Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12277
04 juin 2010

Les programmes de retour volontaire: un moyen humain, économe et efficace d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteure: Mme Özlem TÜRKÖNE, Turquie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Avec environ 10 millions de migrants en situation irrégulière dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Europe doit trouver des solutions de retour efficaces qui mettent en balance les besoins des Etats membres et les droits humains des migrants en situation irrégulière.

Les programmes de retour volontaire pour les migrants en situation irrégulière offrent une solution alternative au retour forcé. Le retour volontaire est non seulement plus humain, mais il coûte aussi moins cher que le retour forcé (un tiers des dépenses selon certaines études). Quand le retour volontaire s'accompagne d'une aide à la réintégration, il devient également beaucoup plus attrayant pour les candidats au retour, un retour durable pouvant contribuer au développement du pays d'origine.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe sont encouragés à promouvoir les programmes de retour volontaire assisté, en faisant appel aux bons offices de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Pour accroître le nombre de retours volontaires, les Etats membres devraient ouvrir les programmes à des catégories plus vastes de personnes, par exemple en incluant non seulement les demandeurs d'asile déboutés mais aussi tous les migrants en situation irrégulière, et multiplier les campagnes d'information pour les candidats potentiels. Il faudrait cependant s'assurer que les retours sont bien «volontaires» et les programmes de retour, contrôlés du point de vue de leur efficacité.

Le Comité des Ministres a déjà adopté, en mai 2005, «20 principes directeurs sur les retours forcés» qui ont eu un impact notable dans les Etats membres et dans le milieu des droits de l'homme. Il est vivement encouragé à élaborer des lignes directrices similaires sur les retours volontaires assistés.

1. Renvoi en commission: Doc. 11483, Renvoi 3408 du 25 janvier 2008.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 6
C. Exposé des motifs, par Mme Türköne, rapporteur 7
1. Introduction 7
2. Les programmes de retour volontaire assisté: de quoi s'agit-il? 8
2.1. L'avant-départ 8
2.2. Le voyage 9
2.3. L'après-retour 9
3. Quelle est l'efficacité de ces programmes en termes de personnes rapatriées, de coûts et de durabilité du retour? 10
3.1. Nombre de personnes rapatriées 10
3.2. Coût 10
3.3. Durabilité 10
4. Comment améliorer les programmes de retour volontaire assisté? 11
4.1. Caractère volontaire du retour 11
4.2. Retour volontaire assisté des migrants en situation irrégulière placés dans des centres de rétention 12
4.3. Groupes de personnes vulnérables 12
4.4. Interdictions de retour 13
4.5. Coopération entre les gouvernements du pays hôte et du pays de destination 13
4.6. Points particuliers soulevés par les rapatriés 14
4.7. Pour répondre à certaines idées répandues 14
5. Conclusions 15
Annexe – Profils nationaux 16

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire se déclare régulièrement préoccupée par la nécessité de faire face au nombre de migrants en situation irrégulière en Europe. On estime qu'il pourrait y avoir environ 10 millions de migrants en situation irrégulière en Europe, 500 000 personnes supplémentaires entrant illégalement en Europe chaque année ou s'y retrouvant en situation irrégulière. L'Assemblée reconnaît que nombre de ces personnes devront quitter l'Europe et qu'il est de leur responsabilité de le faire. Certaines d'entre elles, cependant, risquent d'être dans l'incapacité de respecter cette obligation par leurs propres moyens et pourront avoir besoin d'une assistance.

2. Le retour des migrants en situation irrégulière est une priorité économique, sociale et politique pour de nombreux Etats européens. Deux types de retour peuvent être envisagés. Le premier est le retour forcé, qui entraîne souvent une longue période de rétention, un coût financier élevé pour l'Etat concerné et, pour les personnes et les familles concernées, des difficultés et des souffrances. Il existe un autre type de retour, beaucoup plus humain: «le retour et la réintégration volontaires assistés», qui donne en premier lieu aux demandeurs d'asile déboutés, mais aussi aux migrants en situation irrégulière, la possibilité de rentrer chez eux dans la dignité. Dans certains cas, lorsqu'il s'accompagne d'une aide à la réintégration, il assure au retour un caractère durable. Il est aussi nettement moins coûteux que le retour forcé pour le pays hôte. Au Royaume-Uni, par exemple, le coût du retour volontaire, y compris l'aide à la réintégration, représente le tiers de celui du retour forcé.

3. Les programmes de retour volontaire assisté ont aussi un autre avantage. Ils sont plus acceptables politiquement et socialement pour les pays d'origine. En effet, de nombreux pays d'origine refusent le retour de leurs ressortissants ou créent des difficultés lorsque celui-ci a lieu contre la volonté des personnes concernées. Dans ces conditions, le retour volontaire assisté est peut-être la seule option réaliste pour les pays hôtes. Les programmes de retour volontaire assisté présentent encore d'autres avantages importants: lorsqu'ils s'accompagnent d'une aide à la réintégration, ils contribuent à ce que le retour soit plus durable en réduisant la possibilité que la personne rapatriée cherche à quitter une nouvelle fois son pays d'origine. Ils constituent aussi une forme d'aide au développement du pays et de la région concernés; de nombreux rapatriés ayant bénéficié d'une aide à la création d'une petite entreprise obtiennent de bons résultats et finissent par employer d'autres personnes. Le retour volontaire envoie aussi à la famille du rapatrié, à ses amis et aux autres personnes avec lesquelles il est en contact un message fort sur la migration irrégulière et, en particulier, le fait qu'elle ne correspond pas à l'image idéale qui en est souvent donnée. Le rapatrié peut ainsi devenir un argument vivant contre la migration irrégulière.

4. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans ses 20 principes directeurs sur le retour forcé adoptés en mai 2005, déclarait que «l'Etat d'accueil devrait prendre des mesures encourageant le retour volontaire, lequel est préférable au retour forcé». Néanmoins, l'accent devrait être mis beaucoup plus fortement sur le retour volontaire assisté dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il convient que les Etats membres et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe continuent à promouvoir ce type de programmes.

5. Des programmes de retour volontaire assisté sont mis en œuvre dans le monde entier depuis près de trente ans et ont permis le retour de plus de 1,6 million de personnes dans plus de 160 pays. Certains Etats membres comme le Royaume-Uni ont aidé plus de 30 000 personnes à rentrer dans leur pays par ce moyen au cours de la décennie 1999-2009. L'expérience montre invariablement que très peu de rapatriés émigrent de nouveau, ce qui atteste de l'efficacité et la viabilité des programmes mis en œuvre.

6. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est la principale organisation internationale à travailler sur la question du retour volontaire assisté. Elle coopère étroitement avec les Etats, d'autres organisations internationales, des organisations non gouvernementales, la société civile et les diasporas. Dans certains pays, elle est le principal acteur de la mise en œuvre de ces programmes; dans d'autres, elle partage ce rôle avec un organisme public; dans d'autres encore, son rôle est très limité. L'Assemblée note avec satisfaction la contribution de l'OIM aux processus de retour volontaire assisté et la félicite pour ses réalisations dans ce domaine.

7. L'Assemblée note que l'efficacité d'un programme de retour volontaire assisté passe par sa capacité à atteindre l'ensemble de la communauté concernée et à obtenir le soutien et la confiance des personnes qui envisagent un retour. Il est donc essentiel que des conseillers indépendants comme l'OIM et des partenaires de la société civile, notamment des ONG, soient impliqués dans le processus.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 18 mai 2010.

8. L'Assemblée note qu'une assistance doit être envisagée à trois étapes du processus de retour. En premier lieu, l'assistance est requise lors de la phase préalable au départ sous forme d'un conseil indépendant et d'information sur le pays et la région d'origine ainsi que pour régler la question des papiers d'identité. Elle est également nécessaire à l'étape du transport, notamment par la prise en charge des frais de voyage et une assistance à l'aéroport et à d'autres points du voyage. Enfin, elle est nécessaire lors de la phase qui suit le retour. S'ils se trouvent confrontés aux mêmes problèmes que lorsqu'ils ont quitté leur pays d'origine, les rapatriés seront tentés de repartir. Il est donc important qu'une forme d'assistance en nature leur soit proposée pour la réintégration – par exemple sous forme d'hébergement temporaire, de mesures éducatives, de formation professionnelle, d'aide à la création d'une petite entreprise ou à l'accès à l'emploi – et que leur réintégration et cette assistance fassent l'objet d'un suivi.

