



Réseau européen des migrations

Point de contact belge

**Programmes et stratégies en Belgique pour le
retour volontaire assisté et la réintégration
dans un pays tiers**

Octobre 2009

TABLE DES MATIERES

Résumé

1. Introduction: objectif et méthodologie
2. Définitions, catégories et profils de (potentiels) rapatriés et données disponibles
3. Cadre politique et juridique
4. Aperçu des mesures en rapport avec le retour volontaire
5. Réintégration et durabilité du retour

6. Conclusions

Annexes

Le présent rapport a été rédigé par l'agence Fedasil (www.fedasil.be) pour le point de contact belge du Réseau européen des migrations (EMN). Le point de contact belge est un organe mixte composé d'experts de l'Office des étrangers (OE), de l'Observatoire des migrations du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et de la Direction générale Statistique et Information économique (SPF Economie).

L'objectif du Réseau européen des migrations est de fournir aux institutions européennes, aux autorités nationales et à au public, des informations à jour, objectives, fiables et comparables dans les domaines de l'asile et des migrations.

Vous trouverez de plus amples informations sur le Réseau européen des migrations et ses réalisations sur les sites :

Emn.sarenet.es
www.dofi.fgov.be

Vous pouvez joindre les collaborateurs du point de contact belge aux adresses e-mail et numéros de téléphone suivants :

Benedikt Vulsteke : Benedikt.Vulsteke@dofi.fgov.be ; Tél. +32 (0)2/ 793 92 30
Geert Beirnaert : Geert.Beirnaert@ibz.fgov.be ; Tél. +32 (0)2/ 205 50 54
Séverine De Potter : Severine.DePotter@cntr.be ; Tél. +32 (0)2/ 793 92 31
Nicolas Perrin : Nicolas.Perrin@economie.fgov.be ; Tél. +32 (0)2/ 793 92 32

Ou par simple courrier à l'adresse suivante :

Point de contact belge du Réseau européen des migrations
Office des étrangers, WTC II, 24^e étage,
Chaussée d'Anvers 59B,
1000 Bruxelles



Programmes et stratégies en Belgique pour le retour volontaire assisté et la réintégration dans un pays tiers

Rapport EMN belge

Résumé

En 1984, le ministre des Affaires sociales en exercice a conclu avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) un accord portant sur l'organisation d'un programme en faveur du retour volontaire des demandeurs d'asile, des demandeurs d'asile déboutés et des étrangers qui n'ont jamais introduit de demande d'asile. Ce programme REAB (Return and Emigration of Asylum Seekers Ex Belgium) prévoit pour le voyage de retour une prime de 250 EUR (10.000 BEF à l'époque) ainsi que le remboursement de tous les frais liés au retour (visa, transport jusqu'à l'aéroport, etc.).

La Belgique était alors le deuxième pays d'Europe après l'Allemagne à mettre sur pied un tel programme.

Contrairement à la plupart des autres pays européens, le retour volontaire ne relève pas en Belgique de la compétence du ministre responsable de la Politique de migration mais de celle du ministre en charge de l'Intégration sociale. La gestion du programme n'est donc pas confiée à l'Office des étrangers mais à Fedasil (Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile). Ce contexte institutionnel spécifique (la dissociation politique et administrative du retour volontaire et de la gestion de la migration) porte à conséquence pour l'organisation du retour volontaire et le contexte réel dans lequel il s'inscrit.

Une conséquence importante est que le retour volontaire est considéré comme un instrument d'aide sociale, dont la finalité est de permettre aux personnes qui souhaitent retourner au pays de le faire dans les meilleures conditions possibles.

Grâce à cette dimension sociale également, le retour volontaire peut compter en Belgique sur le soutien de la société civile et sur la collaboration opérationnelle des ONG et des centres d'accueil (= le réseau des partenaires REAB, qui garantissent l'accès au programme).

Une autre conséquence importante de cette dimension sociale est que le programme en faveur du retour volontaire applique une définition très ouverte du groupe-cible. En principe, toute personne non titulaire d'une autorisation permanente de séjour sur le territoire peut faire appel au programme de retour volontaire, quels que soient ses antécédents administratifs. Il s'agit en effet de résoudre un problème social individuel (le souhait de retourner dans le pays d'origine), lequel peut survenir indépendamment de la situation administrative de la personne.

