles, 28 mars 2014.

Décision n° 575/2007 du Parlement européen et du Conseil « portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général “ Solidarité et gestion des flux migratoires ” », Bruxelles, 23 mai 2007.

Décision de la Commission européenne « mettant en œuvre la décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'adoption des orientations stratégiques pour la période 2008-2013 », Bruxelles, 30 novembre 2007.

Décision de la Commission européenne « fixant les modalités de mise en œuvre de la décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général “ Solidarité et gestion des flux migratoires ” en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds », Bruxelles, 5 mars 2008.

EMN, “[Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries](#)”, mars 2011.

EMN, IOM, “[Programmes and strategies in Austria fostering assisted return and the re-integration in third country](#)”, Vienne, juin 2010.

EMN, “[Programmes et stratégies en Belgique pour le retour volontaire assisté et la réintégration dans un pays tiers](#)”, Bruxelles, octobre 2009.

EMS, EMF, “[Assisted return to and re-integration in third countries - European Union programmes and strategies](#)”, Tallin, 2009.

EMN, “[Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration to third country](#)”, Ireland, 2009.

EMN, “Programmi e strategie per la promozione del ritorno assistito e il reinserimento nei Paesi terzi: il caso italiano”, Rome, 2009.

EMN, “[Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration to third country](#)”, Finlande, 2009.

IOM, “[Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration to third country](#)”, Ljubljana, 2009.

EMN, “Implementation of the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Foreigners in Third Countries Programmes in Poland”, décembre 2009.