9. Etant donné l'importance des programmes de retour volontaire assisté dans la gestion des migrations irrégulières, l'Assemblée appelle les Etats membres:

9.1. à accorder une priorité beaucoup plus grande à la promotion du retour volontaire assisté, en faisant appel aux bons offices de l'Organisation internationale pour les migrations. Ce faisant, les Etats membres sont encouragés:

9.1.1. à mettre en place des plans d'information des communautés les plus concernées et à développer des campagnes de promotion du retour volontaire assisté, avec la participation des communautés et des diasporas concernées, en recourant pleinement à différents matériaux publicitaires (traduits dans toutes les langues correspondantes) et à la publicité dans les journaux nationaux et locaux ainsi qu'à la radio et à la télévision;

9.1.2. à favoriser des approches sur mesure du retour volontaire assisté, sous forme de plans individuels ou familiaux, en apportant une aide aux trois étapes suivantes:

9.1.2.1. avant le départ, en donnant la possibilité aux candidats potentiels au retour de bénéficier d'un conseil, de recevoir des informations sur le pays/la région d'origine et d'entrer en contact avec des personnes vivant dans leur ville ou localité d'origine, afin de leur permettre de décider en connaissance de cause si le retour volontaire est l'option la plus indiquée pour eux. Ils devraient aussi être aidés à obtenir les pièces d'identité et titres de voyage dont ils ont besoin;

9.1.2.2. pendant le voyage, en prenant en charge leur billet de transport et en les aidant au cours du voyage, notamment aux points de départ et d'arrivée. Une assistance supplémentaire pourrait être fournie en fonction des besoins, notamment dans le cas des personnes vulnérables présentant des besoins spéciaux (comme les personnes ayant des problèmes de santé, les mineurs ou les victimes de la traite des êtres humains);

9.1.2.3. après le retour, de manière à ce que celui-ci soit durable. Il peut s'agir ici de l'hébergement temporaire, de mesures éducatives, de formation professionnelle, d'aide à la création de petites entreprises ou à l'accès à l'emploi. Cette assistance doit faire l'objet d'un suivi et être soumise à évaluation.

10. Les Etats membres sont aussi invités:

10.1. à veiller à ce que les programmes de retour assisté soient réellement volontaires, que leur consentement n'a pas été obtenu sous la pression ou par chantage et que les candidats au retour aient affaire à des interlocuteurs indépendants et impartiaux pendant la préparation du retour, afin de pouvoir se déterminer librement et en connaissance de cause. Il convient de garantir la confidentialité et l'anonymat dès le début du processus, faute de quoi les candidats potentiels ne viendront pas se présenter pour examiner l'option d'un retour volontaire assisté;

10.2. à veiller à maintenir l'équilibre entre l'aide financière et l'aide en nature;

10.3. à inclure parmi les bénéficiaires du retour assisté l'éventail le plus large de personnes, tels les demandeurs d'asile, les demandeurs d'asile déboutés, les migrants en situation irrégulière, les personnes en transit et les personnes placées en rétention;

10.4. à garantir que le retour volontaire assisté ne puisse en aucun cas remettre en cause le droit d'un demandeur d'asile à demander asile et protection;

10.5. à maintenir une distinction entre le retour volontaire assisté pour les migrants en situation irrégulière et le retour «indépendant» de personnes condamnées pour un délit et emprisonnées;

10.6. à tenir particulièrement compte des besoins des migrants vulnérables, et en particulier:

10.6.1. des mineurs non accompagnés, en prenant en considération leurs besoins et leurs souhaits, ainsi que l'avis de leur tuteur. Des contacts doivent être établis avec les membres de leur famille dans le pays d'origine. Les mineurs doivent être accompagnés pendant le voyage de retour et l'accueil dans le pays d'origine doit être organisé. Cet accueil doit inclure une aide à la réintégration, par exemple sous forme d'une aide à l'éducation ou d'autres formes de soutien, et éventuellement une aide au développement des revenus de la famille du mineur;

10.6.2. des personnes ayant des problèmes de santé, qui peuvent avoir besoin d'une aide médicale pendant le processus de retour et d'informations sur l'accès aux soins de santé et les établissements de santé après leur retour et à s'assurer qu'un soutien médical adapté est disponible et accessible dans le pays d'origine;

10.6.3. des victimes de la traite des êtres humains, dont la vulnérabilité doit être prise en considération. Ces personnes peuvent avoir besoin de rester en contact étroit avec des structures de soutien dans leur pays d'origine et de recevoir un soutien psychologique, juridique ou médical ainsi qu'une aide pour trouver un emploi, reprendre des études ou suivre une formation;

10.7. à encourager une évaluation indépendante des résultats des programmes de retour volontaire assisté et de la réintégration des personnes concernées, en particulier de celles qui sont considérées comme vulnérables.

11. D'autre part, l'Assemblée considère que les Etats membres devraient:

11.1. financer et soutenir pleinement l'OIM dans son travail sur le retour volontaire assisté;

11.2. inciter les ONG et les diasporas à contribuer au processus de retour volontaire assisté et les soutenir dans cette démarche;

11.3. soutenir le développement d'études universitaires sur le retour volontaire assisté et l'efficacité de ce type de programmes;

11.4. supprimer ou réduire les obstacles aux programmes de retour volontaire assisté, notamment le niveau insuffisant de l'aide à la réintégration et les interdictions de retour avec leurs effets pénalisants, qui constituent l'un des principaux facteurs pouvant dissuader des personnes à opter pour le retour volontaire assisté.

12. L'Assemblée invite l'Union européenne à poursuivre le financement des programmes de retour volontaire assisté par le biais de programmes comme le Fonds européen pour les réfugiés (phase III), le Fonds pour le retour et le Fonds pour les frontières extérieures, et d'inclure également cette aide dans les fonds futurs.

13. L'Assemblée encourage l'OIM à poursuivre son travail sur le retour volontaire assisté, notamment en développant encore l'accès des candidats potentiels à l'information sur le pays/la région d'origine et en diffusant plus largement l'information sur les programmes de retour. L'OIM est aussi invitée à améliorer le suivi, y compris le suivi indépendant, de la réintégration après le retour, en particulier en ce qui concerne les femmes et les personnes vulnérables.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution … (2010) sur les programmes de retour volontaire comme moyen humain, économe et efficace d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière et félicite le Comité des Ministres d'avoir incité les Etats membres à promouvoir le retour volontaire de préférence au retour forcé dans ses 20 principes directeurs sur le retour forcé, adoptés en mai 2005.

2. L'Assemblée appelle instamment le Comité des Ministres à continuer de promouvoir l'utilisation de programmes de retour volontaire et à développer, avec l'aide de l'un de ses comités intergouvernementaux (comme le Comité européen sur les migrations, CDMG), le travail de recherche et de suivi sur les programmes de retour volontaire assisté mis en œuvre par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée recommande aussi au Comité des Ministres d'inviter l'un de ses comités intergouvernementaux (comme le Comité européen sur les migrations, CDMG) à élaborer des principes directeurs sur le retour volontaire assisté, en coopération avec l'Organisation internationale pour les migrations, afin de mieux promouvoir l'utilisation de ce dispositif de retour dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces principes directeurs pourraient utilement compléter les 20 principes directeurs du Comité des Ministres sur le retour forcé.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 18 mai 2010.

C. Exposé des motifs, par Mme Türköne, rapporteur

1. Introduction

1. On estime à environ 10 millions le nombre de migrants en situation irrégulière vivant aujourd'hui en Europe, avec chaque année pas moins de 500 000 personnes qui entrent clandestinement en Europe ou qui s'y trouvent ensuite en situation irrégulière.

2. Certaines de ces personnes parviendront ultérieurement à régulariser leur situation, mais un grand nombre d'entre elles devront retourner dans leur pays d'origine. Certaines partiront de leur plein gré, par leurs propres moyens; d'autres seront contraintes de rentrer dans leur pays par les autorités, souvent à la suite d'une période de rétention.

3. Les programmes de retour volontaire assisté (RVA) sont pour de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe un moyen d'aider les migrants en situation irrégulière à retourner dans leur pays d'origine. Ces programmes sont perçus comme une option préférable au retour forcé dans la mesure où ils permettent aux migrants en situation irrégulière de rentrer chez eux dans la dignité et, dans certains pays et dans certains cas, ils contribuent à la réintégration des migrants en situation irrégulière une fois ceux-ci rentrés dans leur pays d'origine.

4. Ils offrent aux migrants en situation irrégulière et aux Etats membres une alternative mutuellement avantageuse aux mesures d'expulsion ou de refoulement obligatoire. Les programmes de retour volontaire assisté sont moins coûteux pour le pays hôte que les dispositifs de rétention et d'expulsion. Ils peuvent également contribuer à améliorer les relations entre le pays d'accueil et le pays d'origine[4].

5. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'est exprimé en faveur du retour volontaire assisté dans ses «20 principes directeurs sur le retour forcé», adoptés en mai 2005. Dans ce document, le Comité des Ministres déclare: «L'Etat d'accueil devrait prendre des mesures encourageant le retour volontaire, lequel est préférable au retour forcé. Il devrait régulièrement évaluer et améliorer, si nécessaire, les programmes mis en œuvre à cet effet.»[5] L'Union européenne, dans la «Directive retour» déclare également que le retour volontaire est préférable au retour forcé[6].

6. Depuis près de trois décennies, le retour volontaire assisté a permis à plus de 1,6 million de personnes de rentrer dans plus de 160 pays dans le monde. Pour l'application des mesures de retour volontaire assisté, les Etats membres ont bénéficié de l'aide et des conseils de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui a acquis une expérience très riche dans la mise en œuvre des programmes de ce type dans le monde entier.

7. Dans ce rapport, le rapporteur examinera les trois étapes du retour volontaire assisté, à savoir l'étape d'«avant-départ» qui comprend tous les moments conduisant à la décision de retour ainsi que la préparation du retour, l'étape du voyage et l'étape d'«après-retour», y compris la réintégration dans le pays d'origine.

8. Elle abordera quelques-unes des questions et préoccupations principales que soulève le recours à ces programmes, en présentant un certain nombre d'études de cas pour montrer comment les programmes de retour volontaire assisté fonctionnent en pratique dans différents pays.

9. Lors de la préparation de ce rapport, le rapporteur a organisé une audition sur ce thème aux Pays-Bas le 27 mars 2009 et effectué une visite d'information à Londres les 25 et 26 novembre 2009, où elle a pu rencontrer des représentants de l'organisme public chargé du contrôle des frontières (UK Border Agency), ainsi que des représentants de la société civile et de l'OIM. Elle remercie toutes les personnes qui ont contribué à la préparation de ce rapport et, en particulier, le personnel de l'OIM qui l'a beaucoup aidée lors des différentes étapes de la préparation de ce rapport.

---

4. Retour volontaire assisté: voir OIM (Organisation internationale pour les migrations), services chargés de la gestion des migrations, Genève (www.iom.int

5. Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005. Voir le site /www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/asylum,_refugees_and_stateless_persons/texts_and_documents/2005/Twenty%20Guidelines%20on%20forced%20return%202005.pdf.

6. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. «10. Lorsqu'il n'y a pas de raison de croire que l'effet utile d'une procédure de retour s'en trouve compromis, il convient de privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé et d'accorder un délai de départ volontaire.»

2. Les programmes de retour volontaire assisté: de quoi s'agit-il?

10. Les programmes de retour volontaire assisté sont des programmes mis en place par l'OIM, principalement pour aider les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile déboutés, avec le soutien et la coordination des gouvernements, pour aider ces personnes à retourner dans leur pays d'origine de façon durable et dans la dignité.

11. L'OIM définit ainsi le retour volontaire assisté: «(…) le retour volontaire assisté (RVA) comprend une aide organisationnelle et financière pour le retour et si possible la mise en place de mesures de réintégration pour les individus qui rentrent chez eux volontairement. Cette décision volontaire consiste en deux éléments: d'abord, la liberté de choix, qui se définit par l'absence de pression psychologique, physique ou matérielle. Ensuite, il s'agit d'une décision éclairée qui repose sur la mise à disposition d'informations correctes et suffisantes sur lesquelles se fonde la décision du retour. Le retour volontaire assisté offre également au pays d'accueil une solution alternative aux opérations de rapatriement forcé qui sont onéreuses et impopulaires.»[7] En outre, il y a des situations dans lesquelles le pays hôte ne peut pas organiser les retours forcés (défaut de contacts diplomatiques, refus du pays d'origine de délivrer des documents nécessaires pour le voyage). La seule option de retour possible reste alors le retour volontaire, à condition que la personne concernée opte pour ce choix.

12. Il importe de souligner le caractère «volontaire» du retour sur lequel insiste la définition de l'OIM, par opposition au retour forcé dans lequel le retour est organisé par le gouvernement, l'individu concerné n'ayant d'autre choix que de retourner dans son pays d'origine en se soumettant à la volonté du gouvernement.

13. Dans la procédure de retour volontaire, l'implication d'une tierce partie comme l'OIM aide à garantir le caractère volontaire du retour; c'est la raison pour laquelle une tierce partie est toujours associée à ce processus. Dans certains pays, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, l'OIM est en fait l'acteur principal assurant la mise en œuvre de la procédure de retour volontaire assisté. Dans d'autres pays, comme la Suisse, la procédure de retour est appliquée par des organes de l'Etat en coopération étroite avec l'OIM et souvent avec une participation très importante des organisations non gouvernementales (ONG), en particulier en matière de soutien individuel. Dans d'autres pays encore, comme la France ou la Suède, elle est appliquée presque entièrement par un organe de l'Etat avec une participation très réduite de l'OIM. Celle-ci assure la mise en œuvre de plus de 20 programmes de retour volontaire assisté et d'une centaine de projets dans le monde entier.

14. Le retour volontaire assisté peut s'adresser à différentes catégories de personnes, comme les demandeurs d'asile, les demandeurs d'asile déboutés, les migrants en situation irrégulière, les personnes à bout de ressources et les personnes en transit. Il peut être axé sur certaines catégories particulières de personnes, ou bien leur donner la priorité, comme les personnes vulnérables ou les personnes originaires de certaines régions géographiques. Il s'adresse parfois aux personnes en rétention en instance de retour et peut même s'appliquer aux étrangers qui purgent une peine de prison, mais le rapporteur considère ce dernier groupe comme un groupe à part à distinguer des migrants en situation irrégulière qui n'ont commis aucune infraction pénale.

15. Le retour volontaire assisté peut être financé par des donateurs, par le gouvernement du pays d'accueil, ou par les deux à la fois.Ce type de programme varie en fonction du type et de l'ampleur de l'aide offerte aux personnes concernées, mais il comprend toujours trois étapes principales: l'avant-départ, le voyage et l'après-retour.

2.1. L'avant-départ[8]

16. La première étape du retour volontaire assisté est celle de l'«avant-départ». Les migrants en situation irrégulière ou les personnes dont la demande d'asile a été rejetée ou dont le titre de séjour est arrivé à expiration disposent de peu de solutions pour demeurer légalement dans le pays hôte. Nombre d'entre eux se heurtent à de graves difficultés, notamment le risque d'expulsion, l'absence de papiers, l'exploitation et l'incertitude quant à leur avenir. Beaucoup ne connaissent pas les options qui s'offrent à eux ni l'aide dont ils pourraient bénéficier. En outre, certains demandeurs d'asile qui attendent toujours une décision ou qui ont fait appel de la décision ne souhaitent plus, pour diverses raisons, donner suite à leur demande et rentrent chez eux.

---

7. «Coping with Return: An overview of methodology development and exchange of best practices on voluntary return assistance in the enlarged European Union with particular emphasis on vulnerable asylum seekers», 2006, www.iom-nederland.nl/dsresource?objectid=661&type=org.

8. Retour volontaire assisté, Organisation internationale pour les migrations (OIM), www.iom.int

17. La première étape de tout programme de retour volontaire assisté consiste donc à chercher à atteindre les membres de la communauté qui pourraient être intéressés par ce programme et à leur fournir des renseignements par le biais de campagnes d'information. Ce type de campagnes peut se faire par voie d'affichage ou à travers d'autres formes de publicité, ainsi que sur des radios locales, dans des journaux locaux et d'autres médias auxquels les membres de la communauté concernée sont susceptibles d'avoir accès.

18. Des séminaires généraux d'information et/ou des séances de conseil individuel sont organisés pour les personnes intéressées, sans aucune obligation pour les participants de s'engager dans une procédure de retour volontaire. Ces activités ne sont pas organisées par les autorités et aucune information ne leur est divulguée concernant les participants à ces événements. Il s'agit là d'un élément essentiel pour que les candidats potentiels au retour participent en toute confiance à ces activités et comprennent bien ce qu'est une décision volontaire de retour.

19. Lors des séances individuelles de conseil, les candidats potentiels peuvent discuter de leurs inquiétudes à propos du retour dans leur pays. Ils reçoivent des informations actualisées sur leur pays d'origine, notamment des informations sur la situation économique, politique et sociale dans le pays ou dans une région ou une localité particulière. On peut aussi les mettre en contact avec des personnes qui sont rentrées chez elles ou avec des amis ou des membres de leur famille, en leur donnant la possibilité d'enquêter sur les opportunités en matière d'emploi. L'aide apportée est une aide individualisée qui tient compte des besoins spécifiques, des capacités et des souhaits des candidats potentiels au rapatriement. Tous les obstacles au retour peuvent être examinés et évalués dans ce contexte.

