

Les retours vers le pays d'origine

Aboutissement d'un parcours ou nouvelle étape avant de repartir, pour une personne qui a pris les chemins de la mobilité internationale, le « retour au pays » renvoie à différentes situations personnelles, mais également à **différentes modalités de retour**. Certaines personnes regagnent leur pays par leurs propres moyens, et d'autres le font de manière encadrée, par des institutions, les services publics des pays d'accueil, des organisations internationales et/ou issues de la société civile. Si la première modalité de retour est très peu documentée, la seconde formule fait l'objet de politiques publiques importantes et donc d'analyses approfondies. C'est sur celle-ci que portera cette note, qui se concentrera essentiellement sur les retours depuis l'Union Européenne ou les pays alentours.

Retour « volontaire » et retour « forcé », de quoi parle-t-on ?	2
« Retours forcés »	2
« Retours volontaires »	2
Point saillants « retour volontaire » versus « éloignement forcé »	3
Historique et cadre formel des retours, à échelle européenne.....	3
La procédure de retour pour les enfants.....	4
Polémique à propos des politiques de retour.....	5
Terminologie	5
Les programmes de retour volontaire au cœur des politiques d'externalisation des frontières	5
L'incitation au retour volontaire ?.....	5
Les programmes de retour volontaire aux portes de l'UE	5
Quelle efficacité du « retour volontaire » ?	6

*Les **notes thématiques** réalisées dans le cadre du PRMH ont vocation à apporter un éclairage synthétique aux Caritas membres sur un sujet concernant la mobilité humaine. Ces documents ne sont pas exhaustifs, n'ont pas vocation de plaider et ne reflètent pas le positionnement individuel des Caritas sur les questions traitées.*

Retour « volontaire » et retour « forcé », de quoi parle-t-on ?

La terminologie la plus utilisée, notamment dans les pays de l'Union Européenne, distingue les retours « forcés » des retours « volontaires ».

« Retours forcés »

Il s'agit d'éloignements **contraints, ordonnés et organisés par l'administration** du pays d'accueil (forces de police généralement). Les institutions parlent de « **procédure d'éloignement** ».

- Cette procédure concerne les personnes en **situation administrative irrégulière** et qui font l'objet d'un **document administratif les enjoignant à quitter le territoire**.
- La personne dispose d'un **délaï de réflexion** et peut demander à quitter le territoire dans le cadre d'un « retour volontaire » (*voir plus bas*). En cas de refus, la procédure d'éloignement se met en place :
=> L'administration est en charge de se procurer les **documents permettant l'identification de la personne et le laissez-passer permettant le voyage** (négociations à mener avec les autorités diplomatiques du pays concerné).
=> La personne est placée en **centre de rétention administrative ou assignée à résidence**. (*voir encadré ci-contre*)
- Lors du voyage de retour, la personne est généralement **escortée par les forces de police**. L'agence **Frontex** joue un rôle important dans cette procédure.

L'ENFERMEMENT DANS LES CENTRES DE RETENTION :

Pour des raisons de procédures, il est de plus en plus fréquent que **les expulsions n'aient finalement pas lieu** (pays vers lesquels les expulsions sont impossibles ou difficiles). Les organisations qui défendent les droits des personnes en mobilité considèrent alors que la **rétention est détournée de son objectif initial** (perspective d'expulsion vers le pays d'origine) dans une **logique punitive**, faisant des personnes en situation irrégulière des criminelles.

De plus, les **durées de rétention ont tendance à s'allonger**. L'intensification des mesures de rétention pèse sur les **conditions de vie à l'intérieur de ces centres**, qui sont régulièrement dénoncées, quel que soit le pays concerné.

L'enfermement des mineurs est aussi une pratique de plus en plus dénoncée du fait des traumatismes qu'elle induit pour les enfants, même accompagnés de leurs familles.

« Retours volontaires »

Il s'agit de départs **consentis** par les personnes concernées, mais également organisés par des acteurs tiers:

- Cette procédure concerne généralement les personnes en **situation administrative irrégulière** ayant l'obligation de quitter le territoire, les **demandeurs/euses d'asile en cours de procédure** (qui abandonnent alors la procédure d'asile) ou des **débuté(e)s**. Dans certains pays, comme l'Espagne, la procédure de retour volontaire est également possible pour des personnes en situation régulière mais qui, pour diverses raisons (notamment la fragilité de leur situation socio-économique) souhaitent rentrer dans leur pays d'origine.
- Quand elles optent pour le « retour volontaire » (en signant un engagement formel), les personnes sont **mises en lien avec une ONG ou avec l'OIM¹**, qui se charge de l'assistance administrative et matérielle pour préparer le voyage (réservation des billets d'avion, aide à l'obtention des documents de voyage, conseils, acheminement à l'aéroport...). Elles peuvent parfois être hébergées dans des Centres de « Préparation au Retour ».
- Dans la majorité des cas, la personne voyage de **façon autonome** (sauf besoin d'une assistance spécifique, comme pour des personnes en souffrance psychologique, ou des enfants).
- **A l'arrivée au pays**, la personne peut recevoir différents types d'accompagnements de la part de l'OIM et/ou de ses partenaires locaux : accueil à l'aéroport, hébergement pour la nuit, allocation en espèces

