



Programme Solidarité Eau



Fonds européen pour les Réfugiés



gemeinnützige Gesellschaft mbH

AGEF

**PRATIQUES ET POLITIQUES D'AIDE
AU RETOUR AU NIVEAU EUROPEEN**

Analyse de la situation française

Olivier Kaba

Eric Force

NOVEMBRE 2002

Table des matières

CHAPITRE 1 : PRESENCE ETRANGERE NON COMMUNAUTAIRE EN FRANCE	4
I INTRODUCTION.....	5
II L'IMMIGRATION EN FRANCE DEPUIS LES ANNEES 80	5
III LES DIFFERENTS STATUTS.....	7
IV LES DONNEES SOCIOLOGIQUES	8
CHAPITRE 2 : LES ORGANISMES IMPLIQUES DANS LE RETOUR	11
I LES POUVOIRS PUBLICS	12
II LES ASSOCIATION DE SOLIDARITE INTERNATIONALE	14
1. Les ONG de développement : l'exemple du GRDR.....	14
2. Les Associations issues de l'immigration : l'ex. de la FAFRAD	16
III LES AUTRES ACTEURS	17
CHAPITRE 3 : PROGRAMMES D'AIDE AU RETOUR PAR TYPES DE PUBLIC.....	19
I INTRODUCTION.....	20
II L'AIDE PUBLIQUE A LA REINSERTION (APR)	20
III LA REINSERTION DES PERSONNES INVITEES A QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS (IQF).....	22
IV LE RAPATRIEMENT HUMANITAIRE (RH)	23
CHAPITRE 4 : LES PROGRAMMES PAR ZONES GEOGRAPHIQUES	25
I INTRODUCTION.....	26
II LE PROGRAMME DEVELOPPEMENT LOCAL MIGRATIONS	26
1. Présentation du PDLM.....	26

2.	Les résultats du PDLM depuis son lancement	27
3.	Les perspectives	30
III	LE PROGRAMME CO-DEVELOPPEMENT MIGRATION (PCDM)	31
1.	Objectifs du programme	31
2.	Les partenaires	32
3.	Les activités menées	32
4.	Les résultats actuels	34
IV	LE PROGRAMME MIGRATIONS ET INITIATIVES ECONOMIQUES	35
1.	L'origine du PMIE	35
2.	Les objectifs du programme	35
3.	Les résultats	36
4.	Quelques perspectives.....	38
CHAPITRE 5 : ACQUIS, BONNES PRATIQUES ET RECOMMANDATIONS		40
I	L'ACCOMPAGNEMENT DES PORTEURS DE PROJETS DANS ET A PARTIR DU PAYS D'ACCUEIL	42
1.	L'information et l'accueil.....	42
2.	La préparation dans le pays d'accueil.....	43
3.	L'aide aux missions exploratoires	44
II	LA REINSERTION SOCIALE ET ECONOMIQUE DANS LE PAYS D'ORIGINE.....	45
1.	La réinsertion sociale	45
2.	La réinsertion économique.....	45
CHAPITRE 6 : RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION EUROPEENNE		47
I	LE LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	48
II	POSITIONNEMENT PAR RAPPORT A L'ACCES DES ETRANGERS AUX DROITS SUR L'ESPACE EUROPEEN.....	49
III	METHODES ET CONTENUS DES PROGRAMMES D'APPUI AU RETOUR	50

Chapitre 1 : Présence étrangère non communautaire en France

I INTRODUCTION

La France est un pays d'immigration ancienne. Ce sont essentiellement les besoins en main d'œuvre qui ont suscité les deux grandes vagues d'arrivée durant le XXI^{ème} siècle, dans les années 1920 et les années 1960. La part des immigrés dans la population totale a atteint 7 % en 1931, a ensuite baissé, puis est remontée à ce niveau en 1968 avant de se stabiliser.

Les immigrés constitue une population très hétérogène par l'ancienneté des vagues d'arrivée, la variété des motifs d'entrée, la diversité des pays d'origine. Les Européens y sont toujours majoritaires¹.

- ⇒ Par convention, les immigrés sont les personnes nées à l'étranger, ayant à l'origine une nationalité étrangère, résidant désormais en France.
- ⇒ Cette catégorie inclut à la fois les "étrangers" (qui sont par définition des personnes disposant toujours d'une nationalité étrangère) et les personnes qui ont acquis ultérieurement la nationalité française (et qui ne sont donc plus des étrangers !).

D'après le recensement de la population de 1999, la France compte 4,5 millions d'immigrés, dont 1,5 millions sont aujourd'hui de nationalité française (et environ 3 millions d'étrangers).

II L'IMMIGRATION EN FRANCE DEPUIS LES ANNEES 80

Malgré le contingentement des flux migratoires voulu par les pouvoirs publics français depuis 1974, la présence étrangère en France se maintient² :

Année	Nombre d'étrangers en France
1975	3,4 (millions)
1982	3,7 (millions)
1990	3,6 (millions)
1999	3,3 (millions)

On observe néanmoins (les chiffres ci-dessus le montrent) une légère tendance à la baisse de la présence étrangère en France depuis la fin des années 1980 ; elle est due à la fois à une gestion plus coordonnée des flux migratoires (notamment à l'échelle européenne) et à l'accession à la nationalité française qui a concerné près de 600 000 personnes entre 1990 et 1999.

¹ NB : Ce document porte essentiellement sur les migrations dont l'origine se situe hors de la Communauté Européenne.

² D'après les recensement de la population de 1975, 1982, 1990 et 1999.

Aujourd'hui, les immigrés forment une population plutôt adulte ; les enfants y sont encore peu représentés. Majoritairement masculine à l'origine, celle-ci se répartit aujourd'hui de manière plus équilibrée entre les deux sexes (53 % d'hommes et 47 % de femmes).

La population étrangère est caractérisée par une prédominance de certaines nationalités ; si on met à part les étrangers européens originaires de l'espace communautaire, on compte en 1999 :

Nationalité	Effectif
Marocains	500 000
Algériens	480 000
Turcs	210 000
Tunisiens	150 000
Afrique Subsah.	210 000

Même si les chiffres présentés ici ne permettent pas de le constater directement, deux zones géographiques connaissent une forte croissance :

- L'Asie devient l'une des caractéristiques nouvelles de l'immigration française ; on note notamment une recrudescence des demandes d'asile pour les pays d'Asie Centrale (Afghanistan, Ex Républiques de l'Union Soviétique, Turquie). Par ailleurs, la Chine devient un pays d'émigration pour ses ressortissants (même s'ils sont peu éligibles au statut de réfugié).
- L'immigration d'Afrique Subsaharienne connaît elle aussi une forte croissance. A l'exception de quelques pays africains (République Démocratique du Congo, Mauritanie), le statut de réfugié est peu accessible pour ces ressortissants. De même, la carte de séjour est difficile à obtenir... Aussi, pour beaucoup d'entre eux, le regroupement familial constitue le seul moyen d'entrée sur le territoire français...

Malgré ces évolutions, il faut savoir que l'arrivée de nouveaux étrangers aujourd'hui n'est souvent permise que grâce à un conjoint déjà installé en France ; en effet, le regroupement familial représente près de 75 % des entrées pour les pays ne faisant pas parties de la Communauté Européenne.

Lieux de résidence des étrangers

La population étrangère réside majoritairement dans 3 régions françaises :

- La région Ile de France (elle concentre 40 % d'entre eux),
- Les régions Rhône Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur (à elles deux, elles représentent 20 % de la population étrangère).

III LES DIFFERENTS STATUTS

Immigration à caractère permanente et immigration temporaire

Depuis la loi du 17 juillet 1984, instituant le titre unique de séjour et de travail, le nouveau système distingue :

- ⇒ La carte de résident, valable dix ans et renouvelable de plein droit, permettant à son titulaire l'exercice de la profession de son choix sur tout le territoire. Elle est systématiquement accordée dans le cas d'un regroupement familial ; c'est d'ailleurs cette procédure qui est utilisée aujourd'hui dans 75 % des cas pour justifier l'arrivée d'étrangers non ressortissants de la Communauté Européenne.
- ⇒ Et la carte de séjour temporaire, valable un an et renouvelable deux fois, qui porte la mention "salarié" ainsi que les activités professionnelles et les zones géographiques autorisées.

L'interdiction d'entrée ne s'applique pas aux individus dont le métier et le niveau de qualification répondent à des besoins essentiels de l'économie française (exemple : dispositions prises en 1998 pour augmenter le nombre d'ingénieurs en informatique, les travailleurs temporaires venant pour la majorité d'Afrique du Nord). Les frontières demeurent par ailleurs ouvertes à l'immigration saisonnière (qui concerne surtout l'agriculture).

Les sans papiers

Par non-obtention de cartes de séjour ou de statut de réfugié (et après les recours prévus par la Loi), beaucoup d'étrangers se trouvent dans l'obligation de quitter le territoire. Certains ne le font pas et se retrouvent de fait dans la clandestinité (et à travailler souvent sans un faux nom).

Les personnes séjournant illégalement sur le territoire français ne sont pas pris en compte dans les calculs de l'INSEE. Aucune estimation précise de leur nombre n'est donc possible.

C'est "par défaut" que les pouvoirs publics accèdent aux revendications de certains sans papiers, accordant des cartes de résident au cas par cas, selon que l'établissement définitif sur le sol français et l'activité professionnelle sont prouvés. Plusieurs vagues de régularisation ont été effectuées depuis 20 ans, les plus connues étant celle de 1981-82, suite à l'accès au pouvoir de François Mitterrand (120 000 étrangers avaient été régularisés) et celle de 1997 avec la Circulaire Chevènement (80 000 régularisations).

L'arrivée de la Droite au pouvoir au printemps 2002 réactualise le problème sensible des sans-papiers. Des manifestations ont lieu, soutenues par des collectifs départementaux, en particulier en Ile de France. On pense, sans donner plus de précision, que les sans papiers sont actuellement plusieurs milliers, avec en prédominance des ressortissants d'Afrique Subsaharienne, des Maghrébins et des Chinois.

Les réfugiés

Il y a encore quelques années, l'immigration en France était majoritairement originaire de pays faisant anciennement parties des colonies françaises. Cette immigration était essentiellement économique (cf. *Les trente Glorieuses*). Les demandes d'asile étaient donc faibles.

Les choses changent désormais. Les origines migratoires se diversifient et les mouvements de réfugiés s'accroissent, notamment en raison des conflits qui surviennent ou qui sont survenus en Europe de l'Est et en Asie Centrale. Les demandes d'asile se multiplient, à un rythme relativement important (accroissement de 40 % par an des demandes)³ :

Année	Demandeurs d'asile	Nombre d'accords
1996	17 405	4 344
1997	21 416	
1998	22 375	
1999	30 907	
2000	38 747	5 185
2001	47 291	

Parmi l'ensemble des demandeurs d'asile, une minorité obtient le statut de réfugié. En 2001, les principales nationalités qui ont bénéficié de ce statut sont les Sri-lankais, les Congolais Démocrates, les Turcs, les ressortissants des Ex Républiques d'Union Soviétique, les ressortissants des Républiques d'Ex Yougoslavie.

Les personnes qui se voient attribuer le statut de réfugié obtiennent systématiquement la délivrance d'une carte de résident dont la validité est de 10 ans. Ils bénéficient alors des mêmes droits que les étrangers de droit commun (voir page précédente). On estime aujourd'hui à environ 120.000 le nombre de réfugiés en France.

Les autres, les déboutés du droit d'asile, reçoivent un refus d'attribution du droit d'asile et doivent quitter le territoire français ; dans les faits, nombreux sont ceux qui deviendront des "sans-papiers".

IV LES DONNEES SOCIOLOGIQUES

Le terme d' "immigration" est utilisé de manière extensive en sociologie et en économie pour désigner les conditions de l'organisation du travail migrant et les conditions d'existence des individus qui l'exercent ainsi que de leurs familles. Il est en revanche absent du droit, qui ne reconnaît que la distinction des nationalités. Parce qu'ils sont nés en France, les jeunes "Beurs" ne sont pas des immigrés, et beaucoup d'entre eux ne sont pas non plus des étrangers...

³ D'après le rapport de l'OFPRA (Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides), 2001.

Les secteurs d'activité

L'immigration française des années 1990 se caractérise par d'importantes transformations d'ordre économique et juridico-administratif. Les immigrés actifs connaissent des évolutions rapides par rapport à leur intégration dans le monde du travail. Parce qu'il en subit en premier les conséquences, l'emploi des salariés étrangers joue un rôle d'amortisseur des effets produits sur l'économie nationale par les mutations du contexte international...