20. Lorsqu'un candidat potentiel décide de s'engager dans une procédure de retour volontaire, on lui fournit l'information et/ou l'assistance dont il a besoin pour obtenir un titre de transport valide et organiser son voyage vers le pays de destination et ensuite à l'intérieur du pays, en lui indiquant un délai pour ce retour.

2.2. Le voyage[9]

21. La deuxième étape du retour volontaire assisté est celle du transport depuis le pays hôte jusqu'à la destination finale dans le pays d'origine. Le type et la quantité de l'aide fournie varient selon les programmes, mais la plupart des programmes de retour volontaire assisté offrent une certaine assistance financière pour les frais de voyage, notamment le billet d'avion et les autres frais de transport à l'intérieur du pays de destination. Les rapatriés peuvent recevoir une aide aux aéroports de départ et d'arrivée en ce qui concerne leur titre de voyage, leurs bagages et/ou d'autres questions apparentées. Les rapatriés appartenant à une catégorie de personnes vulnérables peuvent bénéficier de la présence d'un accompagnateur et/ou d'une assistance médicale.

2.3. L'après-retour[10]

22. L'étape finale du retour volontaire assisté est celle de l'«après-retour» dans le pays de destination. Les programmes de retour volontaire assisté offrent parfois une aide aux rapatriés pour leur permettre d'atteindre leur destination finale, de trouver un logement temporaire, de renouer les liens avec leur famille ou leurs amis et/ou de mettre en place des mesures médicales.

23. Cependant, l'un des premiers objectifs des programmes de retour volontaire assisté est de favoriser la durabilité du retour. S'il rencontre des difficultés identiques à celles qui l'ont incité à émigrer une première fois, il y a peu de chances qu'un rapatrié reste dans son pays d'origine. C'est pourquoi de nombreux programmes de retour volontaire assisté apportent aux rapatriés un certain type de soutien à plus long terme, pour les aider à se réintégrer et à devenir des membres productifs de leur communauté d'origine. Ce soutien peut prendre la forme d'un apport financier, en espèces ou en nature, et/ou consister à créer des opportunités dans le domaine de l'éducation et/ou de l'emploi ou des petites entreprises, souvent en coordination avec des groupes locaux et des organisations non gouvernementales.

24. Cette aide ne contribue pas seulement à assurer le rapatriement durable de la personne concernée, elle joue aussi un rôle important pour dissuader les migrations irrégulières dans la communauté. Il y a de fortes chances, en effet, que les rapatriés volontaires plaident contre la migration irrégulière et que leur exemple devienne pour ceux qui les entourent un rappel quotidien du fait que la migration irrégulière n'ouvre pas automatiquement l'accès à une vie heureuse et prospère dans un autre pays. Certains programmes ne

9. *Ibid.*
10. *Ibid.*

se limitent pas à offrir une aide aux rapatriés eux-mêmes mais visent des communautés entières, en cherchant à améliorer les conditions économiques et/ou sociales locales et à s'attaquer plus profondément aux causes des migrations irrégulières.

25. L'OIM reste en contact avec la plupart des migrants rapatriés pendant une période allant de six mois à un an, voire davantage, en fonction de la mission du projet. Le rapporteur estime que le suivi à long terme est un élément essentiel des programmes de RVA.

3. Quelle est l'efficacité de ces programmes en termes de personnes rapatriées, de coûts et de durabilité du retour?

3.1. Nombre de personnes rapatriées

26. L'OIM indique que, depuis près de trente ans qu'elle gère des programmes de ce type, le retour volontaire assisté a aidé plus de 1,6 million de personnes à rentrer dans plus de 160 pays.

27. Environ 32 000 migrants sont rentrés chez eux dans le cadre des RVA de l'OIM en 2009, par rapport à environ 23 000 en 2008.

28. Au Royaume-Uni, depuis 1999, l'OIM a aidé environ 30 000 personnes à rentrer dans près de 130 pays. En 2009, par exemple, on a recensé 4 945 retours volontaires, par rapport à 4 301 en 2008 et 4 157 en 2007. Le plus grand nombre de personnes rapatriées du Royaume-Uni étaient originaires d'Irak (4 536), d'Albanie (4 021) et d'Afghanistan (2 320).

3.2. Coût

29. Le coût du retour volontaire assisté est bien inférieur à celui du retour forcé, dans lequel doit être inclus notamment le coût de la rétention et du retour accompagné.

30. Au Royaume-Uni, par exemple, les refoulements obligatoires ont coûté en 2005 au contribuable britannique 11 000 £ par personne. Les retours volontaires ont coûté 1 000 £ par personne. Si l'on prend en compte l'aide à la réintégration, le coût des retours volontaires représentait moins d'un tiers de celui des retours forcés[11].Selon des estimations plus récentes, le coût des retours forcés se situerait entre 11 000 £ et 25 600 £, tandis que celui des retours volontaires s'échelonnerait par personne entre 600 £ (frais de voyage uniquement) et 5 000 £ (aide à la réintégration incluse)[12].

31. Le coût de la rétention est évidemment un élément très important; à titre indicatif, au Royaume-Uni, le coût du maintien d'une personne en rétention est estimé entre 39 000 £ et 52 000 £.

32. L'Union européenne peut participer au financement des programmes de retour volontaire assisté dans les Etats membres. Le programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires (2007 -2013)» permet l'accès à un financement du Fonds européen pour les réfugiés (phase III), du Fonds pour le retour et du Fonds pour les frontières extérieures. Le rapporteur juge important d'encourager l'Union européenne à continuer à apporter un cofinancement aux Etats membres qui appliquent des mesures de retour volontaire assisté.

3.3. Durabilité

33. Pour que les programmes de retour volontaire assisté soient effectivement une solution durable au problème de la migration irrégulière, il faut que les personnes rapatriées se réintègrent et deviennent des membres productifs de leur pays d'origine. Même si certains des facteurs incitant les individus à émigrer échappent au contrôle des organisations et des Etats membres qui parrainent les programmes de retour volontaire assisté, certaines mesures, notamment celles qui visent à promouvoir la croissance économique dans les communautés locales, peuvent contribuer à réduire ces facteurs. Offrir de l'aide en nature garantit que les fonds sont investis dans ce à quoi ils sont destinés, ce que les programmes d'aide financière ne peuvent confirmer.

11. National Audit Office, communiqué de presse «Returning Failed Asylum Applicants», 19 juillet 2005.
12. National Audit Office, rapport final «Costing Work Stream-NAO Asylum Strategy», 18 novembre 2008.

34. Un certain nombre de données semblent indiquer que les programmes de retour volontaire assisté aboutissent à des retours plus durables. Tout d'abord, le nombre de personnes cherchant à émigrer de nouveau après leur retour est apparemment peu élevé. D'après une enquête réalisée au Royaume-Uni (voir plus loin le profil national de ce pays), seules environ 4 % des personnes rapatriées ont cherché à quitter de nouveau leur pays et la plupart de celles qui ont cherché à repartir ont tenté d'entrer légalement dans un autre pays. De plus, dans une autre enquête menée au Royaume-Uni sur les retours pendant la période de 2002 à 2005, qui a permis d'interroger la moitié des 2 065 personnes rapatriées pendant cette période, 92 % des personnes interrogées ont déclaré que l'aide à la réintégration était utile ou très utile; 81 % étaient des hommes et 19 % des femmes. La majorité des personnes étaient âgées de 18 à 30 ans et avaient passé de trois à cinq ans au Royaume-Uni (38 %) ou plus de cinq ans (20 %). Elles avaient aussi en grande majorité (81 %) choisi de créer une petite entreprise et 77 % de ces entreprises étaient encore en activité au moment de l'enquête. Les deux tiers des rapatriés qui avaient opté pour une formation avaient trouvé un emploi. D'après une autre enquête sur les retours volontaires depuis le Royaume-Uni vers l'Afghanistan, sur les 165 personnes ayant bénéficié d'une aide à la création d'entreprise, 160 étaient encore en activité, quatre avaient fermé boutique et une personne avait disparu.

35. Les personnes qui ont créé une petite entreprise ont été nombreuses à employer des salariés, ce qui est aussi une indication d'un retour durable.

36. Néanmoins, des données supplémentaires sont nécessaires sur la durabilité des retours. Le rapporteur est d'avis qu'un travail supplémentaire doit être consacré au suivi des retours et à l'évaluation de leur durabilité. Dans l'idéal, le retour et la réintégration ne devraient pas bénéficier au seul rapatrié mais aussi à la communauté locale, en favorisant le renforcement des capacités et le développement du pays d'origine. C'est la démarche qu'ont adoptée par exemple les Pays-Bas dans leurs programmes relatifs à l'Irak, où ils financent quatre programmes d'activité à l'échelon local. Ces programmes doivent être encouragés et il importe que les pays d'origine soient impliqués dans les programmes de retour volontaire assisté.