¹ Organisation Internationale des Migrations (agence des Nations Unies).

pour les besoins immédiats, première assistance médicale, aide pour le voyage suivant, assistance matérielle. Ensuite, certaines personnes (pas toutes) peuvent bénéficier d'un **accompagnement à la « réintégration »**, adapté au profil des personnes (les personnes en situation de vulnérabilité bénéficient d'un accompagnement particulier). Il peut s'agir d'assistance monétaire (allocation forfaitaire visant à la soutenir dans sa réinstallation (microentreprise, formation, assistance médicale, logement) ou non (formation, groupes de discussion, etc.). Le type d'assistance et d'accompagnement au retour dépendra des pays.

Point saillants « retour volontaire » versus « éloignement forcé »

Du point de vue des Etats d'accueil, le « retour volontaire » est considéré comme une procédure plus avantageuse que celle de l'éloignement forcé, et ce pour les raisons suivantes :

- ▶ Dans une Europe où la culture de l'accueil est en crise mais où le **discours politique sur la migration doit, en principe, veiller à un cadre respectueux des droits humains**, l'idée d'un retour voulu et aidé passe mieux qu'une expulsion forcée, souvent gérée dans la brutalité et très critiquée par la société civile.
- ▶ Le **coût d'une expulsion est sans commune mesure avec celui d'un retour volontaire**. Alors que le premier couvre les frais de voyage, les frais de rétention jusqu'au départ et l'escorte lors du voyage, le second se limite au billet d'avion et à un éventuel coup de pouce à l'arrivée. Alors que le coût d'une expulsion peut atteindre les 14.000€, celui d'un retour volontaire oscille entre les 1.500-2.000€.
- ▶ Les **procédures pour mener à bien l'expulsion** (obtention d'un laissez-passer consulaire quand la personne n'a pas de document d'identité, obtention des documents de voyage) sont **plus complexes qu'en cas de retour volontaire**. La coopération avec le pays d'origine est un prérequis nécessaire et ne coulant pas toujours de source. Aussi, l'éloignement suppose une mise à disposition de personnels d'escorte, la fiabilité des vols prévus et l'assurance de places disponibles dans les avions. Ces procédures allongent les délais d'attente, ce qui conduit régulièrement à la libération des personnes placées en rétention quand les délais légaux d'enfermement sont dépassés. De plus, **strictement administrative**, la procédure de retour volontaire ne passe pas sous contrôle juridictionnel, contrairement à l'éloignement forcé. Il est assez fréquent que les procédures d'éloignement n'aboutissent pas. En Europe, on estime que seuls [36% des ordres d'expulsion sont effectivement exécutés](#).

Historique et cadre formel des retours, à échelle européenne

Les politiques de « retour » sont anciennes et se sont mises en place dans les différents pays européens de façon autonome. **Les premiers programmes d'aide**, adressés à toute personne migrante quelle que soit sa situation administrative, n'ont pas fait preuve d'une grande efficacité, ne réussissant à **convaincre que les personnes qui avaient déjà l'intention de retourner vers leur pays d'origine**.

Article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

La **procédure d'éloignement forcé s'est consolidée dans les années 1990**, dans un contexte de crise du marché du travail en Europe. A échelle européenne, c'est à ce moment-là qu'une volonté d'harmonisation des approches et des procédures a été lancée. En **1999 (traité d'Amsterdam)**, les fondements juridiques de la politique commune en matière d'immigration et de retour ont été énoncés et le rapatriement est entré dans le giron des compétences communautaires. **L'adoption de procédures communes d'entrée, d'admission au séjour et d'asile**, ont posé le cadre d'une politique européenne du retour.

En **2008**, la « **directive retour** » a été adoptée par le Parlement européen, afin d'harmoniser les règles d'éloignement au sein de l'UE. Cette directive **encourage clairement les « retours volontaires »**, plutôt que les éloignements forcés, en posant un cadre plus restrictif à ces derniers. Elle a pourtant fait l'objet de critiques, ses détracteurs considérant le plafond de la durée de rétention trop élevé et que les garanties de recours, aides juridiques et soins médicaux qu'elle engageait n'étaient pas correctement mis en place. Actuellement, dans un contexte de verrouillage global des frontières de l'UE, cette **directive est en cours de révision**, afin d'améliorer son « efficacité ».