Une autre conséquence évidente est que la dissociation institutionnelle du retour volontaire et du retour forcé ne facilite pas la coordination entre les deux procédures. Cette distinction entre le retour volontaire et le retour forcé complique la conception d'une politique intégrée en faveur du retour, comme élément d'une approche globale de la migration.

De 1984 à 2006, le programme REAB est resté quasiment inchangé. Plus de 40.000 migrants y ont fait appel.

Les collaborateurs des centres d'accueil et des ONG qui proposent le retour volontaire comme projet de migration alternatif sont toutefois souvent confrontés à toutes sortes d'obstacles et de difficultés individuelles qui entravent un éventuel retour et auxquels ils ne peuvent fournir de réponse substantielle sur la base du programme existant.

Suite à la création du Fonds européen pour les réfugiés, des moyens ont été dégagés afin de permettre l'extension du programme existant. Plusieurs organisations ont développé des projets combinant le retour volontaire avec une assistance sur place. Christian Dupont, ministre de l'Intégration sociale en exercice en 2006, a décidé de réunir les différents projets pilotes et de les développer pour constituer un programme général d'aide à la réintégration, complémentaire au programme REAB existant.

Ce programme prévoit une aide matérielle dans le pays d'origine d'une valeur de 700 EUR par personne (maximum 1.750 EUR par dossier). Pour les groupes vulnérables, un soutien supplémentaire de 700 EUR par personne est prévu. Aucun critère supplémentaire d'admission au programme de réintégration n'est défini : toute personne entrant en considération pour le programme REAB peut demander cette aide supplémentaire à la réintégration. Le programme de réintégration est mis en œuvre par les partenaires de réintégration établis en Belgique (OIM et Caritas). Via leurs antennes locales (appelées « partenaires de réintégration locaux »), ils dépensent les moyens disponibles en concertation avec le migrant rapatrié. Entre 2006 et 2008, quelque 2.000 personnes environ ont eu recours à cette aide supplémentaire.

Ce programme complémentaire a encore compliqué quelque peu l'organisation du retour volontaire. Pour résoudre ce problème, il a été décidé en 2006 de créer au sein de l'administration responsable (Fedasil) un service spécifique chargé d'assurer le suivi et la gestion de cette politique.

Le programme actuel sera évalué au cours des années 2008 et 2009. En 2010, il sera étendu et réformé, en partie avec le financement du Fonds européen pour le retour. Les lignes de force de ces réformes sont le développement de l'aide à certains groupes-cibles plus strictement définis ainsi que l'investissement dans des mesures accompagnatrices (information, renforcement de l'accompagnement au retour, suivi et évaluation des activités sur le terrain).

1. INTRODUCTION: OBJECTIF ET METHODOLOGIE

1.1 Objectif

En 2008, le comité directeur du Réseau européen des migrations (European Migration Network – EMN) a intégré une étude sur le retour assisté et la réintégration dans le programme de travail 2009 du réseau. L'objectif de cette étude est de partager les connaissances existantes entre les Etats membres afin de stimuler le développement de mesures et de programmes politiques adaptés e.a. aux demandeurs d'asile déboutés ou aux migrants qui disposent d'un autre statut et ont décidé de retourner dans leur pays d'origine. Plus spécifiquement, cette étude entend:

- fournir une vue d'ensemble des programmes et stratégies en vigueur dans les Etats membres de l'UE ;
- déterminer comment encourager le retour volontaire et éliminer les barrières au retour. La durabilité du retour volontaire sera également examinée à la loupe ;
- mettre en lumière les stimuli et motivations qui incitent à adopter ou non des programmes de retour volontaire et de réintégration ;
- et enfin, fournir une vue d'ensemble de l'évaluation des programmes de retour volontaire, de leur efficacité et de leur durabilité dans les différents Etats membres.

En d'autres mots, cette étude devrait être une étape vers une collaboration renforcée entre les Etats membres, par exemple à travers le partage de meilleures pratiques, et ce dans la perspective d'une politique de retour intégrée.