- On constate une diminution des effectifs étrangers proportionnellement plus importante que celle des Français dans certains secteurs tels que le bâtiment, le génie civil et l'agriculture⁴.
- Malgré ce recul des effectifs, les ouvriers demeurent largement majoritaires parmi la population active étrangère.
- Dans le même temps, on observe une augmentation remarquable de l'emploi de la main-d'œuvre immigrée dans les branches du tertiaire, singulièrement dans le commerce et dans les services (nettoyage, entretien). La pénétration dans le tertiaire concerne en particulier les femmes et les nationalités "nouvelles".

Enfin, il faut savoir que dans la plupart des cas, les emplois occupés par des étrangers (hors Communauté Européenne) sont des postes peu qualifiés, qu'ils soient dans l'industrie ou le tertiaire (8 postes d'employés sur 10 pour les hommes, 7 postes sur 10 pour les femmes).

Les droits sociaux

Les travailleurs immigrés, soumis aux mêmes conditions que les travailleurs français, bénéficient des mêmes prestations. Globalement, les cotisations sont supérieures aux prestations pour les assurances maladie et vieillesse, la situation étant inverse pour les allocations familiales ainsi que pour les prestations de chômage et d'accidents du travail.

Immigration et exclusion

Les salaires moyens des immigrés sont d'environ 20 % inférieurs à ceux des Français, écart dû à une différence notable de qualification entre les deux populations d'actifs.

Victime "prioritaire" de la réduction des emplois peu qualifiés dans l'industrie, la population immigrée a connu dans les années 1980 un taux de chômage qui s'est accru proportionnellement plus vite que celui des Français ; il est aujourd'hui de 25 % de la population active étrangère "hors Communauté Européenne" contre 9 % pour la moyenne nationale.

Les ménages immigrés habitent plus souvent que les Français dans des logements anciens, peu confortables, plus petits et où ils sont plus nombreux. Ils sont également en proportion moindre propriétaires de leur logement. Les aspects les plus préoccupants concernent le surpeuplement des logements des familles et la situa-

⁴ Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

tion de nombreux immigrés isolés, dont 140 000 (essentiellement des Africains) vivent dans des foyers gérés par la Sonacotra et l'Aftam.

Ce phénomène a suscité, pour la première fois dans l'histoire des immigrés, une résistance de masse (grèves des foyers Sonacotra entre 1975 et 1980, grèves menées au milieu du premier septennat de François Mitterrand) dans une conjoncture marquée par l'exacerbation du racisme et les premiers gains électoraux du Front national...

Chapitre 2 : Les organismes impliqués dans le retour

I LES POUVOIRS PUBLICS

Les Ministères

Trois Ministères interviennent dans le domaine du retour :

- Le Ministère de l'intérieur : Celui-ci s'occupe de tout ce qui concerne les aspects liés à l'entrée et le séjour des immigrés en France. Il est en charge de la lutte contre l'immigration clandestine et, par conséquent, du retour forcé des immigrés sans papiers.
- Les Ministères des Affaires Sociales et des Affaires Etrangères ; ceux-ci veillent à travailler conjointement, afin de créer des synergies et des complémentarités dans leurs compétences respectives : pour le premier l'accueil et l'intégration / réintégration des immigrés (OMI, FASILD), pour le second l'appui au développement dans les pays d'origine. De multiples collaborations abouties existent aujourd'hui, à commencer par le PDLM et le PCDM⁵ dont il est fait mention dans la partie 4 du présent rapport...

Le Ministère de l'Intérieur, on le verra dans les parties suivantes, ne collabore pas ou peu (si ce n'est avec l'OMI pour le retour contraint des sans-papiers) avec les autres ministères. Une tentative a été initiée à partir de 1997, avec la création de la MICOMI (Mission Interministérielle au Co-développement et aux Migrations Internationales) ; elle a abouti à la mise en place du CRPO (Contrat de Réinsertion dans le Pays d'Origine) en 1999, notamment pour les déboutés de la procédure de régularisation de 1997, mais celui-ci a été soldé l'année suivante (2000).

Les autres institutions mentionnées ci-dessous sont des émanations des Ministères des Affaires Sociales et des Affaires Etrangères.

L'Office des Migrations Internationales

L'OMI (Office des Migrations Internationales) a été créé en 1945. C'est un établissement public à caractère administratif, doté de ressources propres. Il est rattaché au Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité qui est son ministère de tutelle.

Parmi plusieurs de ses missions, l'OMI assure entre autres le retour "humanitaire" des étrangers sans ressource et gère les dispositifs d'aide au retour. Dans ce cadre, l'OMI oriente ses activités à la fois :

- Sur l'organisation du départ du migrant et de sa famille (elle consiste essentiellement en une prise en charge financière) ; cet accompagnement se retrouve dans les programmes d'aide au retour soutenus par l'Etat français (voir partie 3).

⁵ PDLM : Programme Développement Local Migration ; PCDM : Programme Co-Développement Migration

- Dans les pays où elle dispose d'antennes (notamment au Mali, Sénégal, Roumanie et Turquie), l'OMI propose un accompagnement individuel comprenant formation, appui financier et mises en relation auprès de conseillers locaux compétents, cela afin que le migrant puisse s'impliquer en toute confiance dans l'élaboration d'un projet économique personnel. Pour plus de détail, on pourra se reporter à la partie 4 du présent rapport.

Le FASILD

Tout comme l'OMI, le FASILD (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations) est une institution dépendant du Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité.

La mission première du FASILD est de financer des actions visant à l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration ainsi qu'à la lutte contre les discriminations dont elle pourrait être victime. Il gère, en lien avec ses délégations régionales, une enveloppe annuelle accordée par l'Etat de 170 millions d'Euros. Ainsi, il finance 6.000 associations, l'équivalent de 10.000 projets par an.

Par décret, le FASILD peut occasionnellement soutenir des projets orientés sur les pays d'origine des migrants. En l'espèce, il y a un programme d'aide au retour qui bénéficie des financements du FASILD : il s'agit de l'APR (Aide Publique à la Réinsertion) ; la cote-part du FASILD à ce programme est le financement de "l'aide au projet individuel de réinsertion" qui s'élève à 20 000 FF par migrant (3 049 €).

Les fonds du Ministère délégué à la Coopération

Via le Ministère Délégué à la Coopération finance des projets et organisations travaillant directement ou indirectement en lien avec les immigrés en France ; ces projets sont :

- Soit dans les pays d'origine : deux outils financiers sont utilisés, les FSP et FSD⁶ ; ils rentrent dans le co-financement du PDLM (cote-part du Ministère des Affaires Etrangères au programme) ;
- Soit en France : les fonds sont alors gérés par la MCNG (Mission de Coopération Non Gouvernementale) et servent à financer des ONG pour renforcer les dispositifs d'aide au retour qui ont un volet "développement" (cas du programme PMIE⁷, voir partie 4).

La Direction des Français A l'Etranger (DFAE)

La DFAE dépend du Ministère des Affaires Etrangères. Cette institution permet aux immigrés disposant d'une carte de résident encore valable et voyageant dans leur pays d'origine de bénéficier des droits auxquels tout Français peut prétendre.

⁶ Fonds de Solidarité Prioritaire, Fonds Social de Développement

⁷ Programme Migration et Initiatives Economiques

II LES ASSOCIATION DE SOLIDARITE INTERNATIONALE

Les associations de solidarité qui s'impliquent dans l'accueil et l'accompagnement des migrants qui souhaitent monter un projet de retour sont nombreuses. Leurs objets statutaires sont diverses, allant des ONG de développement telles que le GRDR aux associations issues de l'immigration (exemple de la FAFRAD).

Beaucoup de ces associations sont membres d'un collectif appelé le GAME (Groupe d'Appui aux Micro-Entreprises) ; il s'agit d'un espace de concertation et d'échange qui a été mis en place en lien avec les pouvoirs publics français (se référer pour plus de détail à la partie 4 du présent rapport qui présente le GAME ainsi que le programme en charge de sa coordination, le PMIE⁸).

Nous présentons ici les deux associations qui ont participé au séminaire régional organisé par l'AGEF en Belgique en juillet 2002, à savoir le GRDR et la FAFRAD :

1. Les ONG de développement : l'exemple du GRDR

Présentation du GRDR

A la fin des années 60, les immigrés du Bassin du Fleuve Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal) résidant en France souhaitaient suivre des formations pour se préparer à d'éventuels retours et pour pouvoir participer à l'amélioration des conditions de vie des populations restées dans leurs régions ou pays d'origine. Ils ont fait appel à des élèves ingénieurs français qui se sont par la suite constitués en association et ont créé le GRDR (Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement Rural dans le tiers-monde).

Aujourd'hui, le GRDR accompagne les migrants et les populations locales dans la mise en place de projets de développement. C'est une ONG qui est véritablement basée sur le double espace. Avec l'évolution de la migration, l'association a peu à peu été conduite à participer à des actions d'intégration.

Le dispositif d'accompagnement du GRDR

L'accompagnement du GRDR comprend plusieurs volets dont la diversité permet de répondre à la multiplicité des besoins que les migrants peuvent ressentir quand ils souhaitent réfléchir sur un projet de retour. Le GRDR leur apportera pour cela aide technique et conseil ; il ne recherchera à aucun moment du processus à influencer sur les décisions personnelles que les migrants doivent prendre par rapport à leurs vies (il ne pousse aucun d'entre eux à retourner).

En cela, le GRDR remplit une fonction sociale (voire d'assistance sociale), en adéquation avec les lignes politiques de son principal bailleurs de fonds qui est le FASILD.

⁸ Programme Migration et Initiatives Economiques

Les activités proposées par le GRDR sont les suivantes :

- *Réunions d'information et de sensibilisation dans les lieux de vie des migrants* portant sur des thèmes multiples tels que : Les créneaux porteurs, les difficultés à investir dans tel ou tel secteur, les outils financiers disponibles, les ap- puis techniques mobilisables.
- *Accueil des migrants porteurs de projet* : Diagnostic de leurs besoins, ré- flexion et échange sur les options à privilégier puis éventuellement orientation auprès des organismes autres que le GRDR (si celui-ci ne peut pas répondre à la sollicitation).
- *Accompagnement individualisé* : Si le GRDR est apte à répondre à la sollicita- tion du migrants, un accompagnement individualisé est proposé : il consistera en des entretiens réguliers afin d'amener le migrant à faire un choix dans les idées de projet qu'il a en tête, puis à formaliser une idée de projet (après cela, le migrant aura souvent besoin de suivre des formations ou faire des investiga- tions personnelles pour approfondir le secteur dans lequel il veut investir).
- *Une formation en cours du soir* portant sur "la création et à la gestion d'une activité économique" ; cette formation aide les migrants à clarifier leurs idées de projet.
- *Formation à temps plein sur 10 semaines* pour la préparation d'un projet agri- cole en Afrique : un enseignement théorique pour acquérir des techniques de base en maraîchage, aviculture et gestion appliquée à la création d'une unité de production, associé à des périodes d'immersion dans le milieu professionnel français (exploitations agricoles).
- *Stade ultime : appui au démarrage du projet* : Une fois que le migrant est ou- tillé techniquement (notamment grâce aux formations qu'il a suivi au sein ou à l'extérieur du GRDR), le GRDR aide au montage et à la rédaction du docu- ment de projet, à la conduite d'études complémentaires ; dans la mesure du possible, il mobilise des partenaires sur le terrain.

Quelques chiffres sur les résultats de l'accompagnement...

Entre 100 et 150 personnes sont accueillies annuellement en entretien individuel. Environ 60 sont formées par le GRDR (une quarantaine pour les cours du soir, une quinzaine pour la formation longue).

La plupart des migrants accompagnés mûrissent leurs projets sur plusieurs années ; le GRDR devient alors pour eux une sorte de "conseiller personnel" avec lequel ils évoquent même les questions professionnelles et les affaires privées. Des entretiens réguliers sont pour certains d'entre eux nécessaires, et cela sur plusieurs années.

Pro- fil du mi-	80% d'hommes 50% entre 30 et 50 ans
--------------------------------	--

	57% en France depuis plus de 20 ans 62% en situation de précarité : chômage, RMI
	50% issus du Sénégal, du Mali et de la Mauritanie 50% issus d'Afrique côtière et centrale (Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, etc.)
	Statuts variés (résidents, réfugiés, sans papier, etc.)