4. Comment améliorer les programmes de retour volontaire assisté?

37. Lors de la préparation de ce rapport, le rapporteur a pris connaissance des diverses critiques adressées aux programmes de retour volontaire assisté et des propositions mises en avant pour les améliorer. Cette partie du rapport est consacrée à l'examen de quelques-unes des questions les plus importantes à cet égard.

4.1. Caractère volontaire du retour

38. L'une des préoccupations le plus souvent citées sur les retours volontaires assistés concerne la question de savoir dans quelle mesure ces retours peuvent réellement être considérés comme «volontaires».

39. Pour que la décision d'un migrant de rentrer dans son pays d'origine soit réellement volontaire, il faut que celui-ci ait été informé de toutes les possibilités existantes, à savoir rester dans le pays hôte, retourner dans son pays d'origine ou émigrer vers un troisième pays. Outre l'information procédurale concernant le titre de voyage et autres arrangements, les candidats au rapatriement devraient recevoir une information complète sur la situation économique, politique et sociale dans leur pays et leur communauté d'origine. Les représentants des organisations qui parrainent le retour volontaire assisté doivent respecter les souhaits des candidats potentiels et éviter d'exercer des pressions sur eux pour les inciter à choisir le retour volontaire assisté.

40. L'existence de facteurs d'incitation et d'attrait est, dans tous les cas, inévitable. Les facteurs d'incitation au retour comprennent la crainte de l'expulsion et de la rétention; les facteurs d'attrait sont la nostalgie pour le pays d'origine et le désir de revoir la famille et les amis. L'ensemble de ces éléments influence la décision de retour volontaire.

41. Selon le Conseil européen pour les réfugiés et exilés (ECRE), le terme «volontaire» ne peut être employé que lorsque la personne concernée dispose de «la possibilité légale de résider dans un pays tiers» et a donné un «consentement individuel authentique, sans avoir subi de pressions d'aucune sorte»[13].

13. Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), *Manuel sur le retour volontaire:* http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/JBRN-6WPCD8/$file/ECRE%20March%202006.pdf?openelement.

42. Le rapporteur est d'avis que la question du caractère volontaire ou non du retour se posera dans tous les cas puisque, en l'absence de toute possibilité légale de rester dans le pays hôte, il n'existe pas véritablement de choix entre partir ou rester. Dans le cas des personnes en rétention, le choix est encore plus limité. Cela étant dit, le rapporteur considère que, sauf dans le cas du retour des personnes condamnées et emprisonnées, l'emploi du terme «volontaire» est important et justifié. Elle a eu connaissance de propositions visant à qualifier le retour d'«indépendant» mais n'est pas favorable à ce terme, sauf peut-être en ce qui concerne le retour de personnes condamnées purgeant une peine de prison, dont le caractère «volontaire» est encore plus problématique que celui des autres retours (voir aussi ci-dessous).

4.2. Retour volontaire assisté des migrants en situation irrégulière placés dans des centres de rétention

43. Il ne fait guère de doute qu'un retour forcé peut porter gravement atteinte à la dignité de l'individu. Un retour volontaire, en revanche, peut offrir assistance et dignité à une personne qui sait qu'elle sera renvoyée de force dans son pays.

44. Opter pour un retour volontaire pendant la rétention peut accélérer de façon significative le processus de retour, ce qui présente des avantages pour le demandeur, notamment lui évite un temps de rétention trop long et d'être raccompagné dans son pays d'origine. Cela peut aussi faire gagner du temps et de l'argent aux autorités, qui peuvent avoir du mal à obtenir un titre de voyage sans le soutien de la personne placée en rétention et être obligées de prolonger le temps de rétention pendant de longues périodes dans certains cas. La question du caractère «volontaire» de la décision est cependant bien plus délicate dans ce contexte; le rapporteur sait que l'OIM a conscience de ce problème et veille doublement à rester impartiale dans ce type de situations, en n'offrant informations et conseils sur le retour que lorsqu'on lui en fait la demande.

45. Alors que l'aide à la réintégration est proposée dans plus de 90 % des programmes de retour volontaire assisté, l'assistance apportée aux personnes en rétention qui attendent un rapatriement forcé reste souvent plus limitée. Cette situation est compréhensible en termes d'avantages accordés aux personnes qui rentrent chez elles avant le dernier moment. Cela peut également se comprendre dans le contexte politique du débat sur l'immigration en Europe. Néanmoins, le rapporteur considère que la distinction entre personnes en rétention et les autres ne doit pas être exagérée. Le but, en effet, demeure le même pour les gouvernements, à savoir assurer le retour du plus grand nombre de personnes possible et leur réintégration dans leur pays d'origine, afin d'éviter qu'elles ne cherchent à partir une nouvelle fois.

46. Le rapporteur est aussi d'avis que le fait d'encourager le retour des condamnés étrangers purgeant une peine de prison est une question distincte. Bien que certains gouvernements aient mis en place des mesures pour inciter ces personnes à retourner dans leur pays, le rapporteur a choisi de ne pas aborder la situation de ce groupe de personnes dans le cadre de ce rapport sur le retour volontaire assisté des migrants en situation irrégulière.

4.3. Groupes de personnes vulnérables

47. Le rapporteur reconnaît que les groupes vulnérables ont besoin d'une aide particulière dans le cadre des retours volontaires assistés. Les mineurs non accompagnés, les personnes ayant des problèmes de santé et les victimes de la traite font notamment partie des catégories de personnes fréquemment mentionnées comme requérant une aide spéciale.

48. Les mineurs non accompagnés doivent non seulement consentir au retour volontaire mais leur tuteur doit être impliqué dans la procédure et donner, lui aussi, son accord. On doit s'efforcer de retrouver et de contacter des membres de leur famille dans le pays d'origine. Les mineurs ont besoin de conseillers spécialisés et d'une assistance spécialisée au départ et à l'arrivée. Il est en outre parfois nécessaire de les accompagner pendant le voyage. Un hébergement temporaire doit aussi parfois être organisé pour eux avant même leur arrivée. L'aide à la réintégration des mineurs est particulièrement importante et peut prendre diverses formes: prise en charge de certains frais éducatifs, bourses d'études ou aide au développement des revenus de la famille du mineur rapatrié, par exemple.

49. Les personnes qui ont des problèmes de santé requièrent une assistance et des protections particulières, notamment le respect de la confidentialité des informations médicales, la fourniture d'informations sur la disponibilité du traitement dans le pays d'origine, la préparation du traitement avant, pendant et après le retour, l'échange d'informations entre médecins et une assistance spéciale pendant le voyage. La mise en place de mesures spéciales d'aide à la réintégration est nécessaire pour les personnes atteintes d'une maladie chronique comme le sida, mais les programmes de retour volontaire assisté permettent rarement d'organiser une assistance médicale à long terme.

50. Les victimes de la traite présentent aussi des besoins particuliers et leur rapatriement doit être soigneusement préparé, parfois avec la participation de la police et des organismes d'aide, afin de protéger ces personnes de toutes représailles et d'éviter qu'elles ne retombent dans le circuit de la traite. Une aide peut aussi être nécessaire à l'arrivée, notamment sous forme d'hébergement temporaire et de soutien psychologique, traumatologique, juridique et médical, ainsi qu'une assistance pour accéder à un emploi, reprendre des études ou suivre une formation.

4.4. Interdictions de retour

51. Les interdictions de retour de longue durée sont l'un des principaux facteurs pouvant dissuader les migrants d'opter pour un retour volontaire assisté. Au Royaume-Uni, par exemple, l'interdiction de retour à la suite d'un départ volontaire aux frais de l'Etat est de cinq ans. Une mesure d'expulsion s'accompagne d'une interdiction de retour de dix ans.

52. De nombreuses personnes conservent des liens forts avec le pays hôte, notamment lorsqu'elles y ont des parents, proches ou lointains. Une interdiction de retour peut donc peser lourdement contre une décision de retour volontaire. Le rapporteur est d'avis que les Etats membres devraient maintenir ces interdictions à un niveau minimal.

53. La communication d'informations aux candidats potentiels au retour est l'un des éléments clés des programmes de retour volontaire assisté. Premièrement, une information sur les programmes doit être mise à la disposition des migrants dans leur communauté locale, si possible dans leur langue maternelle. Les migrants souhaitant s'engager dans un processus de retour volontaire assisté devraient avoir la possibilité de rencontrer individuellement, avec leur famille ou en groupe, un représentant de l'organisation qui parraine le programme pour des séances de conseils, afin de pouvoir discuter des composantes spécifiques du programme. Le représentant en question devrait, si possible, parler la langue maternelle du candidat potentiel au retour et/ou connaître et comprendre sa culture et ses valeurs. Les migrants qui décident de participer à un programme de retour volontaire assisté devraient aussi recevoir des conseils personnalisés sur les opportunités d'emploi et/ou de formation dans le pays de destination.