Comme décrit ci-dessous, la terminologie utilisée par les différents acteurs dans le contexte du retour volontaire et/ou assisté n'est pas toujours évidente. Les conceptions sur ce que signifie réellement le terme « volontaire » divergent. Nous pouvons toutefois distinguer 4 scénarios différents :

Scénario n°1 : un ressortissant d'un pays tiers (= hors UE) qui possède un permis ou une carte de séjour valable dans un Etat membre (ou qui est d'une manière ou d'une autre autorisé à y séjourner) et qui retourne vers un pays tiers de manière volontaire, sans qu'il soit obligé de partir (« retour volontaire », tel que défini dans le glossaire EMN).

Scénario n°2 : un ressortissant d'un pays tiers qui ne possède pas de permis ni de carte de séjour valable (ou qui n'est pas autorisé à séjourner) mais qui retourne vers un pays tiers avant d'être intercepté ou détecté par les autorités.

Scénario n°3 : un ressortissant d'un pays tiers qui ne possède pas de permis ni de carte de séjour valable ou qui n'est pas (plus) autorisé à séjourner dans un Etat membre, qui a déjà reçu un ordre de quitter le territoire (OQT) et qui décide de donner volontairement suite à cet OQT (« départ volontaire », tel que défini dans la directive « retour »).

Scénario n°4 : identique au scénario n°3, mais l'obligation de retour doit être imposée par transport physique (« éloignement », tel que défini dans le glossaire EMN).

Conformément au but de cette étude, seuls les scénarios 1, 2 et 3 seront abordés.

Les résultats de cette enquête sont avant tout destinés aux entités compétentes en matière de politique de retour et aux organisations (ONG par exemple) professionnellement actives au niveau des migrations de retour.

L'agence Fedasil, principal auteur du présent rapport, utilisera cette étude – en quelque sorte un cliché instantané dans l'évolution du retour volontaire – comme document de référence tant en interne qu'en externe.

1.2 Méthodologie

Cette étude consiste en une revue objective de la manière dont le retour volontaire est mis en pratique en Belgique. Comme indiqué plus haut, elle est réalisée par la cellule Retour volontaire de la direction Services opérationnels de l'agence Fedasil.

Fedasil (Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile) est l'agence qui, sous la tutelle du ministre de l'Intégration sociale, est responsable de l'organisation tant de l'accueil des demandeurs d'asile que du retour volontaire.

Fedasil a mis sur pied en 2006 un service distinct pour gérer la politique du retour volontaire. Cette cellule Retour volontaire poursuit trois objectifs :

- garantir une gestion correcte et efficace des moyens disponibles ;
- assurer le suivi des activités et l'évaluation des résultats en vue de poursuivre le développement de la politique de retour;
- intégrer systématiquement le retour volontaire dans l'accompagnement des demandeurs d'asile.

Cette vue d'ensemble du retour volontaire repose sur plusieurs documents politiques, des rapports d'évaluation et les informations régulières dont dispose la cellule Retour volontaire dans le cadre de sa mission de gestion. Il s'agit surtout d'informations statistiques et liées à des projets.

La date ultime d'intégration des nouvelles informations dans cette étude fut fixée au 31 août 2009.

Afin de garantir que cette étude bénéficie d'une adhésion suffisante, les travaux préliminaires ont été soumis avant publication à l'Office des étrangers (autorité responsable de la gestion du Fonds européen pour le retour et de l'organisation du retour forcé), à l'OIM et à Caritas (responsables de la mise en œuvre des programmes de retour volontaire). Toutes ces organisations ont ainsi pu fournir une contribution au rapport.

2. DEFINITIONS, CATEGORIES ET PROFILS DE RAPATRIES (EVENTUELS) ET DONNEES DISPONIBLES

2.1 Définitions du retour assisté

Il n'y a pas encore en Belgique de définition légale du retour volontaire.

A ce jour, la définition de référence du retour volontaire est celle qui figure dans l'accord passé par l'OIM et les autorités belges.