Pour compléter, voici quelques statistiques (calculées depuis 1994, date de début du programme) sur le positionnement et la motivation des migrants accompagnés par le GRDR :

- 30 % sont aujourd'hui ré-installés dans leurs pays d'origine ou sur le point de se réinstaller,
- 16 % ont choisi de soutenir un projet à distance, sans s'installer au pays,
- 27 % sont en phase de réflexion et ne savent pas encore quelle destinée ils veulent se donner,
- 27 % ont été ré-orientés vers d'autres structures.

2. Les Associations issues de l'immigration : l'ex. de la FAFRAD

Présentation de la FAFRAD

La FAFRAD (Fédération des Associations Franco-Africaines de Développement) est une fédération d'associations Loi 1901, créée en 1992. Elle regroupe actuellement une centaine d'associations membres qui comptent chacune en moyenne une cinquantaine d'adhérents. Ce sont essentiellement des associations de solidarité internationale issues ou non de l'immigration mais également des associations travaillant en France qui interviennent en Afrique (essentiellement dans les pays du Bassin du Fleuve Sénégal : au Mali et au Sénégal).

Avec l'appui financier du FASILD, la FAFRAD réalise un travail d'information et de sensibilisation auprès des associations d'immigrés. Il organise à cet effet de nombreuses manifestations dont les thèmes portent sur des sujets divers en lien avec la migration : insertion, familles issues de l'immigration, législation relative aux étrangers, dispositifs de réinsertion dans le pays d'origine, etc.

L'appui aux porteurs de projets économiques

La vocation première de la FAFRAD est de s'intéresser aux projets socio-culturels de ses associations membres ou des autres associations d'immigrés qu'elle accompagne.

Pourtant, la FAFRAD a été souvent sollicitée par les adhérents de ses associations membres sur des questions économiques ou d'investissement privé. Aussi, elle a

été amenée à proposer un appui-conseil à ces porteurs de projets économiques. Elle a conçu un programme spécifique d'appui aux porteurs de projets économiques pour les migrants qui désirent créer une activité en France ou dans leur pays d'origine...

L'accompagnement de la FAFRAD suit une démarche en 3 étapes :

- Tout d'abord, la FAFRAD évalue les compétences, les capacités techniques et financières du promoteur et ses motivations réelles à investir.
- La FAFRAD élabore avec le promoteur un document de projet puis propose un plan d'investissement. Le principe de la FAFRAD est de ne pas se substituer au promoteur. Elle consacrera plusieurs rendez vous si nécessaire afin que le promoteur s'approprie complètement son projet, à ce qu'il se pose les bonnes questions sur son projet et la façon de le mettre en oeuvre, sur l'environnement socio-économique. Cette étape peut durer assez longtemps.
- Enfin, elle l'accompagne chez des partenaires techniques et financiers. Pour opérer cette mise en relation, la FAFRAD tentera de valoriser au maximum les atouts du promoteur qui auront été mis en évidence dans le bilan de compétences.

III LES AUTRES ACTEURS

Les acteurs qui travaillent dans l'accueil et l'accompagnement des migrants sont nombreux (à l'image du nombre d'étrangers en France, estimés à plus de 3 millions). Ils oeuvrent soit à l'échelle nationale, collaborant alors avec les services ministériels, soit au niveau des départements ou des régions (ils travaillent souvent en lien avec les DDASS, Directions Départementales de l'Action Socio-Sanitaire).

Parmi eux, on distingue deux grandes catégories :

- Les acteurs sociaux : Ils interviennent en faveur de l'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère et contre le racisme et les discriminations. On compte parmi eux de nombreux organismes tels que les associations et centres d'accueils des primo-arrivants, le SSEA (Service Social d'Aide aux Emigrants), les associations de gestion des foyers de travailleurs immigrés, les services sociaux au niveau des Préfectures et des municipalités...
- Les acteurs de "l'économique", tels que les Chambres de Commerce, les ANPE (Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi) et autres acteurs de l'économie solidaire en France (ADIE⁹ par exemple).

Pour le premier type d'acteurs, l'accompagnement est soit de courte durée (cas de l'accompagnement des réfugiés), soit limité en portée professionnelle : il visera surtout à améliorer les conditions d'une intégration rapide dans la société française et à optimiser l'accès des migrants ou réfugiés aux droits sociaux (santé, retraite,

⁹ Association pour le Développement de l'initiative Economique

école, etc.). Ils ne sont pas en charge de sonder les migrants sur leurs projets de carrière à long terme ni sur leur éventuels projets économiques de retour.

Pour le second type d'acteurs, l'accompagnement proposé consiste en des formations et éventuellement des parrainages (financiers notamment). Mais celui-ci s'oriente exclusivement sur les promoteurs qui veulent investir en France ou sur les entrepreneurs hautement qualifiés¹⁰. Ils restent régulièrement sollicités par des migrants porteurs de projets économiques mais ils sont guère munis pour répondre efficacement à cette demande.

L'enjeu est de mettre les organismes impliqués dans l'appui au montage de projets de retour en réseau avec d'autres acteurs. Le lien est à construire ; les outils élaborés dans le cadre du PMIE (Programme Migration et Initiatives Economiques) , tels que la base de données des organismes pour les migrants y aideront (voir partie 4).

¹⁰ En effet, l'idée d'un migrant n'est pas forcément de créer une véritable entreprise mais d'initier ce que l'on peut appeler distinctement une "activité économique"...

Chapitre 3 : Programmes d'aide au retour par types de public

I INTRODUCTION

Dans le cadre de l'aide au retour des étrangers dans leur pays d'origine, l'OMI met en œuvre trois dispositifs réglementaires :

- Depuis 1984, l'Aide Publique à la Réinsertion (APR) permet à des étrangers demeurant en France et titulaires d'une carte de séjour en cours de validité de se réinsérer dans leur pays d'origine par la réalisation d'un projet économique.
- Depuis 1991, l'OMI assure le retour et dans la mesure des possibilités, la réinsertion dans leur pays d'origine, des étrangers dont le séjour en France est refusé et qui reçoivent une Invitation à Quitter le Territoire (IQF).
- Depuis 1992, le Rapatriement Humanitaire (RH) permet le retour des étrangers sans ressources qui souhaitent regagner leur pays d'origine.

Ces dispositifs prévoient un accompagnement social en France mais pas d'assistance dans les pays d'origine.

Des programmes complémentaires existent pour certaines zones de provenance des migrants (voir partie suivante). Les migrants originaires de ces zones géographiques sont orientés vers ces programmes pour bénéficier de leur conseil et de leur appui, à la fois en France et dans le pays d'origine, une fois rapatriés.

Il est à noter néanmoins que la majorité des bénéficiaires des programmes d'aide au retour par types de public sont en dehors de ces zones géographiques et que ceux-ci n'ont donc pas de suivi sur place (toutefois, des perspectives se dessinent à moyen terme par le réseau des opérateurs d'appui mis en place dans le cadre du PMIE¹¹ ; voir partie 4).

II L'AIDE PUBLIQUE A LA REINSERTION (APR)

Historique

Avec la décision politique d'arrêter l'immigration de travail dans le milieu des années 1970, la France lançait un dispositif qui proposait aux étrangers une indemnité de 10 000 FF (un peu plus de 1 500 Euros) contre la restitution définitive de leur carte de résident et l'engagement d'un retour effectif dans leurs pays d'origine.

Les grandes restructurations industrielles et les vagues de licenciement des années 1984-1985 dans l'industrie automobile, les chantiers navals, la sidérurgie, les mi-

¹¹ Programme Migration et Initiatives Economiques.

nes, ont fortement touché les ouvriers sans qualification. Ils étaient pour majorité des étrangers...

Aussi, les pouvoirs publics français ont été amenés à proposer des mesures incitatives dans l'idée de promouvoir des retours volontaires de migrants dans leurs pays d'origine. L'aide proposée prolongeait le dispositif déjà mise en place dans les années 1970. Elle devait s'adresser exclusivement à des immigrés en situation régulière et qui soit encourent un licenciement, soit sont au chômage depuis moins de trois mois.

Le dispositif actuel

Il est hérité est régi par le décret n° 87-844 du 16 octobre 1987, complété par l'arrêté du 7 décembre 1989.

L'aide accordée au migrant est fonction de la situation particulière de l'intéressé :

- *Pour les travailleurs menacés de licenciement économique lorsque l'employeur a conclu une convention avec l'OMI* : la mesure se compose de l'aide publique de l'Etat (aide au projet individuel de réinsertion de 3 049 € + indemnités forfaitaires de voyage et de déménagement), de l'aide conventionnelle de l'assurance chômage qui correspond aux 2/3 des droits acquis¹² et de l'aide de l'entreprise prévue par la convention de réinsertion (minimum 15 000 FF ou 2 286,74 €).
- *Pour les travailleurs âgés de 45 ans au minimum dont l'employeur a conclu une convention spécifique prévoyant l'allocation d'une rente* : aide publique de l'Etat (aide au projet individuel de réinsertion de 3 049 € + indemnités forfaitaires de voyage et de déménagement) et d'une rente calculée en fonction de la participation de l'Etat, de l'entreprise, et de l'assurance chômage, versée jusqu'à l'âge de 60 ans.
- *Pour les autres et ceux qui sont déjà au chômage, indemnisés par le régime d'assurance depuis moins de trois mois* : de l'aide publique de l'Etat (aide au projet individuel de réinsertion de 3 049 € + indemnités forfaitaires de voyage et de déménagement) et de l'aide conventionnelle de l'assurance chômage qui correspond aux 2/3 des droits acquis.

Dans tous les cas, une partie de l'aide est payée en France, le reste à l'étranger. Les arrérages de rente sont payés à l'étranger.

Sont exclus du programme :

- Les étrangers dont la dernière activité n'était pas salariée ;
- Les ressortissants d'un pays ayant conclu un accord bilatéral spécifique en matière de libre circulation ou d'établissement de personnes (exemple : Centrafrique, Gabon, Togo) ;
- Les étrangers ayant le statut de réfugiés ou d'apatrides ;

¹² Cette aide peut dépasser 100 000 FF dans certains cas.

- Les conjoints de Français ou de ressortissants de l'UE ;
- Les parents d'enfants français (cette exclusion ne s'applique pas aux Algériens ou aux étrangers ayant introduit une procédure de libération des liens d'allégeance à l'égard de la France et obtenu la perte de la nationalité française de l'enfant) ;
- Le titulaire d'une rente d'accident servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20.

III LA REINSERTION DES PERSONNES INVITEES A QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS (IQF)

Il s'agit d'une mesure alternative à la reconduite à la frontière des étrangers qui ont fait l'objet d'une décision de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour ou d'une décision définitive de rejet du statut de réfugié par l'OFPRA (Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides) et la CRR (Commission des Recours des Réfugiés).

Les migrants qui sont dans cette situation reçoivent de la part de la Préfecture une "invitation à quitter le territoire français" dans un délai d'1 mois. Leur départ est bien sûr volontaire (l'alternative "étant de vivre dans l'illégalité, c'est-à-dire avec un statut de "sans papier").

Le programme "Réinsertion des personnes invitées à quitter le territoire" a été mis en place par la circulaire interministérielle n° 91.11 du 14 août 1991.

L'aide prévue dans ce programme comprend :

- Une prise en charge des frais de voyage et de la remise d'un pécule de 1 000 F (152,45 €) par adulte et 300 F (45,75 €) par enfant ; la prise en charge d'un excédent de bagages de 40 kg par adulte et 10 kg par enfant ;
- L'aide administrative avant le départ du candidat ;
- L'assistance à la réinstallation des candidats dans leur pays d'origine, ou dans un pays tiers : aide à la recherche d'emploi ou à la réalisation de projets individuels, dans le cas où des partenaires ou des antennes de l'OMI sont sur place (ce qui est le cas pour les programmes géographiques d'aide au retour ; voir partie suivante).

L'accès au programme suppose le départ simultané du conjoint et des enfants mineurs de 18 ans lorsque ceux-ci séjournent irrégulièrement en France.

Cas spécifique

Au moment de la vague de régularisation (ou non) de "Chevènement" de 1997, le même type d'aide a été proposée aux étrangers invités à quitter le territoire français (après réexamen de leur situation par la commission de l'époque). La circulaire du 24 juin 1997 proposait une aide correspondant à la prise en charge des frais de voyage, additionnée d'une allocation de 4 500 F (686 €) par adulte dont la

moitié est versée en France et 900 F (137,20 €) par enfant.

Nombre de personnes aidées

Le total des personnes aidées pour leur retour dans leur pays d'origine diffère fortement d'une année sur l'autre. Depuis 1998, la tendance est la baisse : 887 aidés en 1998, 749 en 1999¹³, 575 en 2001. Les chiffres du premier semestre 2002 montrent toutefois une légère hausse (cf. tableau ci-après). Le contexte politique du moment influe certainement sur les effectifs aidés.