54. Gagner la confiance des candidats potentiels au retour est également essentiel: de nombreux migrants, en particulier ceux qui sont entrés illégalement dans le pays hôte, se méfient des programmes de retour volontaire assisté et des organisations qui les gèrent. Il est donc important que, pendant les premières étapes, ces organisations évitent de transmettre aux autorités des informations susceptibles de conduire à l'arrestation de personnes qui envisagent la possibilité d'un retour volontaire. Il convient de souligner que l'OIM ne transmet jamais de tels renseignements aux autorités. Les candidats potentiels au retour doivent être traités avec respect dans tous les cas et, si possible, avoir la possibilité de rencontrer des représentants de l'organisation qui connaissent et comprennent leur culture et leurs valeurs. Les candidats devraient aussi avoir la possibilité de communiquer avec des participants antérieurs au programme aptes à partager leur expérience et à offrir des conseils. Il est aussi extrêmement important de gagner la confiance et le soutien des organisations de la diaspora et d'autres organisations et responsables de la communauté, qui peuvent aussi souvent jouer un grand rôle dans le processus.

55. Dans une étude récente sur les programmes de retour volontaire en Europe intitulée «Accroître la participation des réfugiés dans le domaine du retour volontaire», le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) souligne le rôle potentiel des organisations de réfugiés pour la diffusion de l'information au sein des communautés de migrants et le suivi de la situation des rapatriés à plus long terme. Pour beaucoup de migrants, en effet, il est plus facile d'entrer en contact avec une organisation non gouvernementale, au moins dans un premier temps, qu'avec une organisation internationale qu'ils peuvent percevoir comme une instance du gouvernement du pays hôte. Même si l'OIM prend toutes les mesures possibles pour assurer aux candidats qu'elle n'agit pas en relation avec le gouvernement, certains candidats potentiels conservent cette appréhension.

4.5. Coopération entre les gouvernements du pays hôte et du pays de destination

56. Le rapporteur a plusieurs fois mis en avant l'importance de faire participer à la fois le pays d'accueil et le pays d'origine aux programmes de retour volontaire assisté. Cette démarche importe non seulement pour faciliter le voyage et obtenir les papiers nécessaires, mais aussi pour recevoir des renseignements fiables sur le pays ou la région d'origine pour les candidats potentiels au retour. Cela est aussi essentiel pour assurer aux retours un caractère durable et faire en sorte qu'ils soient perçus de manière positive aux plans politique et social dans le pays d'origine, ainsi que pour le développement à long terme du pays d'origine.

4.6. Points particuliers soulevés par les rapatriés

57. En recueillant des informations pour ce rapport, le rapporteur a pris connaissance d'un certain nombre de questions soulevées par les rapatriés à propos du fonctionnement des programmes de retour volontaire assisté et des moyens de faciliter les retours à l'avenir.

58. En ce qui concerne l'étape de l'avant-départ, les rapatriés demandent que soient fournies plus d'informations sur le pays/la région d'origine, notamment en matière de logement, d'emploi, d'intégration sociale, d'aide sociale, de soutien familial, de coût de la vie et de changements socio-économiques. Pour certaines personnes, en particulier les demandeurs d'asile déboutés, la question de la sécurité reste une préoccupation importante. Ils demandent aussi à avoir plus facilement accès à des outils tels qu'ordinateurs et lignes téléphoniques pour planifier leur retour, et davantage de possibilités de discuter de leur expérience avec des rapatriés (par exemple au moyen de liaisons par satellite ou par téléphone). Le soutien psychologique est également mentionné comme une nécessité pour certains candidats au retour à l'étape de l'avant-départ. La confidentialité et l'anonymat sont aussi des conditions préalables essentielles pour beaucoup de migrants avant d'accepter de s'engager dans des discussions sur le retour.

59. En ce qui concerne l'étape du voyage, les rapatriés critiquent fréquemment les restrictions de bagages auxquelles ils sont soumis.

60. Enfin, en ce qui concerne l'étape d'après-retour, les rapatriés soulignent le besoin de plus de formation aux activités commerciales; la possibilité d'étendre l'aide à la réintégration sur une période plus longue est également mentionnée. Les difficultés de logement à l'arrivée semblent aussi constituer un problème dans certains cas.

4.7. Pour répondre à certaines idées répandues

61. Le rapporteur est conscient du fait que les programmes de retour volontaire assisté font l'objet d'un certain nombre de critiques, qui s'expriment souvent dans les médias dits «populistes». Elle considère qu'il est important d'y répondre, notamment en ce qui concerne les trois allégations suivantes.

62. *Bénéficiaires répétés:* selon cette rumeur, les migrants se bousculeraient pour obtenir les prestations puis reviendraient ensuite les réclamer une ou plusieurs fois. Les données, cependant, ne semblent guère confirmer que les migrants reviennent de multiples fois dans un pays pour tirer avantage des dispositifs d'aide au retour.

63. Les statistiques disponibles au Royaume-Uni montrent que, en 2003, 5 % des rapatriés (118 au total) ont tenté de revenir au Royaume-Uni après avoir bénéficié de l'un des programmes. Les chiffres pour 2004 et 2005 sont respectivement de 4 % (104) et 3 % (83). La plupart de ces personnes cherchaient à entrer de nouveau légalement (par exemple en tant que conjoints d'une personne installée au Royaume-Uni). Pendant cette période, une personne a réussi à se faire payer le retour deux fois mais aucune n'a bénéficié de l'aide à la réintégration plus d'une fois. Ces statistiques montrent que le problème des bénéficiaires répétés n'existe guère – ou même pas du tout[14].Certaines personnes reviennent mais ne reçoivent pas l'aide une seconde fois.

64. En dépit de l'absence de bénéficiaires répétés, le rapporteur est d'avis que les Etats membres devraient veiller à ce que les composantes d'aide financière des programmes de retour volontaire assisté ne puissent donner lieu à des abus. Les gouvernements et les organisations concernées devraient donc tenir un fichier à jour des participants actuels et passés à ces programmes. Les participants devraient aussi faire l'objet d'un contrôle rigoureux avant de se voir offrir une assistance financière. Lorsque cela est possible, l'aide financière devrait être offerte en nature plutôt qu'en espèces et son utilisation surveillée par l'organisation ou l'organisme gouvernemental responsable.

65. *L'aide à la réintégration vue comme une «enveloppe» de départ:* d'après les enquêtes récentes, les migrants qui souhaitent rentrer dans leur pays sont motivés principalement par des raisons non financières, comme le désir de revoir leur famille et leurs amis ou l'absence d'opportunités dans le pays hôte. L'aide financière, en général, sert uniquement à faciliter le retour et ne constitue pas une prime au départ. De

14. Toutes les statistiques extraites des réponses au questionnaire du ministère de l'Intérieur sont les suivantes: 42 % des personnes qui ont cherché à revenir sont des époux/épouses de personnes installées, 13 % étaient des personnes dépendantes et 7 % ont demandé l'asile. Parmi ces personnes, seulement 9 % étaient entrées de manière illégale ou avaient prolongé clandestinement leur séjour et 8 % faisaient l'objet d'une interdiction d'entrée en tant que visiteurs. Pendant cette période, 9 personnes au total ont tenté d'obtenir deux fois des avantages et une seule est parvenue à se faire payer deux fois son retour. Personne n'a reçu plusieurs fois une aide à la réintégration.

nombreuses personnes ne peuvent rentrer dans leur pays sans une assistance; l'aide à la réintégration leur permet de ne pas rentrer les mains vides et d'avoir un certain espoir dans l'avenir. Elle leur permet aussi de rentrer sans perdre la face, ce qui est important sur le plan psychologique car il est fréquent que la famille et les amis aient investi financièrement à l'origine dans le départ du migrant en situation irrégulière.

66. *Les programmes de retour volontaire assisté rendraient certains pays plus attrayants que d'autres pour les migrants:* il n'existe aucune donnée indiquant une augmentation des migrations irrégulières vers les pays européens après la mise en œuvre de programmes de retour volontaire assisté.

67. Lorsqu'ils atteignent le pays d'immigration qu'ils ont choisi, la plupart des migrants ont dépensé beaucoup plus d'argent que le montant de l'aide à la réintégration et, par conséquent, cette aide ne peut constituer un facteur d'attrait pour les migrants. A Calais (France), par exemple, des prestations en espèces ont été offertes aux personnes souhaitant rentrer dans leur pays mais rien ne montre que les migrants présents dans d'autres régions du pays se soient précipités à Calais pour bénéficier de cette offre.

5. Conclusions

68. Le rapporteur est fermement d'avis que les programmes de retour volontaire assisté devraient être très fortement développés dans toute l'Europe.