Dans cet « accord relatif à l'organisation d'un programme de retour volontaire pour les demandeurs d'asile et les étrangers indigents qui souhaitent retourner volontairement dans leur pays ou qui veulent émigrer vers un pays tiers », le retour volontaire est défini comme suit :

« Le retour est volontaire lorsque le migrant exprime librement et sans équivoque le choix qu'il fait dans ce sens ».

La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (dite « loi accueil ») définit les obligations légales de Fedasil en matière de retour volontaire. Cette loi stipule que la mission de l'agence Fedasil est d'organiser un programme en faveur du retour volontaire et d'en fixer les modalités dans un Arrêté Royal.

Une définition du retour volontaire sera fixée donc dans un Arrêté Royal, actuellement en préparation. Le projet de définition suivant est utilisé dans les documents préparatoires :

« Le retour volontaire est le retour d'un étranger vers son pays d'origine ou vers un pays tiers, avec l'assistance des autorités, à la condition que l'intéressé ait fait le choix du retour en toute liberté et en connaissance de cause et ait communiqué ce choix de manière non équivoque. »

Il découle de ce projet de définition plusieurs aspects essentiels quant à la manière dont les autorités belges envisagent le retour volontaire.

- L'offre n'est pas limitée aux demandeurs d'asile ou aux étrangers qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire. Le groupe-cible est défini largement et comprend tous les étrangers non titulaires d'un permis de séjour permanent. Il est important de signaler que les personnes maintenues en centre fermé en vue de leur éloignement peuvent aussi retourner au pays volontairement.
- La notion de retour volontaire n'est pas limitée au pays d'origine. Les étrangers peuvent, s'ils disposent des documents de voyage ou de séjour nécessaires, faire appel à ce programme afin d'émigrer de la Belgique vers un pays tiers.
- La notion d'information est cruciale. Le principe fondamental est que le retour ne peut être volontaire que si l'intéressé est correctement informé de sa situation de séjour individuelle, des conséquences possibles de cette situation, des différentes solutions et des possibilités offertes par le programme de retour volontaire. Des moyens spécifiques du budget annuel du programme REAB sont réservés à l'information du groupe-cible.

2.2 Groupe-cible du retour volontaire

Le groupe-cible entrant en ligne de compte pour le programme de retour volontaire est spécifié dans l'accord conclu entre le ministre de l'Intégration sociale et l'OIM. A l'instar de la définition du retour volontaire, le groupe-cible n'a donc pas encore été stipulé par une règle de droit. Il le sera dans l'Arrêté Royal en cours de préparation. Les dispositions figurant dans l'accord restent valables jusqu'à cette date.

Le groupe-cible est défini comme suit dans cet accord :

- les demandeurs d'asile qui renoncent à leur demande (catégorie A);
- les demandeurs d'asile déboutés (catégorie B);
- les migrants qui n'ont pas introduit de demande d'asile et qui sont à charge de l'autorité belge ou qui risquent de l'être (catégorie C). L'état d'indigence (= le fait ou le risque d'être à charge ou non des autorités) doit être constaté dans un rapport social.

Le groupe-cible du retour volontaire est donc défini de manière très large. En principe, toute personne non titulaire d'un permis de séjour permanent peut y faire appel. Les personnes titulaires d'un permis de séjour temporaire (demandeurs d'asile) ou permanent (réfugiés reconnus) doivent, avant de pouvoir faire appel au programme, renoncer à leur statut et à leur permis de séjour.

Remarques :