Répartition géographique des procédures IQF 91		
Zone d'origine	Nombre de retours 1er semestre 2002	Nombre de retours Année 2001
Europe	150	274
dont		
Moldavie	70	132
Ukraine	30	22
Asie	55	119
dont		
Chine	31	75
Sri Lanka	11	12
Afrique	92	164
dont		
Algérie	61	116
Congo	7	6
Mali	6	7
Amérique	16	17
dont		
Haïti	8	6
Total Général	313	575

IV LE RAPATRIEMENT HUMANITAIRE (RH)

Ce dispositif s'adresse à tout étranger en situation manifeste de dénuement et de détresse qui souhaite regagner son pays d'origine ou, s'il y est autorisé, à s'installer dans un autre pays de son choix. Il s'applique également au conjoint et aux enfants mineurs de 18 ans.

Il consiste à apporter à l'intéressé :

- Une aide administrative au départ ;
- La prise en charge des frais de voyage et d'un excédent de bagages de 40 kg

¹³ Voir la revue Mouvements de l'OMI, numéro paru en 1999.

par adulte et 10 kg par enfant ;

- Le versement d'une allocation de 1 000 F (152,45 €) par adulte et 300 F (45,75 €) par enfant mineur au moment du départ.

Il n'est pas accessible aux :

- Etrangers ayant fait l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une mesure judiciaire d'interdiction du territoire ;
- Etrangers dont les capacités financières permettent d'assurer leur propre rapatriement ;
- Etrangers susceptibles d'être réadmis en France au titre de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifié ;
- Ressortissants d'un des Etats de l'Union Européenne.

Répartition géographique des procédures de Rapatriement Humanitaire (RH)		
Zone d'origine	Nombre de retours 1er semestre 2002	Nombre de retours Année 2001
Europe	93	399
dont		
Russie	18	83
Ukraine	32	118
Asie	18	35
dont		
Pakistan	4	5
Sri Lanka	5	5
Afrique	47	100
dont		
Algérie	14	26
Congo	0	7
Mali	11	17
Amérique	20	27
dont		
Colombie	11	14
Total Général	178	562

Chapitre 4 : Les programmes par zones géographiques

I INTRODUCTION

Les programmes présentés ci-après se distinguent des programmes d'aide au retour classiques (voir partie précédente) par plusieurs aspects :

- Ils se basent avant tout sur une aide à la réinsertion et non seulement sur le simple départ de la France ; pour ce faire, ils mettent en place des dispositifs d'accompagnement et de suivi à la réinsertion dans les pays d'origine ;
- Dans le retour, ils visent des aspects qualitatifs, non seulement par rapport à des questions matérielles mais également en vue d'une stabilisation sociale et économique dans le pays d'origine (conseil et appui au montage d'un projet personnel) ; ils recherchent une réinsertion "réussie" ;
- Ils impliquent de multiples acteurs à la fois dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine (associations), avec lesquels ils développent une connaissance du public cible et une méthodologie d'appui de qualité (capitalisations, échanges de procédés) ;
- Enfin, ces programmes se veulent novateurs en inscrivant l'accompagnement pour le montage de projets économiques dans des politiques plus globales de développement des pays d'origine (conventionnement avec les autorités et institutions locales).

La contre partie de ces programmes est qu'ils recouvrent forcément des zones géographiques limitées et qu'ils ne peuvent pas intéresser pour le moment l'ensemble des migrants.

II LE PROGRAMME DEVELOPPEMENT LOCAL MIGRATIONS

1. Présentation du PDLM

Une opération expérimentale conduite de 1993 à 1995

Afin de répondre à certaines demandes des émigrés en cours de réinsertion et devant les difficultés qu'ils rencontraient pour accéder à un financement (lesquelles difficultés compromettaient la réussite de leur réinsertion), une opération expérimentale a été menée conjointement par la Mission de Coopération, le Ministère des Affaires Sociales, l'OMI et le GRDR. Celle-ci a devant instruire et financer 20 projets individuels de réinsertion sur la zone de la haute vallée du fleuve Sénégal (Bakel au Sénégal, région de Kayes au Mali, Guidimakha en Mauritanie). Elle a duré un peu plus de 2 ans, de 1993 à 1995.

Un programme inter-Etats d'aide aux émigrés mis en place en 1995

Forts de l'expérience acquise par cette action expérimentale, les pouvoirs publics français ont souhaité élaborer et mettre en place un véritable programme d'aide à la réinsertion des migrants. Celui-ci s'intitulait Programme Développement Local Migration (PDLM) et était mené par le Ministère de la Coopération, le Ministère des Affaires sociales et l'OMI. Il concerne tout migrant originaire du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal (quelle que soit la région d'origine, dans ou hors du bassin du fleuve Sénégal).

Le programme avait et a toujours deux objectifs :

- Participer à l'élaboration d'une stratégie de développement économique et contribuer à des actions locales de développement, actions de structuration du milieu ou génératrices d'emploi dans les pays d'origine (Mali, Mauritanie, Sénégal) : diagnostics économiques, financement d'actions locales de développement, appui à des filières (faciliter l'approvisionnement par l'accompagnement pour la mise en place de centrales d'achat, la commercialisation par la réfection de places de marché, etc.).
- Aider les émigrés qui se réinsèrent et les accompagner afin qu'ils puissent se stabiliser dans leur pays et dans leur nouvelle activité : dotation financière (plafonnée à 3 660 €), financement d'études (de faisabilité, de marché), formation des promoteurs, suivi technique et de gestion pendant 1 an après le démarrage du projet. Cette aide est n'est pas systématique, elle dépend de la qualité du projet économique proposé et peut être dispensé à tout migrant ayant séjourné au moins 2 ans en France et rentré au pays depuis moins de 6 mois.

2. Les résultats du PDLM depuis son lancement

Un dispositif valorisant les compétences des acteurs sur les 2 espaces

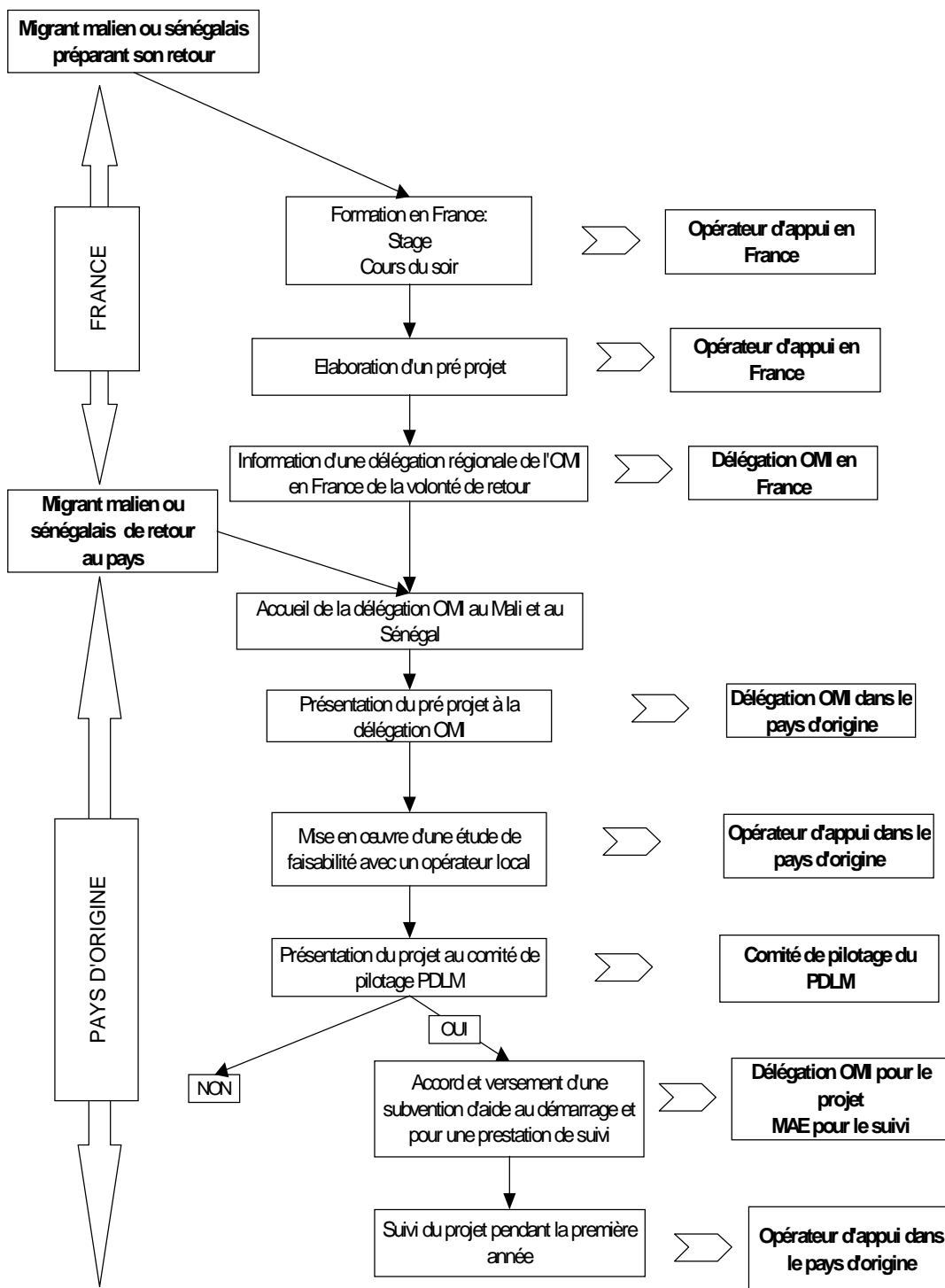
Le dispositif du PDLM comprenait un comité de pilotage en France (regroupant notamment les différentes instances de l'Etat) et un comité de pilotage par pays dans les capitales (Dakar, Bamako). Le migrant qui rentrait au pays était reçu par une des délégations de l'OMI en Afrique et instruisait son projet avec elle.

Ce principe de fonctionnement a favorisé des collaborations entre d'une part les acteurs au Nord (notamment les ONG et les associations) qui travaillaient auparavant uniquement sur la phase d'accompagnement préalable au retour et, d'autre part, les opérateurs de terrain qui ont, grâce à ce programme, développé une expertise en matière de réinsertion et de mise en œuvre de projets économiques privés.

Enfin, le PDLM a permis aux acteurs au Nord d'apprendre à se connaître et à échanger plus systématiquement entre eux pour un accompagnement plus coordonné et de meilleure qualité. Une cellule permanente d'animation en France était d'ailleurs prévue à cet effet (le PSEau¹⁴ en était le maître d'œuvre).

¹⁴ Programme Solidarité Eau

Schéma récapitulatif du dispositif PDLM



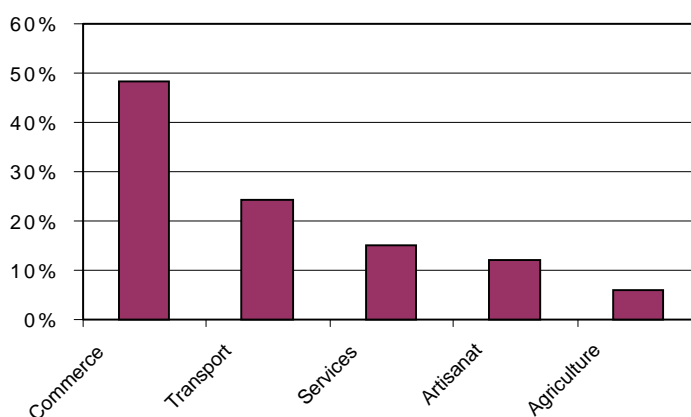
400 projets de réinsertion au Mali et au Sénégal de 1996 à 2000...

Le PDLM permet à environ une centaine de migrants de se réinsérer chaque année (400 entre 1996 et 2000). Pour les 120 projets de réinstallation en 2000 / 2001, la répartition géographique est la suivante :

- Mali : 70 projets dont : Bamako : 55 projets (zone urbaine), Kayes : 15 projets (zone rurale)
- Sénégal : 47 Projets.

Commerce et services sont majoritaires en zone urbaine, activités agricoles en zone rurale.

Répartition par domaine d'activité (2001)



Statut et types de promoteurs touchés par le PDLM

Même si tous les immigrants du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal peuvent bénéficier du PDLM, on note qu'il y a deux grands types de situations pour les retours ; les chiffres de l'année 2001 montrent que :

- 53 % sont des "IQF" (Invités à quitter le territoire français) ou des "RH" (Rapatriement humanitaire) ; ces personnes sont pour la plupart des "sans papiers" ;
- 47 % sont des retours « spontanés » (personnes disposant d'une carte de résident) et quittant la France « volontairement ».

