



**Programme Solidarité Eau**



**Fonds européen pour les  
Réfugiés**



**AGEF**

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

**NIVEAU EUROPEEN**

**Analyse de la situation française**

**Résumé**

Olivier Kaba  
Eric Force  
**NOVEMBRE 2002**

## CHAPITRE 1 : LES ORGANISMES IMPLIQUES DANS L'AIDE AU RETOUR

---

### 1. 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 PCDM<sup>1</sup> dont il est fait mention dans le chapitre 3 du présent rapport...

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 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).
- 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 mise 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 au chapitre 3 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 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 3049 euros par migrant.

---

<sup>1</sup> PDLM : Programme Développement Local Migration ; PCDM : Programme Co-Développement Migration

## **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 FSD<sup>2</sup> ; ils rentrent dans le cofinancement 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 PMIE<sup>3</sup>, voir chapitre 3).

## **2. Les associations de solidarité internationale : l'exemple du GRDR et de la FAFRAD**

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 divers, allant des ONG de développement telle que le GRDR aux associations issues de l'immigration telle que 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 au chapitre 3 du présent rapport qui présente le GAME ainsi que le programme en charge de sa coordination, le PMIE<sup>4</sup>).

Chaque ONG ou association propose un accompagnement et un appui technique au montage de projet en France: le GRDR propose par exemple des formations pour la création d'une activité agricole en Afrique, des formations pour sensibiliser les porteurs de projets à la gestion et à la comptabilité, des formations en informatique mais aussi un suivi personnalisé du migrant et de son projet.

L'accompagnement de la FAFRAD, elle, 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 ( tout comme celui du GRDR ) 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 œuvre, 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.

---

<sup>2</sup> Fonds de Solidarité Prioritaire, Fonds Social de Développement

<sup>3</sup> Programme Migration et Initiatives Economiques

<sup>4</sup> Programme Migration et Initiatives Economiques

## **CHAPITRE 2 : PROGRAMMES D'AIDE AU RETOUR PAR TYPES DE PUBLIC**

---

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

### **1. L'Aide Publique à la Réinsertion (APR) 1984**

Elle s'adresse exclusivement à des immigrés en situation régulière et qui soit, encourent un licenciement, soit, sont au chômage depuis moins de trois mois.

Elle se compose :

- d'une aide publique de l'Etat (aide au projet individuel de réinsertion de 3 049 euros + indemnités forfaitaires de voyage et de déménagement)
- d'une assurance chômage ou d'une rente versée jusque l'âge de 60 ans selon la situation particulière de l'intéressé.
- d'une aide de l'employeur si l'entreprise en question a passé une convention spécifique avec l'OMI.

### **2. L'Invitation à Quitter la France (IQF) 1991**

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

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. L'autre l'alternative étant de vivre dans l'illégalité, c'est-à-dire avec un statut de "sans papier".

L'aide prévue dans ce programme comprend :

- Une prise en charge des frais de voyage et de la remise d'un pécule de 152,45 euros par adulte et 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.

### **3. Le Rapatriement Humanitaire (RH) 1992**

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 par adulte et 10 kg par enfant ;
- Le versement d'une allocation de 152,45 euros par adulte et 45,75 euros par enfant mineur au moment du départ.

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

### **CHAPITRE 3: LES PROGRAMMES PAR ZONES GEOGRAPHIQUES**

---

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.

#### **1. Le Programme Développement Local et Migration**

Le PDLM est un programme inter-Etats d'aide aux immigrés mis en place en 1995 par le Ministère de la Coopération, le Ministère des Affaires sociales et l'OMI avec la collaboration d'ONG telles que le GRDR et le pS-Eau. Le PDLM a permis, depuis sa mise en place, d'aider une centaine de personnes par an à se réinstaller.

Il concerne tous les migrants originaires du **Mali**, de la **Mauritanie** et du **Sénégal**.

Le programme a 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.
- 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 euros), 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 n'est pas systématique, elle dépend de la qualité du projet économique proposé et peut être dispensée à tout migrant ayant séjourné au moins 2 ans en France et rentré au pays depuis moins de 6 mois.

#### **2. Le programme co-développement 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 interministérielle) 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.

### **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). L'aide financière maximale accordée au promoteur s'élève à 3700 euros / projet.

## **3. Le programme Migrations et Initiatives Economiques**

### **La mise en place du PMIE (Programme Migrations et Initiatives Economiques)**

Les actions des migrants dans le domaine économique ne sont pas cloisonnées. L'accueil de nombreux porteurs de projets dans le cadre du PDLM a permis de mettre en évidence de nombreuses initiatives à cheval sur le pays d'origine et le pays d'accueil (entreprise d'import export, investissements à distance).

Afin d'appuyer les initiatives économiques des migrants dans toute leur diversité (et non seulement dans le cadre d'un retour), les opérateurs français impliqués dans le PDLM ont mis en place le Programme Migrations et Initiatives Economiques.

Le PMIE permet d'orienter les porteurs de projets vers des services et des acteurs existants ayant des spécificités sociales, géographiques, techniques de formation, de financement...

- Pour la création d'entreprise en France, les porteurs de projets sont orientés vers les organismes de «l'économie solidaire » type ADIE, 3CI, IRFED, Prime 95...
- Pour la réinstallation dans le pays d'origine, le PDLM appuie les promoteurs du bassin du fleuve Sénégal.
- Pour la création d'activité entre les deux espaces, une recherche – action est en cours avec des partenaires bancaires pour faciliter l'accès au crédit (Action pilote « Investissement à distance »)

Pour la réalisation d'études de faisabilité, un dispositif de bourses d'étude est cogéré par l'ensemble des partenaires du PMIE

### **Mise en réseau des opérateurs**

Le PMIE a permis de formaliser un réseau d'acteurs autour de la thématique Migration et Initiatives Economiques : le GAME ( Groupe d'Appui à la Micro-Entreprise).

Le GAME est basé sur cinq régions françaises (Ile de France, PACA, Aquitaine, Nord pas de Calais, Rhône Alpes). Il comprend quatorze organismes qui interviennent dans 10 pays

d'origine des migrants (Algérie, Maroc, Sénégal, Mali, Mauritanie, Côte d'Ivoire, Bénin, Togo, Guinée, Gabon)

Ces acteurs spécialisés conduisent une stratégie commune d'information, d'accueil, et d'orientation. Ils gèrent en commun des outils d'appui, se transmettent des dossiers, et co-animent des formations pour les migrants créateurs d'entreprise.

### **Quelques perspectives**

Les perspectives du PMIE se déclinent en termes techniques et politiques, par rapport aux zones d'intervention et à l'articulation avec les politiques sociales liées à l'intégration en France :

- Élargissement des dispositifs publics d'appui aux migrants créateurs d'entreprise vers plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Togo), d'Afrique de l'Est et d'Europe de l'Est.
- Articulation du travail du PMIE avec les politiques de développement social urbain et le rôle des missions villes dans les quartiers défavorisés en France pour l'information et l'appui aux initiatives économiques.

## **CHAPITRE 4 : RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION EUROPEENNE<sup>5</sup>**

---

### **1. Le lien avec les politiques publiques**

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 quitté 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.**

### **2. Positionnement par rapport à l'accès des étrangers aux droits sur l'espace européen...**

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.

---

<sup>5</sup> D'après le rapport du "séminaire européen des acteurs du retour volontaire" (PSEau, OCIV), Paris, les 3 et 4 décembre 2001.

- 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 laissée.
- ⇒ 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 droits de l'homme. Ce lien est considéré comme un enjeu.
- ⇒ De là, 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.

## 3. Méthodes 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.

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 plaide 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).