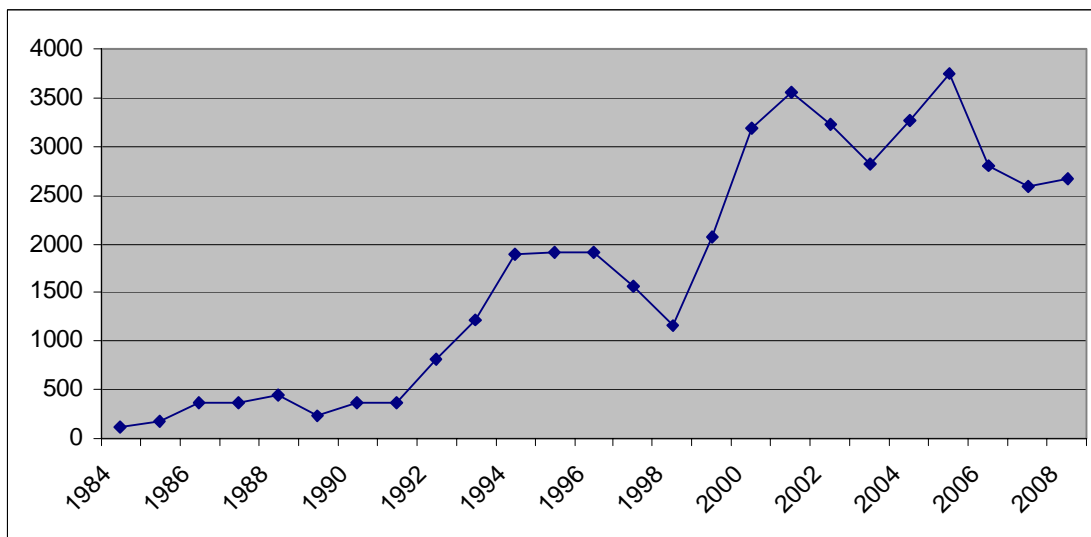
- Les migrants maintenus en centre fermé peuvent faire appel au programme de retour volontaire tant que leur mandat d'expulsion n'a pas été décrété. S'ils font appel au programme de retour volontaire, la procédure d'éloignement est arrêtée.
- En principe, les citoyens de l'UE et de la zone Schengen sont exclus du retour volontaire. Depuis l'adhésion de 10 nouveaux Etats membres dans l'UE en 2003, il a été décidé à titre de mesure transitoire que les résidents de ces Etats membres peuvent toujours faire appel à ce programme mais sans bénéficier de la prime de réinstallation de 250 EUR par personne. Cette mesure transitoire, à laquelle aucune échéance n'a été fixée, est encore en vigueur et a été de facto étendue à la Roumanie et à la Bulgarie.

2.3 Données relatives au retour volontaire

Des données statistiques sont disponibles depuis 1984 sur différents aspects du retour volontaire.

Vous trouverez ci-dessous une vue d'ensemble de l'évolution de plusieurs indicateurs.

Nombre de personnes qui quittent la Belgique avec le programme REAB, de 1984 à 2009



Source : OIM

Aperçu des pays de destination, 1999-2008

Pays de retour	99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
AFGHANISTAN				8	11	10	14	6	7	17	73
ALBANIE	34	80	153	107	83	36	52	27	11	6	589
ALGERIE	2	8	19	33	18	24	30	37	28	18	217
ANGOLA	5	2	5	2	7	23	23	10	20	8	105
ARGENTINE			2	1	2	3	9	1			18
ARMENIE	83	108	140	121	168	188	193	184	127	135	1447
AUSTRALIE		7	4	19	2	9	3			1	45
AZERBAIDJAN		3	12	3	9	14	16	10	8	7	82
BANGLADESH	2	1	1	6	1	6	4	1	5	6	33
BIELORUSSIE	18	23	58	29	35	32	18	26	14	10	263
BENIN	2	2	1	1	3	2	1				12
BOLIVIE	7	1	3	6	13	14	19	16	17	8	104
BOSNIE-HERZEGOVINE	10	7	79	63	64	54	35	40	17	19	388
BRESIL	23	14	77	120	365	637	714	708	805	697	4160
BULGARIE	36	143	283	456	133	107	151	89	62	41	1501
BURKINA FASO	2	1	2	2	1	3		2		1	14
BURUNDI	3	4	1	4	12	4	6	8	5	3	50
CAMBODGE	1			5							6
CAMEROUN	16	14	4	3	9	16	24	20	9	14	129
CANADA	8	8	4	24	12	21	33	17	10		137
REP CENTRAFRICAINE					1						1
CAP VERT									3		3
TCHAD				1		1					2
CHILI	10	8	8	15	19	25	20	13	8	15	141
CHINE	4			3	5	4	5	9	28	15	73
COLOMBIE	34	14	14	18	17	12	7	8	6	5	135
COMORES	2										2
CONGO-BRAZZAVILLE		1	1		1	1	2	1		1	8
REP DEMO CONGO	23	14	10	13	27	25	39	31	34	26	242
COSTA RICA									1		1
CROATIE	1	4	6	1		2	4	3	4	7	32
CUBA	1		1		1			2		1	6
REPUBLIQUE TCHEQUE	29	177	228	302	71	16	50	3	9	30	915
DJIBOUTI		1	1	1	1		3		1		8
REP DOMINICAINE				1	1	1					3
EQUATEUR	60	69	115	89	184	154	91	41	40	37	880
EGYPTE	1				3	4	6	1	1	3	19
ERYTHREE						1					1
SALVADOR						7	8	4	2	1	22
GUINEE EQUATORIALE								1			1
ESTONIE		3	3	2			2				10
ETHIOPIE		3	2	1		7	2	2	6	7	30
MACEDOINE	15	15	14	37	35	72	33	32	21	23	297
GABON				1			2		3		6
GAMBIE			1		2	1	1	1			6
GEORGIE	68	58	37	31	47	78	66	66	44	41	536
GHANA	12	6	3	6	6	12	9	14	12	8	88
GUADELOUPE		2									2