Le statut légal ou non du migrant n'est pas le seul critère qui rentre en ligne de compte dans la décision du retour ; il a même tendance à être largement minoré par d'autres aspects de la vie du migrant :

- Il connaît une situation de "blocage" en France (problème de revenus, difficulté de la vie "clandestine", problème de logement) ;
- Des impératifs familiaux ;
- La concrétisation d'un projet personnel préparé.

Par ailleurs, on note trois types d'entrepreneurs parmi le public accueilli et accompagné ; il y a :

1. Le véritable créateur d'entreprise, avec un projet, un métier, une capacité d'autofinancement ;
2. La réinsertion au sein d'une activité productive familiale ;
3. Le cas intermédiaire qui cherche une autonomie sociale et familiale mais qui n'a pas toujours les atouts d'un véritable entrepreneur.

La contractualisation avec des opérateurs dans les pays d'origine

Des ONG et bureaux d'étude maliens et sénégalais comme AFIDRA Bamako et Dakar, CIDS à Kayes, GRDR, sont impliqués dans le dispositif du PDLM en tant qu'experts et opérateurs de suivi des porteurs de projets. Avec la multiplicité des projets de retour, ils développent une expertise pointue en matière de création d'entreprise et une connaissance fine des contextes économiques et institutionnels propres à chaque zone géographique. Ces prestataires ont aujourd'hui la capacité et l'expérience pour conseiller judicieusement les migrants pour redimensionner et adapter les projets qui leur sont proposés avec les zones spécifiques dans lesquelles les migrants vont se réinstaller. L'apport de ces opérateurs s'avère être aujourd'hui un élément clé du dispositif PDLM.

Les modalités de contractualisation mises en place avec ces opérateurs locaux peuvent être reproduites de manière adaptée à d'autres zones géographiques, d'où la possibilité d'élargir le dispositif à d'autres zones géographiques (voir le programme suivant).

3. Les perspectives

L'intérêt du PDLM doit être recherché dans la qualité des démarches de réinsertion qu'il facilite. Il répond à une demande limitée mais bien réelle qui traduit un mouvement continu de « retour ». Ses enjeux résident plus dans l'amélioration des conditions des réinsertions effectués et, surtout, dans leur impact en matière de développement¹⁵. Il faut donc bien voir que le PDLM n'est pas un outil d'incitation au retour mais un dispositif visant à améliorer qualitativement un flux continu des retours.

Cela étant, l'objectif pour le PDLM dans les années à venir reste l'amélioration de l'accompagnement des migrants, notamment afin que la réinsertion soit réussie pour un maximum d'individus. Il faudra pour cela :

- *Une plus grande continuité entre l'appui en France et sur le terrain* : Un travail commun entre les opérateurs en France et les organismes d'appui dans les pays d'origine est nécessaire : les opérateurs de terrain doivent s'imprégner davantage des réflexions déjà menées par le migrant en France en lien avec la ou les associations qui l'accompagne ; les acteurs en France doivent eux-aussi apprendre à dialoguer et collaborer avec les opérateurs de terrain afin que le

¹⁵ Extrait du rapport d'évaluation de Daniel Neu et Christophe Daum

conseil qu'ils donnent aux migrants soient inscrits dans une démarche d'accompagnement inscrite d'emblée sur une perspective de double espace.

- *Une distinction entre la réinsertion sociale et la réinsertion économique* : Valoriser les potentiels de "créateurs d'entreprise" de certains migrants mérite un appui différent de celui destiné à faciliter la réinsertion sociale via une "activité économique d'appoint". Des formations et des dispositions financières doivent être prévues à cet effet (relèvement du plafond des subventions).
- *Une articulation avec les dispositifs d'appui à la micro entreprise existants dans les pays d'origine* : Ceci permettra de mieux valoriser les connaissances acquises sur l'environnement des migrants réinsérés et vice-versa : l'accompagnement des migrants pourra s'inspirer de l'expérience acquise par ces dispositifs dans le but de donner des conseils de meilleure qualité et plus précis au migrant (notamment dans la phase de réflexion et de préparation en France). Des co-financements d'étude macro ou méso-économiques peuvent être prévus à cet effet.

III LE PROGRAMME CO-DEVELOPPEMENT MIGRATION (PCDM)

L'expérience positive acquise du programme PDLM, à la fois en terme d'efficacité pour l'accompagnement des migrants et en matière de concertation (notamment inter-ministérielle) a suscité l'intérêt de l'Etat français à réimporter ce modèle et à le reproduire, moyennant adaptations, sur d'autres zones géographiques. Pour l'heure, il a été mis en œuvre sur la Roumanie.

1. Objectifs du programme

L'Office des Migrations Internationales (OMI) intervient de façon opérationnelle depuis 4 ans dans le domaine de l'aide à la réinsertion sociale et économique des ressortissants roumains en situation irrégulière en France. Elle a identifié les régions roumaines à forte émigration vers la France, au sein desquelles elle a déployé un réseau associatif et institutionnel afin de répondre à trois objectifs :

- Assurer un accompagnement social des familles qui rentrent de France, afin de les aider à résoudre les problèmes d'urgence liés à une réinstallation et de faire émerger des projets économiques durables de réinsertion.
- Proposer des sessions de formation professionnelle adaptées aux besoins du marché local de l'emploi, et à la spécificité du public concerné.
- Aider au montage et au financement de petites entreprises individuelles (en effet, le contexte économique en Roumanie et plus encore la situation dans les zones rurales concernées par les flux d'émigration rendent très faibles les chances de trouver un emploi, d'autant que les migrants qui retournent sont sans qualification ni expérience ; pour la plupart, la seule perspective reste donc la création d'une petite entreprise).

Le PCDM est mis en œuvre par l'OMI. Il s'adresse aux migrants ayant séjourné en France et ayant décidé de rentrer volontairement en Roumanie. Ces retours sont réalisés soit dans le cadre de procédures (IQF, RH) soit de façon spontanée.

2. Les partenaires

Les actions de l'OMI en Roumanie sont menées en coopération directe avec les institutions nationales et autorités locales :

- Ministère du Travail et de la Solidarité Sociale et en lien avec les agences départementales chargées de l'emploi et de la formation professionnelle (AJOFP),
- Agence Nationale de Consultance Agricole (ANCA), organisme placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture pour tous les aspects relevant des projets agricoles.
- Localement, dans chaque zone d'intervention, l'OMI intervient en étroite collaboration avec les autorités locales, Mairies, Conseils régionaux, agences régionales de développement.

3. Les activités menées

L'accompagnement social

Cette prestation est réalisée par l'OMI, avec des partenaires locaux de type associatifs, représentés sur l'ensemble du territoire de la Roumanie. Le travail qui mis en œuvre ici a un double objectif :

- Réaliser un bilan social pour chacun des migrants retournés afin de les mettre en relation avec les interlocuteurs sociaux compétents pour résoudre leurs problèmes (papiers d'identité, logement, état civil, aide sociale).
- Définir avec eux un projet de réinsertion.

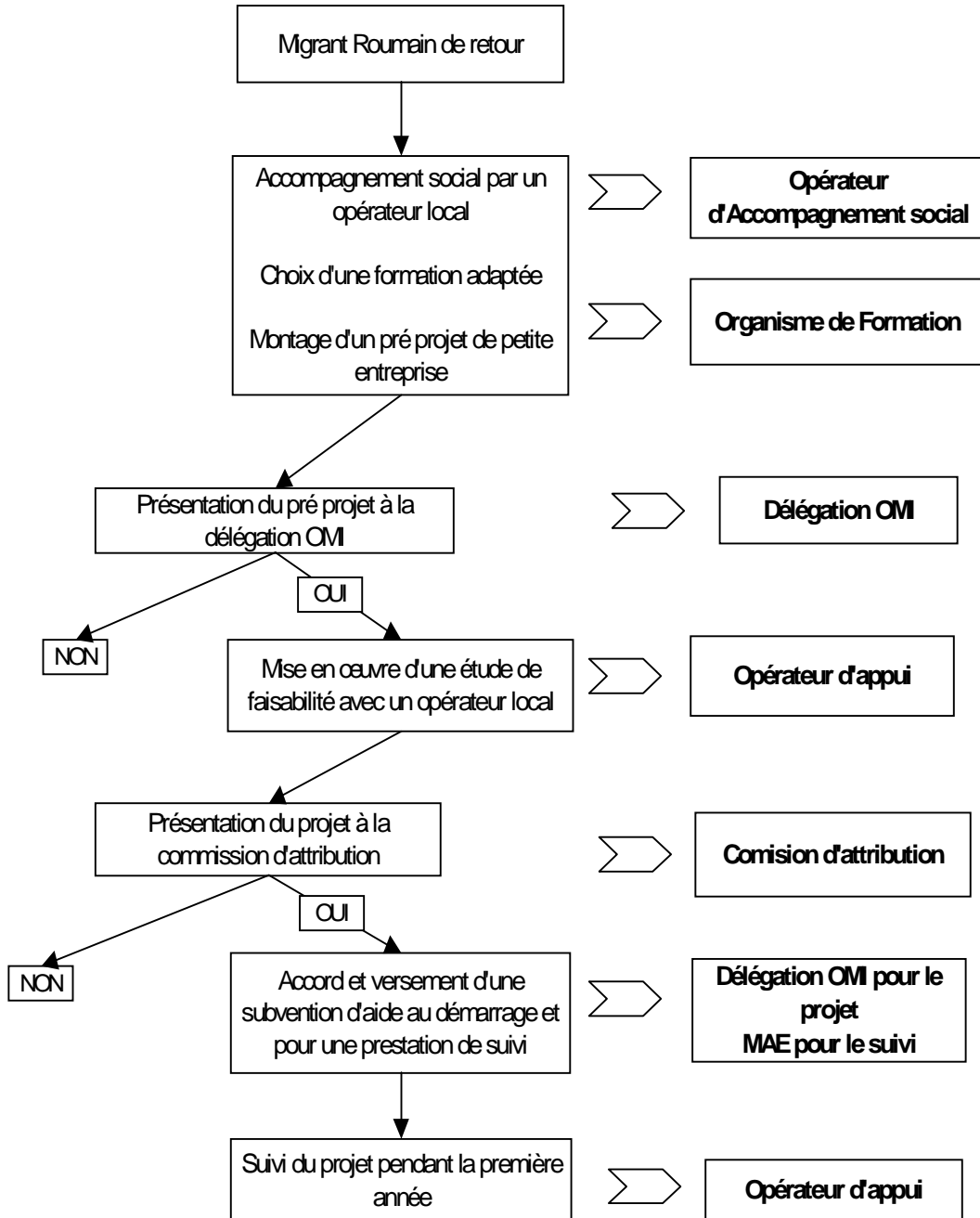
Les formations professionnelles

50% des migrants accueillis ont un niveau d'étude inférieur au BEPC (Brevet d'Etudes pour les Collèges) en France. Ils sont donc rarement dans une situation favorable pour réaliser une activité économique.

Pour remédier à cela, des formations sont proposées et organisées en fonction des besoins, dans le cadre de stages existants ou en groupes spécifiques. Une aide directe peut-être allouée au migrant pour subvenir à ses besoins pendant la durée du stage.

Une formation systématique pour les porteurs de projets dans le domaine agricole est assurée par l'Agence Nationale de Consultance Agricole.

Schéma récapitulatif du dispositif PCDM



L'aide au démarrage des petites entreprises individuelles

Tous les projets transmis par les correspondants locaux chargés de l'accompagnement social sont examinés par l'OMI. Une première sélection est réalisée, pour ensuite être soumise à expertise. Deux bureaux d'étude réalisent ces études de faisabilité (150 €/étude). Ces études comprennent une description détaillée du projet et doivent permettre par l'analyse économique de définir les besoins en équipements ou services pour démarrer l'activité. Elles sont présentées pour avis à une commission présidée par l'Ambassadeur de France en Roumanie.

Si le projet est accepté, l'OMI demande au bureau d'étude géographiquement compétent de démarrer le projet avec le promoteur. Le suivi du projet durera 12 mois et sera rétribué à hauteur de 10 000 € / projet au bureau d'étude.