69. Ces programmes présentent financièrement un intérêt pour les Etats membres; ils sont plus humains que le retour forcé et peuvent parfois réussir là où le retour forcé échoue. Ils peuvent assurer un retour durable, aider au développement du pays d'origine et contribuer à diffuser utilement dans les pays d'origine le message que la migration irrégulière n'ouvre pas la voie au bonheur et à la prospérité à l'étranger.

70. Le retour volontaire assisté n'est pas la solution pour tous les migrants en situation irrégulière, mais seulement l'une des nombreuses mesures que les Etats membres doivent mettre en œuvre pour lutter contre la migration irrégulière. Il importe donc que l'OIM poursuive son travail en ce domaine, avec l'entier soutien des Etats membres, de la communauté internationale, des communautés locales et de la société civile.

71. Le rapporteur est d'avis que les Etats membres doivent être de nouveau encouragés à étendre et améliorer les programmes de retour volontaire assisté. A cet égard, elle considère que le Comité des Ministres pourrait préparer utilement des «principes directeurs sur le retour volontaire assisté» afin de compléter les excellents «20 Principes directeurs sur le retour forcé» établis par ses soins.

Annexe – Profils nationaux

1. Royaume-Uni

L'Organisation internationale pour les migrations gère deux grands programmes de retour volontaire assisté au Royaume-Uni. De 1999 à 2009, ces programmes ont aidé plus de 30 000 personnes à retourner dans plus de 130 pays. Ils sont cofinancés par le Fonds européen pour les réfugiés (phase III), le Fonds pour le retour et le Fonds européen d'intégration de l'Union européenne, d'une part, et le ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni, d'autre part[15].Le plus grand nombre de retours sur cette période ont eu lieu vers l'Irak (4 536), l'Albanie (4 021) et l'Afghanistan (2 320).

Le programme de retour volontaire assisté et de réintégration (Voluntary Assisted Return and Reintegration Program, VAARP) apporte une aide aux demandeurs d'asile dont le dossier est en cours d'examen, a été rejeté une première fois, est examiné en appel ou a été définitivement rejeté, ainsi qu'à ceux qui ont obtenu une autorisation de séjour exceptionnelle. Le ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni détermine si un candidat remplit les conditions requises pour bénéficier de ce programme.

Le programme VAARP aide les participants à obtenir les documents de voyage, organise et paie les vols, prête assistance dans les aéroports de départ et/ou d'arrivée, et coordonne le voyage du rapatrié jusque chez lui dans son pays d'origine[16]. Les participants au programme VAARP reçoivent aussi une allocation en espèces à l'aéroport du Royaume-Uni, après avoir annulé toute demande de séjour en instance d'examen au Royaume-Uni. Ils peuvent bénéficier d'une aide supplémentaire à la réintégration après le retour dans leur pays d'origine.

Fin 2007, l'OIM-Royaume-Uni a développé une nouvelle approche du retour volontaire assisté reposant moins sur un modèle uniforme que sur les besoins et les préférences de chaque individu. Chaque candidat potentiel au retour participe à l'établissement d'un plan détaillé de réintégration dans son pays d'origine, afin de faciliter la transition à une vie nouvelle après l'arrivée dans le pays.

L'aide à la réintégration offerte à chaque personne dans le cadre des plans individuels de retour comprend:

Besoins pour se réinstaller:

Allocation de relocalisation avant le départ (500 £)

Indemnité pour le transport des bagages

Logement temporaire:

Indemnité de logement (trois mois au maximum)

Au choix:

Education:

– frais d'inscription (école primaire et secondaire ou université)

– frais de garde des enfants en bas âge

Formation professionnelle:

– dépenses de formation (deux mois au maximum)

Création d'une entreprise[17]:

– formation du soutien de famille (deux semaines à un mois), avec allocation de subsistance

– aide financière pour l'achat d'équipement ou de fournitures pour l'entreprise (1 500 £ au maximum)

– aide supplémentaire de 500 £ en nature (après évaluation de l'entreprise au bout de six mois)

Accès à l'emploi:

– salaire et soutien pendant les trois premiers mois d'un contrat de travail d'un an avec un employeur désigné

15. Organisation internationale pour les migrations (OIM), document d'information, 19 octobre 2007.
16. OIM, Royaume-Uni, Programmes de retour volontaire, 1er novembre 2007.
17. Il s'agit de la forme d'aide la plus fréquemment choisie: 80 % des rapatriés optent pour ce type de soutien.

L'OIM et le ministère de l'Intérieur britannique considèrent que ce type d'aide est plus efficace pour promouvoir des retours durables que les seules prestations en espèces.

L'aide à la réintégration a été introduite en 2002. Son montant était alors de 500 £; il a été porté à 1 000 £ en 2005 puis à 3 000 £ en 2006. Tous les membres d'une famille, y compris les enfants, peuvent bénéficier de cette aide.

L'aide ne couvre pas les frais médicaux et les dépenses de logement, sauf dans le cas des rapatriés appartenant à une catégorie de personnes vulnérables, comme les mineurs non accompagnés[18].

Le programme VAARP a des bureaux à Londres, Liverpool, Glasgow et Bristol, et travaille avec les organisations non gouvernementales Refugee Action, North of England Refugee Services, Safe Haven Yorkshire et Refugee and Migrant Centre.

Le programme de retour volontaire assisté pour migrants en situation irrégulière (Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants, AVRIM) est le deuxième programme opérationnel au Royaume-Uni. Ce programme s'adresse aux personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier du programme VAARP, en particulier les personnes restées dans le pays après l'expiration de leur titre de séjour, les victimes de la traite ou les personnes entrées illégalement au Royaume-Uni. Le ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni ne poursuit pas les personnes désireuses de rentrer dans leur pays pour les violations mineures de la réglementation sur l'immigration commises en entrant au Royaume-Uni. Les candidats au retour doivent disposer d'un titre de voyage. L'OIM-Royaume-Uni réserve et paie le vol, et assure la coordination du voyage de retour «jusqu'à la porte de la maison» du rapatrié. Il n'est pas normalement offert d'aide à la réintégration, sauf dans le cas des personnes vulnérables, comme les victimes de la traite, les mineurs non accompagnés et les personnes handicapées qui peuvent recevoir une aide à la réintégration en nature d'un montant maximal de 1 000 £.

Les demandeurs d'asile déboutés qui ne quittent pas le Royaume-Uni dans le délai imparti peuvent être détenus par le gouvernement et expulsés de force du pays. Afin de préserver la dignité des individus et de réduire le coût de ces expulsions, l'OIM-Royaume-Uni organise le retour volontaire assisté de personnes placées en rétention (les personnes en rétention qui étaient des demandeurs d'asile déboutés rentrent chez elles dans le cadre du VARRP avec une aide à la réintégration, alors que celles qui n'ont jamais soumis de demande d'asile voyagent normalement en toute dignité – dans le cadre du programme AVRIM – mais ne reçoivent pas en général d'aide à la réintégration après leur retour).

Enfin, le programme de facilitation des retours (Facilitated Return Scheme, FRS) a été mis en place au Royaume-Uni pour aider les prisonniers de nationalité étrangère à rentrer dans leur pays afin d'y construire une vie meilleure. Il est disponible pour tous les détenus étrangers non ressortissants des pays de l'Espace économique européen. Ce programme leur permet de partir jusqu'à deux cent soixante-dix jours avant la fin de leur peine en bénéficiant d'une aide financière d'un montant maximal de 5 000 £ s'ils décident de rentrer dans leur pays avant la fin de leur peine ou de 3 000 £ au maximum s'ils demandent à bénéficier du programme après avoir purgé leur peine.

La Cour des comptes britannique a montré que le retour volontaire assisté est avantageux au plan économique. En effet, le coût du retour volontaire et de l'aide à la réintégration représente moins d'un tiers de celui du retour forcé, qui coûte au contribuable britannique 11 000 £ par personne[19].Selon des estimations plus récentes, le coût du retour forcé se situerait entre 11 000 £ et 25 600 £, tandis que celui du retour volontaire s'échelonnerait par personne entre 600 £ (frais de voyage uniquement) et 5 000 £ (aide à la réintégration incluse)[20].

2. Pays-Bas[21]

L'Organisation internationale pour les migrations gère aux Pays-Bas plusieurs programmes de retour volontaire. Le programme le plus important pour «le retour et l'émigration des étrangers» (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands, REAN), qui existe depuis 1992, a aidé plus de 24 000 personnes à partir pour un pays tiers ou à rentrer dans leur pays d'origine depuis 1998.