GUATEMALA	2		1			10		1		3	17
GUINEE	29	27	16	9	15	34	12	13	6	8	169
GUYANE										1	1
HAITI					1			1			2
HONDURAS					1	2			1		4
HONG KONG										1	1
HONGRIE	2	12	27	12	23	39	24	6	7	3	155
INDIE	12	8	4	10	22	30	28	26	24	23	187
INDONESIE	3	2	1						1	1	8
IRAN	4	37	201	119	87	68	65	44	31	20	676
IRAQ					2	11	1	34	17	10	75
ISRAEL				2	1		7	2	5	6	23
ITALIE	1										1
COTE D'IVOIRE	7	1	3		6	2	1	2	2	1	25
JAMAIQUE		1				1					2
JAPON	1										1
JORDANIE	1		2		3	2	4		4	6	22
KAZAKHSTAN	6	142	166	87	57	60	26	40	25	24	633
KENYA	1	5		1	5	2	9	3	1	1	28
COREE									1		1
KOSOVO, SERBIE	557	711	134	193	129	136	105	72	63	80	2180
KIRGHIZIE		69	96	32	29	21	15	26	8	9	305
LAOS				2							2
LETTONIE		2	3	7	18	69	10	12	9		130
LIBAN	4	5	15	5	16	10	14	13	7	15	104
LIBERIA				1	2	1	2	1	2	1	10
LIBYE					1			3	2	1	7
LITUANIE	3	12	31	16	7	46	8	6	1		130
MADAGASCAR	3	1	1		1						6
MALAISIE									1	3	4
MALI						3			1		4
MALTE						1					1
MAURITANIE		1			1	3	2	1	1	4	13
ILE MAURICE				1		7	2	2		1	13
MEXIQUE			1		1	1			1		4
MOLDAVIE	33	37	29	33	67	123	77	62	41	44	546
MONGOLIE	6	20	68	46	43	84	134	177	142	119	839
MONTENEGRO										3	3
MAROC	4	2	2	7	9	20	17	13	19	18	111
NEPAL	6	3	6	16	10	5	9	24	28	45	152
NIGER	5	3	2	14	10	33	23	14	15	3	122
NIGERIA	16	6	1	1	9	9	26	24	12	5	109
NORVEGE											0
PAKISTAN	14	6	11	15	7	22	28	15	26	12	156
PANAMA				1	1	1		1		1	5
PARAGUAY			1		3		1	4	4	1	14
PEROU	6		3	7	1	6	4	4	5	6	42
PHILIPPINES		1		1			2	1	9	1	15
POLOGNE	5	8	21	37	18	7		4	1	2	103
ROUMANIE	239	184	133	112	51	53	45	28	47	20	912
RUSSIE	29	194	402	285	272	205	210	159	158	260	2174
RWANDA	7	4	3	3	8	8	6	19	14	14	86