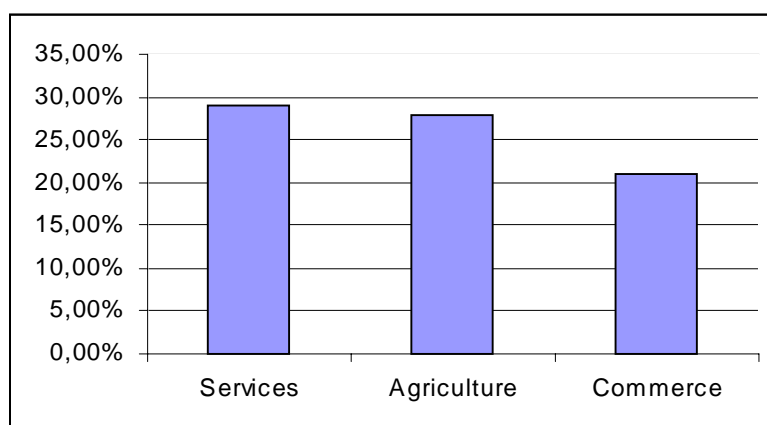
L'aide maximale apportée au promoteur est de 3 700 € / projet.

4. Les résultats actuels

Durant 2000 et 2001, les résultats quantitatifs du PDCM sont les suivants :

Année	Nbre de projets présentés	Nbre de projets démarrés	Taux de refus
2000	45	33	26,6%
2001	35	26	25,7%

Répartition par domaine d'activité



L'aide apportée par le programme est identique à celle proposée dans le cadre du PDLM pour des migrants africains qui retournent dans leurs pays d'origine ; elle reste manifestement insuffisante, au regard des budgets globaux des projets qui sont soutenus :

- 41% des projets ont démarré avec un investissement supérieur à 7 000 €,
- 16% des projets ont démarré avec un investissement inférieur à 5 000 €.

IV LE PROGRAMME MIGRATIONS ET INITIATIVES ECONOMIQUES

1. L'origine du PMIE

Le PMIE (Programme Migration et Initiatives Economiques) est un programme basé en France. Son maître d'œuvre est le PSEau (Programme Solidarité Eau) qui est l'ancien secrétaire de la cellule d'animation en France du PDLM. En cela, le PMIE est considéré, tout comme le PCDM, comme un prolongement du PDLM.

Cette cellule d'animation dont le PSEau était en charge a montré, par les échanges, toute l'utilité d'un travail de coordination entre opérateurs en France, que les migrants accompagnés soient originaires de pays dans lesquels l'Etat français dispose de programmes géographiques d'aide au retour (PDLM, PCDM) ou pas... Une fois que cette cellule a arrêté ses activités en fin 2000, certains organismes d'appui aux migrants, dont certains sont présentés dans la partie 2 du rapport (GRDR, FAFRAD notamment) ont décidé de mettre sur pieds, sur la base du travail déjà mené auparavant, un groupe d'échange permanent : celui-ci porte sur les méthodes et outils d'accompagnement à la création d'activités économiques¹⁶ et vise à améliorer, à terme, la qualité des services offerts par chacun des organismes.

Les pouvoirs publics français (Ministères des Affaires Sociales et des Affaires Etrangères) se sont avérés très intéressés par cette initiative de regroupement d'ONG et associations. Aussi ont-ils décidé de financer une première période d'activité (expérimentale) de 3 ans, de 2001 à 2003.

Le GAME (Groupe Appui à la Micro-Entreprise) comprend aujourd'hui quatorze organismes membres, basés dans plusieurs régions de France (Ile de France, Rhône Alpes, Province Alpes Côte d'Azur, Aquitaine, Nord pas de Calais) ; ils interviennent dans 10 pays d'origine des migrants, tous en Afrique (Algérie, Maroc, Sénégal, Mali, Mauritanie, Côte d'Ivoire, Bénin, Togo, Guinée, Gabon). C'est en raison de ces spécificités géographiques propres à ces différents organismes que l'on peut dire que le PMIE, tout en étant mis en œuvre depuis la France, est un programme d'aide au retour dit "géographique".

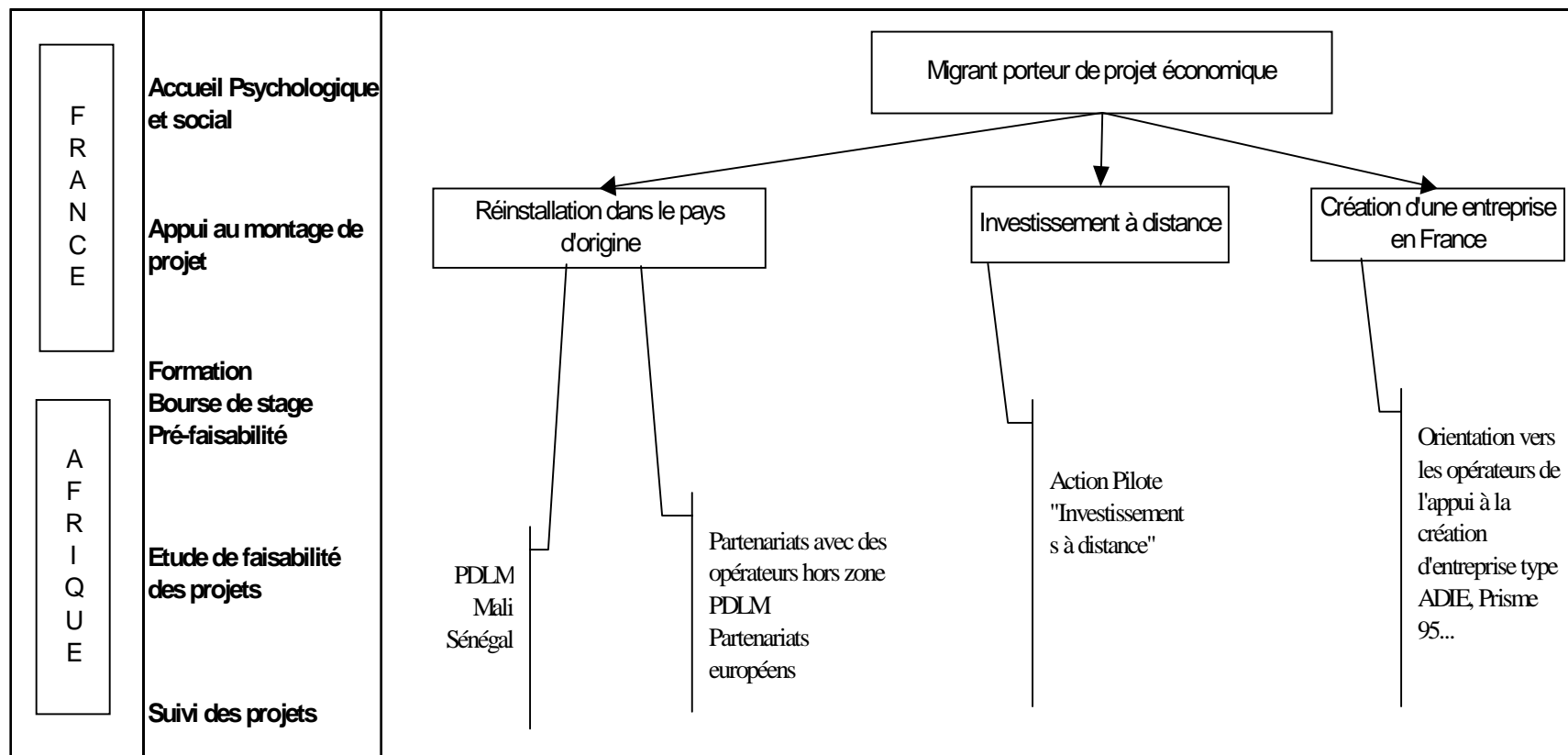
2. Les objectifs du programme

L'objectif central du PMIE est d'animer les échanges entre opérateurs d'appui et d'accompagnement des migrants, ceci afin d'instituer des synergies entre eux et d'améliorer la qualité des services proposés. Il préfigure la mise en place de nouveaux types de collaborations au niveau des pays non couverts par le PDLM et pour lesquels des appuis et / ou accompagnements locaux sont pourtant à imaginer pour les immigrés de retour.

Les actions prévues à cet effet sont les suivantes :

¹⁶ C'est pourquoi ce groupe s'appelle GAME : Groupe Appui à la Micro-Entreprise.

Schéma du dispositif large d'appui aux initiatives économiques des migrants



- Recensement des acteurs en contact direct avec les migrants, échanges avec ceux qui font de l'accompagnement en matière de montage de projets économiques (puis mise en place d'une base de données répertoriant leurs compétences) ;
- Diffusion d'informations sur le réseau GAME et les actions menées avec ses membres par, d'une part l'organisation d'interventions dans les milieux de vie des migrants, d'autre part l'approche de différents acteurs sociaux et économiques en France qui sont en contact direct avec les populations immigrées ;
- Orientation des migrants porteurs de projets au niveau de l'association membre du GAME la plus à même de répondre à leurs besoins spécifiques ;
- Echanges entre les acteurs français et les organismes d'appui à la micro-entreprise en Afrique (pour le moment essentiellement basés au Mali et au Sénégal) sur l'accompagnement des porteurs de projets économiques en France et dans les pays d'origine (fonction d'interface avec le programme PDLM).

3. Les résultats

La dynamique du groupe GAME

Après deux années d'activité, on peut dire que le PMIE a formalisé un véritable réseau d'acteurs sur la thématique Migration et Initiatives Economiques, à savoir le GAME. Celui-ci constitue aujourd'hui le cœur du programme.

Les membres du GAME sont désormais responsabilisés et conduisent d'eux-mêmes une stratégie commune d'information, d'accueil, et d'orientation. Ils gèrent en commun des outils d'appui (voir plus bas), se transmettent des dossiers, et co-animent des formations pour les migrants créateurs d'entreprise.

La mise en réseau

Les actions des migrants dans le domaine économique sont très diverses ; elles ne sont pas cloisonnées, encore moins orientées systématiquement sur l'idée d'un retour dans le pays d'origine. L'accueil de nombreux porteurs de projets dans le cadre du PDLM a mis en évidence de nombreuses initiatives à cheval sur le pays d'origine et le pays d'accueil (entreprise d'import export, investissements à distance, etc.) ; il n'y a pas là de volonté du migrant de retourner dans son pays d'origine. Le PMIE, de part son mode de fonctionnement (réseau), peut apporter une réponse aux besoins en accompagnement pour ce type d'initiative.

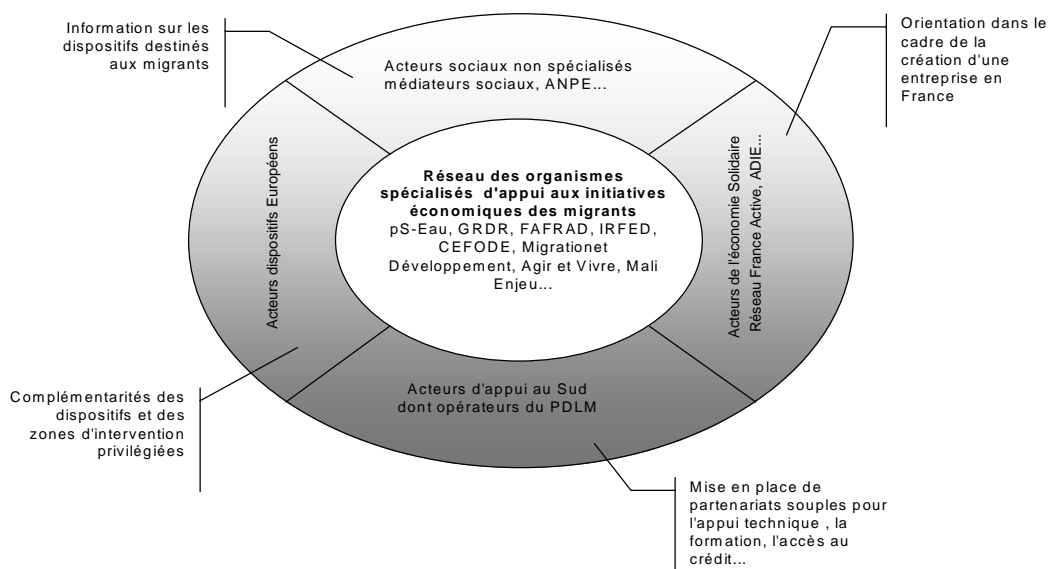
Le PMIE oriente alors les migrants sur des opérateurs qui ne sont pas forcément membres du GAME mais qui proposent des services plus adaptés à leurs spécificités sociales, géographiques et qui offrent des appuis techniques, de formation et / ou des financements appropriés aux types de projets économiques concernés (voir pour illustration le schéma de la page suivante) ; on peut citer par exemple les cas suivants :

- Pour la création d'entreprise en France, les porteurs de projets sont orientés vers les organismes de "l'économie solidaire" type ADIE, 3CI, IRFED, Prisme 95...
- Pour la création d'une entreprise dont l'activité est basée sur les deux espaces géographique, une recherche-action est en cours avec des partenaires bancaires pour faciliter l'accès au crédit en Afrique (Action pilote "Investissement à distance") ; une quinzaine de porteurs de projet ont été sélectionnés pour intégrer ce dispositif.