Présenté fin **septembre 2020**, le nouveau « **Pacte européen sur la Migration et l'Asile** » prévoit un renforcement des retours au pays d'origine des personnes déboutées de l'asile. Le volet des « retours » prend une importance croissante dans la stratégie et l'élaboration des politiques européennes relatives à la migration.

Le [concept de « pays sûr »](#) introduit dans la Directive 2013/12/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, consiste à **classifier les pays dans lesquels la situation des droits humains est considérée comme satisfaisante, et que les individus n'y subissent pas de persécutions**. Les demandeurs d'asile venant de pays « sûrs » peuvent n'avoir droit qu'à une procédure d'examen accélérée de leur dossier et les « retours » y sont facilités. **Les pays considérés comme « non sûrs » ne devraient théoriquement pas être considérés pour des éloignements ou des retours volontaires**. La transposition de la directive dans les législations nationales s'est traduite par l'adoption **par plusieurs Etats membres de listes de pays considérés comme sûrs** selon des critères qui leur étaient propres.

On distingue aussi le concept de « pays sûrs » de celui de « **pays tiers sûrs** ». Ce dernier induit que des demandeurs d'asile pourrait être renvoyés vers ces pays tant que ceux-ci se conforment à certains principes internationaux. Par ce concept, c'est l'idée d'un « transfert » du droit d'asile vers ces pays qui est sous-entendue.

La procédure de retour pour les enfants

Lorsqu'un enfant étranger est considéré comme « irrégulier » sur un territoire, le premier devoir des autorités compétentes est d'établir **l'intérêt supérieur de cet enfant**, qu'il soit accompagné ou séparé/isolé.

Dans la recherche de solutions durables, **le retour et la réintégration dans le pays d'origine sont l'une des 3 options possibles** (aux côtés de l'intégration dans le pays d'accueil et l'intégration dans un pays tiers). Si, après une analyse approfondie de la situation de l'enfant, c'est la procédure de retour au pays qui est finalement choisie, celle-ci doit apporter une **série de garanties et respecter des procédures spécifiques**, notamment :

- ▶ S'assurer qu'elle s'inscrit dans l'intérêt supérieur de l'enfant
- ▶ Veiller à ce que l'enfant dispose des informations pertinentes et suffisantes, et qu'il est informé tout au long de la procédure
- ▶ Planification de la solution durable une fois retourné dans le pays.

Pourtant, des expériences documentées par différents organismes internationaux et ONG témoignent de violations des droits des enfants commises en Europe lors de cette procédure.

Polémique à propos des politiques de retour

Terminologie

Il existe une forte **polémique** quant à l'usage du **terme « volontaire »** et de ce qu'il sous-entend. Les procédures appliquées par l'OIM ou les autres organisations en charge de ces retours veillent au caractère volontaire de la décision, c'est-à-dire **sans contrainte psychologique ou physique et en s'assurant que la personne dispose de l'information nécessaire**.

Cependant, pour de nombreux acteurs de la société civile, ces retours accompagnés ne relèvent pas systématiquement d'une volonté propre de la personne, ce qui remet en question l'usage même du terme « volontaire » dans le contexte des retours. Sachant que la majorité des programmes de retours volontaires s'adresse à des personnes en situation administrative irrégulière, en procédure d'asile ou déboutés, il n'y a **pas la perception d'alternatives réelles** (l'autre alternative étant la brutalité des expulsions et des mesures de « découragement », telle que l'interdiction de travailler, la suspension des aides pour les demandeurs d'asile déboutés, etc.).

Les programmes de retour volontaire au cœur des politiques d'externalisation des frontières

L'incitation au retour volontaire ?

La **rhétorique** utilisée ces dernières années, qui **creuse la distinction entre les profils dignes de mesures de protection internationale (c'est-à-dire réfugiés et demandeurs/euses d'asile / « bons migrants ») et les profils associés à des facteurs économiques (« mauvais migrants », qui n'ont pas leur place dans les autres pays)**, vient légitimer le renvoi des personnes dans leurs pays d'origine. Les politiques d'externalisation de l'UE tendent ainsi à inciter aux retours vers les pays d'origine (dimension extérieure des politiques migratoires européennes). A échelle internationale, l'un des objectifs du **Pacte de Marrakech sur les migrations « sûres, ordonnées et régulières »** (2018) illustre ce point en promouvant la coopération entre Etats « *en vue de faciliter le retour et la réadmission des migrants dans leur pays d'origine en toute sécurité et dignité* ». Cette référence à un cadre régulé et raisonné du retour au pays d'origine vient ainsi lisser, sur ce point précis, les polémiques qui ont circulé autour du Pacte (qui a eu ses détracteurs et ses défenseurs).