SENEGAL	5	2	1	4	3	2	9	9	4	3	42
SERBIE-MONTENEGRO		8	9	20	49	34	30	22	38		210
SERBIE										10	10
SEYCHELLES									2		2
SIERRA LEONE					2		3	2	4	2	13
SINGAPOUR					1			1			2
SLOVAQUIE	444	688	525	341	225	166	679	127	131	390	3716
SLOVENIE								1			1
SOMALIE					0	2	1	2			5
AFRIQUE DU SUD				2	1	1	1		1		6
SRI LANKA	1			9	6	5	10	2	1	2	36
SOUDAN	1				2	3	2		1	3	12
SURINAME			1								1
SYRIE	14	5	1	5	1	10	10	9	15	22	92
TADJIKISTAN						1			3		4
TANZANIE						9	1		7	2	19
THAILANDE	2				1			3	1		7
TOGO	1	6	4	3	4	2	6	6	7	4	43
TUNISIE				3		1	2	5	4	5	20
TURQUIE	12	9	16	17	16	29	28	23	11	17	178
OUGANDA	1			3		1		4	1		10
UKRAINE	36	96	171	155	166	232	346	286	244	217	1949
EMIRATS ARABES UNIS	1										1
URUGUAY							2	1			3
ETATS-UNIS	20	31	94	12	18	4	5	7			191
OUZBEKISTAN	5	30	45	34	10	3	4	4	4	1	140
VENEZUELA	1	1		2	2	4	1	2	2	3	18
VIETNAM	2	1	2	1		2	1	3	1	1	14
YEMEN							1	1	1		3
YTHREA	4										4
ZAMBIE						3					3
ZIMBABWE			1		1		1				3

Source : OIM

Pays de destination, répartis selon deux catégories de personnes ayant ou non introduit une demande d'asile, 2004-2008 (Source : OIM)

2004 - demandeurs d'asile déboutés

1	Slovaquie	163
2	Russie	161
3	Kosovo (Yougoslavie)	120
4	Arménie	83
5	Lettonie	69
6	Iran	64
7	Macédoine	58
8	Ukraine	54
9	Bulgarie	53
10	Kazakhstan	53

2004 - migrants en situation irrégulière

1	Brésil	636
2	Ukraine	178
3	Equateur	151
4	Arménie	105
5	Moldavie	95
6	Mongolie	57
7	Bulgarie	54
8	Russie	44
9	Géorgie	30
10	Roumanie	30

2005 - demandeurs d'asile déboutés

1	Slovaquie	666
2	Russie	153
3	Bulgarie	90
4	Kosovo (Yougoslavie)	80
5	Ukraine	74
6	Arménie	73
7	Iran	65
8	Albanie	49
9	République Tchèque	48
10	Géorgie	41

2005 - migrants en situation irrégulière

1	Brésil	710
2	Ukraine	272
3	Arménie	120
4	Mongolie	109
5	Equateur	91
6	Moldavie	72
7	Bulgarie	61
8	Russie	57
9	Roumanie	30
10	Géorgie	25

2006 - demandeurs d'asile déboutés

1	Slovaquie	123
2	Russie	109
3	Arménie	91
4	Bulgarie	59
5	Kosovo (Yougoslavie)	55
6	Ukraine	41
7	Iran	40
8	Bosnie-Herzégovine	37
9	Kazakhstan	36
10	Iraq	34

2006 - migrants en situation irrégulière

1	Brésil	706
2	Ukraine	245
3	Mongolie	163
4	Arménie	93
5	Moldavie	54
6	Russie	50
7	Equateur	41
8	Géorgie	36
9	Bulgarie	30
10	Algérie	18

2007 - demandeurs d'asile déboutés

1	Slovaquie	126
2	Russie	97
3	Kosovo (Yougoslavie)	50
4	Bulgarie	48
5	Arménie	30
6	Iran	30
7	Ukraine	30
8	Népal	26
9	Congo (RDC)	24
10	Géorgie	22

2007 - migrants en situation irrégulière

1	Brésil	785
2	Ukraine	214
3	Mongolie	125
4	Arménie	97
5	Russie	61
6	Equateur	36
7	Moldavie	31
8	Roumanie	27
9	Chine	26
10	Géorgie	22