Ces mises en relation ont favorisé l'implication de nouveaux types d'acteurs dans les activités du PMIE, en particulier des organismes du secteur bancaire et de l'économie solidaire.

Une base de données sur les opérateurs en France est en place aujourd'hui (disponible sur Internet : www.pseau.org/pmie) ; elle compte pour le moment une cinquantaine de contacts. En cours d'approfondissement, elle permet déjà à tout acteur ou migrant d'avoir une vue d'ensemble sur les contacts possibles s'il veut approfondir la question de l'accompagnement en matière de création d'activité économique.

Positionnement des différents acteurs du domaine Migration et Initiatives Economiques



Mise en place d'outils en commun

Afin de promouvoir une certaine déontologie et démarche de qualité dans l'accompagnement des porteurs de projets d'une part, de renforcer les synergies entre associations membres, le GAME a mis en place un dispositif de bourses accessibles à

tout migrant qui souhaite faire des missions d'identification avant de commencer son projet ou retourner définitivement. Ces missions, appuyés par un des membres du GAME, consiste en fait en des études de faisabilité (légères) et qui supposent de suivre un canevas technique d'approche et d'analyse auquel le migrant est incité volontiers, de par la bourse, à comprendre et s'approprier.

Pour le moment, les fonds ne permettent que de financer 10 missions par an ; le dispositif a suscité un fort intérêt de la part des migrants et risque fort d'être soumis désormais à une importante demande !

Information et orientation

La mise en place d'une série d'outils de formats différents (Plaquette, Site Internet, Rencontres) à destination des différents types de migrants et d'acteurs d'appui a permis :

- Une information large des porteurs de projets et des acteurs sociaux avec 5 000 plaquettes d'information sur le PMIE diffusées en 2001.
- Une information en direction des migrants ayant un niveau de formation élevé (ex : étudiants, jeunes diplômés...).
- Une information en direction des migrants ayant un niveau de formation faible, et des personnes analphabètes directement dans les foyers de travailleurs immigrés (10 réunions en 2001-2002).

Pour l'heure, l'accueil et l'orientation vers des dispositifs existants d'appui technique, financier ou de formation (organismes membres du GAME, opérateurs du PDLM en Afrique, dispositifs de l'économie solidaire en France via 3CI et IRFED) a concerné environ 1 000 migrants accueillis. Parmi eux :

- 10 % des migrants accueillis bénéficient d'un accompagnement personnalisé et/ou suivent des formations dispensées par plusieurs membres du réseau.
- 60 migrants se réinstallent dans leur pays d'origine, 50 migrants créent leur entreprise en France avec l'appui d'organismes de l'économie solidaire (3 CI et de l'IRFED).

Des missions entre la France et les pays d'origine permettent des échanges entre les opérateurs basés en France et les opérateurs africains du PDLM pour une plus grande efficacité du dispositif.

4. Quelques perspectives

Les perspectives du PMIE se déclinent en termes techniques et politiques, non seulement par rapport aux régions d'origine mais aussi en lien avec les politiques sociales liées à l'intégration en France qu'il faut désormais pleinement maîtriser et servir :

- Développer des outils d'accompagnement pour la création d'entreprises dans les pays d'Afrique ne bénéficiant pas du PDLM (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Togo, Afrique de l'Est) et en Europe de l'Est ; ces outils doi-

vent permettre une plus grande durabilité des projets économiques mis en place (leur nature et les contenu restent à définir).

- Articulation du travail du PMIE avec d'autres politiques qui préoccupent actuellement les pouvoirs publics, à savoir le développement social urbain et le rôle des missions villes dans les quartiers défavorisés en France pour l'information et l'appui aux initiatives économiques (politique de la ville).

Chapitre 5 : Acquis, bonnes pratiques et recommandations

{tableau récapitulatif, sur fichier Excel}

I L'ACCOMPAGNEMENT DES PORTEURS DE PROJETS DANS ET A PARTIR DU PAYS D'ACCUEIL

1. L'information et l'accueil

On l'a vu dans la première partie du rapport, les communautés immigrées en France sont dans une situation souvent défavorisée par rapport au reste de la population et n'a pas toujours la possibilité et le réflexe d'accéder aux informations et dispositifs d'accompagnement qui pourraient les intéresser. Les activités d'information, voire d'animation, sont à ce titre absolument nécessaires à la plupart des programmes d'aide au retour volontaire (c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le programme PMIE a été mis en place...). L'information des migrants est toujours conçue comme une activité pro active, qui a recours en France :

- Soit à des "médias" spécifiques ou à des types de rencontres plus ou moins basées sur l'informel (passages réguliers dans des foyers de travailleurs immigrés) ;
- Soit aux acteurs "plus connus" auxquels les migrants auront le réflexe de s'adresser dans le cas où ils ont envie de réfléchir autour d'un projet économique : chambre de commerce, acteurs de l'économie solidaire, organismes de formation professionnelle (FONGECIF, CNASEA), etc. ;
- Et aussi aux services sociaux tels que les DDASS et les associations qu'elles soutiennent, les services d'information et d'orientation au niveau des Préfectures, etc. Ils ne sont pas spécialisés sur les problématiques de migration et de retour et ne proposent pas toujours l'option d'une mise en relation auprès d'associations compétentes quand ils reçoivent des migrants en situation difficile.

Une fois que les migrants sont informés sur les dispositifs d'accueil qui existent, ceux qui font le pas de demander un rendez vous doivent faire l'objet d'une attention toute particulière ; c'est en effet lors des premiers entretiens que le migrant se fait un jugement sur l'intérêt ou non de telle ou telle structure ou tel ou tel dispositif d'accompagnement. L'information détaillée qui lui est transmise doit laisser libre le migrant de faire le choix qu'il veut pour son avenir, en toute connaissance de cause. Sans accès à une information de qualité, il n'est pas possible d'utiliser l'adjectif "volontaire" pour qualifier des retours. L'information donnée doit être aussi complète que possible. Voici ce qui pourrait faire partie des premières informations échangées :

- Rappels sur les droits dans le pays d'accueil (beaucoup de migrants ne maîtrisent pas les procédures administratives pour y accéder...) et sur la situation dans le pays de retour.
- Il peut lui être proposé d'être mis en relation. Aujourd'hui des dispositifs indépendants (des programmes publics spécifiques) et compétents existent ; il sont pour la plupart intégrés dans et appuyés par le réseau PMIE.

- L'aide matérielle et l'autorisation (ou facilité) de circuler entre le pays d'accueil et le pays envisagé pour le "retour" commence à faire partie des options que l'on propose aux migrants et qui augmente considérablement la pertinence, sinon la qualité, de l'accompagnement long terme que l'on peut fournir aux migrants (voir pages suivantes).

2. La préparation dans le pays d'accueil

Remarque préalable :

Certains programmes d'aide au retour s'adressent à des migrants "en situation d'échec" dans le pays d'accueil. Cet échec s'explique soit par l'impossibilité de se faire régulariser, soit pour des raisons professionnelles et familiales (chômeur en fin de droit, RMI, etc.). La préparation d'un "projet de retour " peut-être le prétexte, à ce moment là, pour fournir un service social qui aide à redynamiser les migrants "en difficulté" (c'est ce que recherche le FASILD notamment ; voir la partie 2 du rapport). L'accompagnement proposé pour monter un projet économique permettra, dans cette perspective, de donner un support à l'expression de ce qui fait partie intrinsèquement de la personnalité de ces individus : la culture d'origine et les membres de leur famille restés au pays. Cet accompagnement contribue de fait à l'épanouissement des migrants.

En fin de compte, ce processus peut très bien réussir sans forcément se traduire par un retour. Le choix du retour doit être la conclusion, et non le préalable d'un accompagnement.

La formation

La formation est une composante importante des programmes d'aide au retour. Elle permet de développer chez le migrant une plus grande capacité à réfléchir autour de son projet et à le concevoir (choix des options techniques, maîtrise des outils de gestion, etc.). Les formations classiques pour entrepreneurs en France (exemple : celles proposées par les Chambres de Commerce) restent payantes et souvent peu adaptées au niveau d'instruction des migrants. Plusieurs associations proposent néanmoins des formations appropriées pour des porteurs de projets (voir l'exemple du GRDR dans la partie 2).

L'appui technique au montage de projet dans le pays d'accueil

En France, plusieurs associations proposent un appui technique au montage de projet (voir la base de données du PMIE). Même s'il est difficile d'élaborer un projet d'entreprise à partir de la France, cet accompagnement reste important pour le promoteur. Il lui permet de réfléchir globalement à sa réinstallation. Les entretiens individualisés autour du projet peuvent être perçus alors comme un "prétexte" en vue de redonner confiance au migrant, d'établir avec lui un bilan de compétences et d'identifier les éléments de son parcours migratoire qui pourront être valorisés au moment de sa réinstallation. Cet accompagnement "psycho-social" permet au migrant de s'approprier son projet, de se mettre dans la peau d'un futur salarié ou entrepreneur dans son pays d'origine.

Toutefois, cet accompagnement doit mériter un haut niveau de compétences technique de la part des organismes d'appui, à la fois dans le champ de l'économie d'entreprise mais aussi dans les secteurs d'activité que le migrant choisit. Une mise en réseau des opérateurs semble là encore une solution adéquate : elle inciterait certaines organisations, plutôt que de fournir elle-même l'accompagnement, de préférer mettre en relation avec d'autres structures, plus compétentes dans le secteur d'activité choisi. Le programme PMIE contribue à une telle démarche de qualité ; il renforce, par les bourses attribuables aux migrants, les collaborations, encore récente, entre les membres de son groupe de travail, le GAME (voir partie 4)...

3. L'aide aux missions exploratoires

Ce volet est particulièrement important pour les programme d'aide aux retours volontaires. L'aide financière est précieuse (voir l'expérience des bourses du programme PMIE dans la partie 4) ; elle n'est toutefois pas suffisante : un conseil avant de démarrer l'étude ou la mission est nécessaire. Bien "préparée" et anticipée par l'organisme d'accompagnement (explication sur les principes et sur le contenu d'une étude de faisabilité, travail en commun avec le migrant sur les informations à collecter sur place), une telle mission permettra au porteur de projet de se rendre compte de lui-même de l'environnement dans lequel il va investir.

De retour en France, le migrant peut avoir l'esprit plus vif, plus créatif et, au final, suffisamment décidé pour aboutir à un projet économique cohérent et réalisable...

Les missions exploratoires ont un effet bénéfique sur les organismes d'appui également qui s'engagent en contre partie auprès des migrants qu'ils accompagnent à les conseiller dans la conduite des études et donc à mieux respecter les étapes préalables au lancement de la conception d'un projet (souvent négligée et raccourcies, par volonté d'économie de temps) et de leur redonner toute leur importance (cette importance se mesure notamment à travers le renforcement des compétences des migrants).

Les missions exploratoires ne peuvent se réaliser que si le migrant est dans une situation régulière, ce qui exclut une grande partie du public ciblé par les programmes de retours.

II LA REINSERTION SOCIALE ET ECONOMIQUE DANS LE PAYS D'ORIGINE

1. La réinsertion sociale

L'accompagnement que devrait fournir un programme de retours doit au moins comprendre des mises en relation avec des organismes sociaux qui assurent les droits fondamentaux dans les pays d'origine, à savoir l'assurance maladie, l'accès à la formation continue, la garantie d'une liberté d'investissement, etc. Dans les pays pauvres (Mali, Sénégal), les services sociaux et juridiques ne sont pas développés ; des facilités négociées avec les Etats devraient permettre aux migrants de retour de prétendre accéder à ceux qui existent. C'est déjà le cas semble-t-il au Mali avec les immigrés retraités retournés au pays.

Certains migrants ont vécu longtemps en France. Une réinstallation définitive peut causer une déstabilisation morale et psychologique, à la fois pour lui et sa famille (si elle a vécu en France aussi), qu'il faut savoir anticiper. De même, le retour ne doit dans aucun cas être perçu par le migrant comme un échec à son projet migratoire ; la famille restée au pays peut véhiculer ce type d'appréciation quelque peu décourageante. Des discussions doivent pouvoir être tenues sur ce sujet avec le migrant avant son départ ; elles doivent être à même de montrer les enrichissements personnels qu'il tire d'une période passée en France (voir aussi page précédente).