Concrètement, on peut illustrer cette incitation au retour par l'exemple suivant : les personnes interpellées pour séjour irrégulier ou déboutées du droit d'asile disposent d'un délai de réflexion pour éventuellement opter pour la procédure de « retour volontaire » (*voir plus haut*). Cependant, proposer le retour de façon quasi systématique suite à l'échec d'une demande d'asile, ou même alors que la procédure est encore en cours (en ciblant donc des personnes qui ne sont pas en situation irrégulière) peut interroger sur **l'accès effectif à l'asile**, qui se voit court-circuité par « l'alternative » du retour.

Les programmes de retour volontaire aux portes de l'UE

A échelle mondiale, plus de 80% des retours volontaires sont mis en œuvre depuis le territoire européen. Mais **l'UE est également l'un des premiers bailleurs mondiaux des programmes de retour volontaire depuis les pays dit de « transit »**, tels que la Libye, le Maroc, ou encore la Turquie, les pays des Balkans et d'Europe de l'Est. De nombreuses négociations diplomatiques recherchent ainsi des **partenariats bilatéraux**

avec les pays d'origine, visant la réadmission des personnes expulsées ou la « réintégration » et éviter de nouveaux départs. Depuis les années 2000, ces accords sont plus souvent négociés directement par l'UE.

En Afrique, l'**OIM** est l'acteur qui coordonne les programmes de retours volontaires, via notamment [l'initiative conjointe avec l'UE pour la « réintégration et la protection des migrants »](#), financée dans le cadre des Fonds Fiduciaires d'Urgence pour l'Afrique et lancée en mai 2017². Ce programme a notamment permis **l'évacuation de personnes dans des contextes terribles** (campements au Niger, Libye³, etc.). La possibilité de rentrer dans son pays d'origine dans de tels contextes laisse une faible marge à la démarche « volontaire ». Pourtant, en 2018, de retour d'une mission au Niger, [Felipe Gonzalez Morales, rapporteur spécial des Nations Unies](#) soulignait que « *de nombreuses personnes ayant souscrit aux programmes de retours volontaires sont victimes de multiples violations de leurs droits et devraient en priorité bénéficier d'une protection internationale. Or actuellement, au lieu d'être orientées vers des procédures d'asile, les personnes sont essentiellement encouragées à s'engager dans une procédure de retour* ». De plus, M. Morales souligne que *"le fait que le Fonds fiduciaire de l'Union européenne apporte un soutien financier à l'OIM en grande partie pour sensibiliser les migrants et les renvoyer dans leur pays d'origine, même lorsque le caractère volontaire est souvent douteux, compromet son approche de la coopération au développement fondée sur les droits"*.

Par ailleurs, certains pays **d'Afrique du Nord** adoptent de plus en plus la **pratique des éloignements forcés de façon systématique** (exemple des Nigériens retournés depuis l'Algérie, des Maliens en provenance des Canaries retournés depuis la Mauritanie, ou encore les expulsions par avion depuis le Maroc, de différentes nationalités).

Quelle efficacité du « retour volontaire » ?

Initialement, l'aide au retour était pensée avec une approche de « co-développement », pour les personnes qui avaient véritablement le souhait de partir. Pourtant, pour la plupart des acteurs de développement, les programmes d'aide au retour, tels que pratiqués jusqu'à présent, relèvent des politiques migratoires et non pas du développement.

Du point de vue des personnes retournées vers leur pays dans le cadre des « retours volontaires », la question de **l'efficacité** d'une telle démarche pour convaincre les personnes de rester dans leur pays est souvent interrogée :

- Sur le volet psychologique, le **retour reste généralement la conséquence d'un échec** du projet d'intégration dans le pays de destination. Par ailleurs, la dimension sociale et psychologique est peu prise en compte dans les processus de réintégration.
- **L'aide forfaitaire**, quand elle est versée, serait **insuffisante** pour assurer la pérennité d'un projet (le montant change régulièrement). Cet appui s'inscrit par ailleurs dans une logique essentiellement auto-entrepreneuriale, ce qui ne correspond pas à tous les profils.
- Le nombre de personnes **allant jusqu'au bout du programme de réintégration** est très faible. Il y a **peu de visibilité sur l'impact** de ces accompagnements **sur les migrants** de retour (Est-ce vraiment un frein à une nouvelle émigration ?) et plus globalement **sur les pays d'origine en terme de développement**.

² L'OIM intitule ces programmes « AVRR » (Assisted Voluntary Return and Reintegration - Aide à la Réintégration et au Retour Volontaire) ou, dans certains cas juste ARV en retirant le terme « Réintégration » (pour la Libye par exemple).

³ Sur les 81 000 migrants qui ont été rapatriés depuis 2017 via l'initiative conjointe UE/OIM, près de 33 000 ont été renvoyés de Libye par avion