---

18. OIM Royaume-Uni, Programmes de retour volontaire, 1er novembre 2007.
19. National Audit Office, communiqué de presse, «Returning Failed Asylum Applicants», 19 juillet 2005.
20. National Audit Office, rapport final, «Costing Work Stream-NAO Asylum Strategy», 18 novembre 2008.
21. Organisation internationale des migrations (OIM), www.iom-nederland.nl

Sont aptes à participer au programme REAN les personnes entrées aux Pays-Bas dans l'intention de s'installer dans ce pays qui acceptent d'annuler toute demande d'immigration, de naturalisation ou de permis de séjour aux Pays-Bas. Les participants doivent être dans l'incapacité de payer leur voyage de retour et doivent s'engager à quitter définitivement les Pays-Bas.

Les candidats au retour qui satisfont à toutes les conditions susmentionnées peuvent bénéficier d'une assistance sous plusieurs formes: informations en vue du retour, assistance à l'aéroport avant le départ et à l'arrivée, remboursement des dépenses nécessaires pour l'obtention du titre de voyage, du billet d'avion et d'autres arrangements en vue du voyage. Les personnes ayant cherché à obtenir un permis de résidence aux Pays-Bas peuvent aussi recevoir une aide financière pour les aider à se réintégrer dans leur pays d'origine. Le montant de l'aide financière prévue dépend du statut juridique de la personne aux Pays-Bas.

Pour éviter toute participation répétée au programme REAN sont exclus les candidats ayant quitté les Pays-Bas avec l'aide du programme ou aux frais du Gouvernement néerlandais pendant les cinq années précédentes. Le programme est financé par le ministère de la Justice[22].

Le deuxième programme offert aux Pays-Bas est le programme de «régulation des retours et de la réintégration». Ce programme s'adresse aux étrangers ayant déposé une demande d'asile aux Pays-Bas avant le 1er janvier 2008 et offre aux candidats au retour une aide financière supplémentaire d'un montant de 1 750 € par adulte et de 895 € par enfant mineur.

L'Organisation internationale pour les migrations aux Pays-Bas offre actuellement de façon temporaire un programme de retour volontaire assisté pour les migrants en détention, qui est financé par le Fonds européen pour le retour. Le retour volontaire étant moins coûteux pour le pays hôte que la détention et le retour forcé, l'OIM a développé le travail d'information des détenus au sujet de cette option, en particulier dans les centres de rétention de Rotterdam et Alphen aan den Rijn. Elle offre conseils et aide pour l'obtention d'un titre de voyage et facilite le départ à l'aéroport. Cela permet de réduire le temps passé en détention en rendant possible un retour dans la dignité. L'OIM a déployé des efforts pour en informer les personnes détenues dans tous les centres de rétention pour étrangers.

Le troisième programme offert aux Pays-Bas est l'Initiative pour le retour des migrants en situation irrégulière (Return Initiative Irregular Migrants, RIIM), qui s'adresse à tous les migrants en situation irrégulière présents aux Pays-Bas. Un élément notable de ce programme est le recours à des «conseillers de même origine», à savoir des personnes capables de communiquer avec les migrants en situation irrégulière dans leur langue et de leur présenter l'option du retour volontaire comme une alternative à la poursuite du séjour aux Pays-Bas en tant qu'étranger clandestin. L'OIM coopère également avec diverses organisations non gouvernementales et organisations de migrants qui viennent en aide aux migrants en situation irrégulière.

L'OIM apporte aussi aux Pays-Bas une aide supplémentaire aux candidats au retour qui appartiennent à une catégorie de personnes vulnérables, en particulier les mineurs non accompagnés, les migrants ayant des problèmes de santé et les victimes de la traite des êtres humains. Une assistance est proposée sur la base des besoins particuliers de chaque individu. Elle peut inclure: un soutien financier, une aide pour renouer les contacts avec la famille ou les amis dans le pays d'origine, des cours de langue, la traduction de documents importants, l'établissement de contacts avec les organismes de santé dans le pays d'origine et l'organisation d'un hébergement temporaire. Pour les personnes souffrant de maladies chroniques, le programme REAN peut offrir la possibilité de recevoir des aides à la réintégration en nature qui permettent au rapatrié d'avoir les moyens, après le retour, de répondre à ses besoins médicaux. La disponibilité de cette assistance dépend des examens médicaux et des rapports fournis à l'OIM.

3. Suisse[23]

Le retour volontaire assisté depuis la Suisse est coordonné par le service d'aide au retour de l'Office fédéral des migrations (OFM). Ses programmes sont mis en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations à Berne. L'OFM travaille aussi avec l'Agence suisse pour le développement et la coopération. La coordination entre ces organes est gérée par le Groupe de pilotage interministériel sur l'aide au retour.

22. OIM, Programmes de retour volontaire assisté en Europe, www.iom.int
23. Bureau fédéral des migrations, voir le site www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/rueckkehr.html

De 1997 à 2007, environ 65 000 personnes sont rentrées volontairement dans leur pays d'origine en se servant de l'aide au retour. Aujourd'hui, environ 130 personnes rentrent dans leur pays tous les mois. Outre les retours volontaires assistés individuels, la Suisse gère neuf programmes spécifiques par pays ou région pour aider les migrants à rentrer en Géorgie, en Irak, au Nigeria, en Guinée et dans les Balkans occidentaux. Le coût de ces programmes est entièrement pris en charge par le Gouvernement fédéral suisse.

Les demandeurs d'asile et les réfugiés, quel que soit le statut de leur demande, peuvent bénéficier du retour volontaire assisté en Suisse. Certaines catégories de «ressortissants étrangers», comme les victimes de la traite des êtres humains, peuvent aussi bénéficier de ce programme. Les immigrés souhaitant rentrer dans leur pays d'origine peuvent obtenir une aide limitée au retour. Parce que la Suisse est un Etat fédéral, la responsabilité de l'aide au retour pour les migrants en situation irrégulière/«ressortissants étrangers» se situe au niveau cantonal. Deux cantons ont mis au point des projets d'assistance au retour pour ce groupe cible qui sont également appliqués par l'OIM. D'autres cantons fonctionnent au cas par cas et chargent l'OIM de s'occuper du retour ou de l'aide à la réintégration dans ces cas-là. Les délinquants qui ont été condamnés et les personnes «qui ont abusé du système d'asile» ne peuvent accéder à l'aide au retour.

La première étape du retour volontaire assisté est mise en œuvre à l'échelon cantonal par le biais des services de conseil en vue du retour (SCR), un réseau d'organes chargés de l'information des candidats potentiels au retour. Les SCR, qui regroupent à la fois les services cantonaux de l'immigration et les ONG, aident les candidats à préparer leur retour et leur réintégration dans leur pays d'origine. Les contacts avec les SCR sont confidentiels et n'exigent aucun engagement préalable à participer au programme. Les SCR encouragent chaque individu à développer lui-même un projet de retour et de réintégration en prenant la responsabilité de la réussite ou de l'échec de ce projet. L'OIM fournit aux SCR une information spécifique par pays, notamment sur le coût du logement et l'accès aux soins médicaux, ainsi qu'une information plus générale sur la situation politique et économique du pays, afin de permettre au candidat potentiel au retour de prendre une décision informée. Lorsque les SCR et le candidat se mettent d'accord sur un plan de retour, celui-ci doit être soumis à l'Office fédéral des migrations pour approbation et mise en œuvre.

Tous les candidats au retour ayant déposé une demande d'asile en Suisse peuvent recevoir une aide financière. L'Office fédéral des migrations paie le voyage de retour et offre une allocation standard en espèces de 1 000 francs suisses au maximum pour les adultes et de 500 francs suisses pour les mineurs. Le montant de l'aide au retour allouée à chaque rapatrié dépend en partie de la durée de son séjour en Suisse. Depuis 2001, les candidats au retour peuvent aussi recevoir 3 000 francs suisses supplémentaires en relation avec un projet de réintégration sociale ou professionnelle. Selon les besoins médicaux individuels, le candidat au retour peut également bénéficier d'une allocation pour couvrir des frais médicaux, des médicaments par exemple, et/ou d'un accompagnement médical pendant le voyage de retour.

Le système d'aide personnalisée au retour mis en place en Suisse a effectivement permis de réduire le nombre de participants au programme qui reviennent ensuite en Suisse. Le pourcentage de rapatriés qui bénéficient d'une aide de réintégration personnalisée et reviennent en Suisse représente le quart du pourcentage de rapatriés qui reçoivent uniquement l'assistance standard.

Outre l'aide individuelle au retour, l'Office fédéral des migrations gère et finance des projets d'aide structurelle dans certains pays. Ces programmes assistent non seulement les rapatriés, mais aussi la population et les autorités locales. Ils comprennent notamment des activités de développement de l'emploi et la construction d'écoles et d'équipements médicaux. Le but de ces programmes est d'améliorer l'infrastructure locale et de dissuader à l'avenir les migrations irrégulières à partir de ces pays.