2. La réinsertion économique

L'appui à la création d'activités économiques par les migrants dans leur pays d'origine recouvre une grande diversité d'interventions. On peut distinguer deux "grandes familles" de programmes :

- Ceux qui visent la création de PME (Petite et Moyenne Entreprise), souvent dans le secteur formel.
- Ceux qui s'adressent à des tout petits entrepreneurs qui vont s'installer dans le secteur informel, en mobilisant peu de capitaux, souvent au sein d'économies familiales pluri-actives.

A leurs extrêmes, ces deux familles ont peu à voir entre elles. Mais il existe un public médian qui se situe entre ces deux démarches, aux outils et aux méthodes sensiblement différentes :

- La première (l'appui aux PME) utilise les méthodes classiques de l'appui à la création d'entreprise en Europe, mais elle doit tenir compte des problèmes spécifiques aux contextes économiques et institutionnels des pays d'origine et à la création à distance.

- La seconde nécessite une approche plus spécifique. La démarche "classique" de conception de projet n'est pas toujours adaptée. Il faut parfois pouvoir distinguer et délier "le retour" et la création de l'activité économique qui ne sont pas et qui ne doivent pas toujours être mécaniquement associés. La création d'une activité économique, et le retour, ont toujours une dimension sociale et familiale importante.

Quel que soit le cas de figure, l'accompagnement sur place (dans les pays de retour) peut s'avérer plus crucial pour la réussite de ces projets que l'accompagnement initial dans le pays d'accueil. D'où l'importance de l'articulation entre des acteurs, voire des dispositifs, installés dans les pays d'accueil et dans les pays de retour.

A l'exception de certains pays et des projets montés en association avec des entreprises déjà existantes, la question du financement de la création de ces activités économiques ou de ces entreprises est un obstacle difficilement contourné sans interventions publiques.

Les dispositifs d'aide à la création de "toutes petites entreprises" sont souvent coûteux au regard des investissements mis en œuvre par leurs bénéficiaires. L'efficacité de la partie de ces dispositifs situés dans les pays d'origine impliquerait qu'ils soient ouverts à tous les "micro entrepreneurs" et non réservés aux ex-migrants (c'est aussi une question d'équité vis-à-vis des autres citoyens ressortissants du même pays...).

Pour rendre plus productif ces programmes de retours, sans compromettre l'accès à l'accompagnement individuel qui est proposé aux migrants, il semble utile d'œuvrer sur l'environnement institutionnel dans les pays d'origine et de coopérer avec les Etats dans l'objectif de :

- Diminuer les taxes sur les investissements des migrants : L'efficacité des programmes d'aide à la création de PME par les migrants dépend en grande partie des mesures fiscales et douanières prises par les pays d'origine pour les encourager.
- Certains pays justifient, ou justifieraient, des volets d'aide à la recherche d'emploi dans les pays de retour, et pas seulement des programmes d'aide à la création d'activité économique.

Chapitre 6 : Recommandations pour une action européenne¹⁷

¹⁷ D'apport le rapport du "séminaire européen des acteurs du retour volontaire" (PSEau, OCIV), Paris, les 3 et 4 décembre 2001.

I LE LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les politiques migratoires ont pris de l'importance au sein des politiques publiques au fur et à mesure que les phénomènes d'immigration prenaient de l'ampleur et concernaient des territoires de plus en plus éloignés des pays d'accueil. Elles constituent un sujet auquel les opinions publiques sont plus ou moins sensibles selon les pays.

Dans ce contexte, certains programmes d'aide au retour volontaire peuvent apparaître ambigus. Les risques d'instrumentalisation des ONG par les pouvoirs publics sont réels, au moins dans les pays aux politiques d'accueil les plus restrictives. Ce risque est important quand les objectifs de ces programmes sont trop nombreux, difficilement conciliables et, au final, trop flous (quantification des résultats qu'ils sont tenus d'obtenir). Il l'est d'autant plus que le vocabulaire utilisé pour les décrire n'est pas unifié...

Cette ambiguïté, réelle ou apparente, peut avoir des conséquences négatives pour la réussite de ces programmes. En effet celle-ci dépend en grande partie de la participation des associations caritatives, de migrants et de réfugiés. Ces associations ne s'engageront évidemment pas vis-à-vis de programmes contraires à leurs perceptions des intérêts qu'elles représentent. Il en sera de mêmes des ONG de solidarité et de développement qui les soutiennent. **Or la participation de ces dernières est aussi un facteur de succès.**

Par ailleurs, il semble difficile d'apprécier les "qualités" (pertinence, cohérence...) de mesures ou de programmes visant à favoriser le retour volontaire sans se référer à l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qui conditionnent l'accueil et les conditions de vie des étrangers dans le pays d'accueil.

Par exemple, la question du maintien des droits sociaux acquis dans le pays d'accueil après avoir quitter ce pays est une question majeure qui est posée régulièrement dans le cadre des programmes d'aide au retour volontaire.

Recommandations

- ⇒ Sur cette dernière question (maintien des acquis sociaux après le retour), il serait utile de disposer d'un panorama complet de la situation dans les différents pays de l'Union Européenne. Un inventaire des textes législatifs concernant les aides au retour et des possibilités qui sont offertes serait, là aussi, très utile.
- ⇒ Il est probablement nécessaire, peut-être indispensable, de référer tous les programmes et les mesures d'aide au retour volontaire, à **la question de l'accès aux droits des étrangers dans les pays européens.**

II POSITIONNEMENT PAR RAPPORT A L'ACCES DES ETRANGERS AUX DROITS SUR L'ESPACE EUROPEEN...

Les aides au retour visent des publics dont le statut légal est très différent. On peut, semble-t-il, distinguer quatre catégories de situation au regard de la loi :

- a) Des personnes en situation régulière durable, étrangers bénéficiant d'un titre de séjour.
- b) Des personnes qui ont un statut "légal" mais précaire : demandeur du droit d'Asile, migrants autorisés à séjourner dans le pays d'accueil pour une période déterminée.
- c) Des personnes qui viennent d'être exclues de ces statuts précaires (les déboutés du droit d'asile) qui n'ont le choix, à très brèves échéances, que de quitter le territoire du pays d'accueil ou d'y rester dans l'illégalité.
- d) Des personnes en situation illégale du point de vue la loi du pays d'accueil et qui le sont depuis un certain temps.

Il n'est pas possible d'utiliser le même mot, a fortiori celui de "volontaire", pour qualifier le retour des personnes qui sont dans ces quatre situations. Il semble que les programmes d'aides au retour aient eux-mêmes des "statuts" très différents d'un pays à l'autre. Dans certains pays il s'agirait :

- De lois ou de programmes décidés pour faciliter l'application de mesures législatives ou réglementaires ;
- Ailleurs de simples projets, menés à l'initiative des pouvoirs publics, ou sur fonds publics à l'initiative d'ONG.

Recommandations

- ⇒ Un petit travail de vocabulaire est indispensable pour que tous les acteurs puissent distinguer, avec les mêmes mots, la nature des retours qu'ils accompagnent au regard du statut légal des personnes et de la liberté de choix qui leur est laissée¹⁸.
- ⇒ Un débat sur cette question : "l'aide au retour comme un élément de droit pour les étrangers résidants en Europe" pourrait peut-être permettre de faire le lien entre les ONG à vocation sociale ou de développement et celles qui se préoccupent prioritairement des droit de l'homme. Ce lien est considéré comme un enjeu.
- ⇒ De là, un travail est à faire concernant l'identification des besoins humains et techniques dont les migrants auraient besoin dans chacune de ces catégories (y compris les besoins dont la satisfaction aiderait à renforcer la volonté du mi-

¹⁸ Lors du séminaire de Paris des 3 et 4 décembre 2001, certains participants ont réservé "retour volontaire" pour les personnes dans la situation a), ont employé "retour consenti" pour celles qui sont dans la catégorie c) et "retour préféré" pour les personnes qui préfèrent finalement le retour ou le départ à la prolongation d'un séjour illégal identique à la situation d), et "expulsion" pour les autres cas.

grant à retourner...). Une analyse parallèle du paysage des institutions et des organisations qui travaillent dans le champ de l'accompagnement individuel (lequel paysage peut contenir multitudes d'associations non encore recensées...) aiderait certainement à dresser une typologie plus claire des besoins qui sont satisfaits et de ceux qui ne le sont pas. Des partenariats nouveaux pourraient alors être à étudier, non seulement entre les pouvoirs publics et les ONG mais aussi entre les acteurs (y compris institutionnels) qui travaillent davantage dans le champ de l'accueil et de l'insertion et ceux qui s'impliquent dans des politiques ou des programmes d'aide au retour.

III METHODES ET CONTENUS DES PROGRAMMES D'APPUI AU RETOUR

En amont des dispositifs d'aide au retour, beaucoup s'accordent pour dire qu'il faut travailler à la fois pour améliorer les conditions de vie dans les pays d'accueil des éventuels candidats et pour donner corps à des perspectives de vie dans le pays d'origine :

- Personne ne prépare correctement un projet ou n'est capable de faire des choix rationnels lorsqu'il est dans une situation trop précaire.
- Le lien avec le pays d'origine est un élément de l'équilibre des personnes dans le pays d'accueil ; leurs préoccupations individuelles rejoignent celles du développement global de leurs pays.
- Enfin, beaucoup des pays d'origine des migrants font parties des zones prioritaires de la coopération au développement des pays européens. Une assistance dans une perspective de développement à long terme devrait donc être possible.

L'accompagnement d'un projet de retour a toujours, ou devrait toujours, avoir deux dimensions : économique et familiale. Et ces deux dimensions doivent évidemment être appréhendées ensemble. Si la dimension économique peut faire l'objet d'une approche technique en proposant des niveaux d'accompagnement selon les motivations et les compétences, la dimension familiale ne saurait être soumise à des règles au risque de dériver sur de la subjectivité ; en fait chaque personne est différente. La majorité des programmes d'accompagnement au retour, même ceux apparemment ciblés sur des catégories sociales homogènes, s'adressent en fait à des publics hétérogènes où la dimension personnelle, individuelle, est toujours forte.

Tous les dispositifs d'accompagnement sont conçus ou devraient être conçus sur les deux espaces géographiques, pays d'origine, pays d'accueil, ou parfois sur des espaces multiples (il ne s'agit pas toujours de retour mais parfois de départ, de passage vers ou dans un pays tiers). En effet, la notion de "retour", comprise comme le déplacement définitif d'une personne ou d'une famille nucléaire est souvent inadéquate pour décrire et accompagner des itinéraires de groupes de personnes plus larges, organisés durablement sur plusieurs espaces géographiques.

La connexion entre les acteurs de Nord et les acteurs Sud de ces dispositifs est un enjeu majeur, à la fois un critère de réussite et une difficulté :

- **L'implication des Etats des pays d'origine est perçue comme une condition de réussite de ces programmes**, sinon une condition indispensable (notamment dans le cas des programmes qui comportent un volet développement).
- Les programmes d'aide au retour, en particulier ceux qui s'adressent à des réfugiés dans des contextes d'urgence et de post urgence, doivent pouvoir s'adapter aux fluctuations parfois brutales de la situation dans les pays de retour. Ils doivent être flexibles.
- La plupart de ces programmes, sinon tous, nécessitent un travail en réseau. Ils doivent connecter ou assembler des compétences très diverses.

Recommandations

- ⇒ Il est nécessaire, pour faciliter l'investissement des migrants, non seulement ceux qui vivent en Europe mais aussi ceux qui sont rapatriés, de bénéficier d'allègements fiscaux, du moins pour ce qui relève des investissements directs prévus dans le cadre des projets économiques. L'Europe semble être l'échelon adéquat pour initier et négocier des accords avec les Etats d'origine des migrants concernant ces allègements fiscaux (des synergies et des bénéfices mutuels pourraient être trouvés en qui concerne les politiques des développement soutenues dans le cadre des accords ACP-UE). Enfin, il faut veiller à la mise en œuvre de mesures administratives par les Etats du Sud (application des lois !) afin que sur le terrain des blocages institutionnels ne viennent pas contrecarrer les démarches politiques qui pourraient être menées.
- ⇒ La nécessité évidente de travail en réseau plaident en faveur du renouvellement de rencontres "inter acteurs" et pour la mise en place d'outils "simples" d'interconnexion et d'échanges (sites ouverts, sites partagés). Il doit être possible de valoriser des sites d'organisation existants (la mise en œuvre d'un site commun implique d'avoir les moyens de le rendre vivant et interactif dans la durée).