2008 - demandeurs d'asile déboutés

1	Slovaquie	376
2	Russie	212
3	Kosovo (Serbie)	61
4	Népal	36
5	Arménie	33
6	République Tchèque	30
7	Ukraine	27
8	Kazakhstan	22
9	Iran	20
10	Géorgie	19

2008 - migrants en situation irrégulière

1	Brésil	696
2	Ukraine	190
3	Mongolie	116
4	Arménie	102
5	Russie	48
6	Moldavie	39
7	Equateur	37
8	Bulgarie	23
9	Géorgie	22
10	Kosovo (Serbie)	19

Vue générale du rapport entre demandeurs d'asile (catégorie A), demandeurs d'asile déboutés (catégorie B) et migrants en situation irrégulière (catégorie C), 1984-2008 (Source : OIM)

ANNEE	Cat. A	%	Cat. B	%	Cat. C	%	TOTAL
1984	39	36	30	28	40	37	109
1985	67	39	39	23	66	38	172
1986	246	66	77	21	48	13	371
1987	186	49	147	39	43	11	376
1988	129	29	267	60	47	11	443
1989	79	34	93	41	57	25	229
1990	198	55	124	34	38	11	360
1991	194	53	109	30	60	17	363
1992	294	36	436	53	90	11	820
1993	373	31	714	58	135	11	1222
1994	257	14	1487	79	144	8	1888
1995	141	7	1578	83	185	10	1904
1996	95	5	1550	81	260	14	1905
1997	129	8	1192	76	248	16	1569
1998	136	12	803	69	227	19	1166
1999	463	22	1044	50	561	27	2068
2000	831	26	2073	65	278	9	3182
2001	437	12	2691	76	418	12	3546
2002	170	5,3	2301	71,4	750	23,3	3221
2003	141	5	1549	55	1124	39,9	2814
2004	256	8	1303	40	1716	52	3275
2005	358	10	1504	40	1893	50	3755
2006	140	5	934	33	1737	62	2811
2007	172	7	697	27	1724	66	2593
2008	292	11	824	31	1553	58	2669
Total général	5784	12,9	23536	53,1	13442	31,4	42831

Durée du séjour en Belgique avant le retour volontaire, 2000-2009

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mois	12	11,7	13,5	18,9	24	20,8	24,3	27	25,5

Emigration vers un pays tiers (autre que le pays dont l'intéressé possède la nationalité) via le programme REAB (y compris les 4 principaux pays de destination), 2005-2007

	Total								
2005	74	Australie	29	Russie	15	Tchéquie	8	Etats-Unis	5
2006	64	Canada	20	Russie	10	Australie	9	Tanzanie	7
2007	35	Canada	10	Ukraine	5	Russie	4	Serbie	4

Tableau : rapport entre le nombre de demandeurs d'asile rapatriés (volontairement) et le nombre de demandes d'asile (1990-2008)

Année	Nbre de demandeurs d'asile rapatriés (1)	Nbre de demandes d'asile (2)	Rapport entre (1) et (2)
1990	322	12944	2,5
1991	303	15173	2,0
1992	730	17647	4,1
1993	1087	26882	4,0
1994	1744	14353	12,2
1995	1719	11420	15,1
1996	1645	12433	13,2
1997	1321	11788	11,2
1998	939	21965	4,3
1999	1507	35778	4,2
2000	2904	42691	6,8
2001	3128	24549	12,7
2002	2471	18805	13,1
2003	1690	16940	10,0
2004	1559	15357	10,2
2005	1862	15957	11,7
2006	1074	11587	9,3
2007	869	11115	7,8
2008	1116	12252	9,1

Source : Office des étrangers et OIM

Tendances

Nous pouvons distinguer pour la période 2004-2009 plusieurs tendances sur base des données statistiques ci-dessus :

- Comme le nombre de demandes d'asile, le nombre de demandeurs d'asile (déboutés inclus, catégories A et B) qui retournent volontairement diminue au cours de la période 2001-2008. Cette baisse est toutefois moins prononcée en chiffres relatifs qu'en chiffres absolus.
- La part des personnes n'ayant jamais introduit de demande d'asile augmente en chiffres relatifs et en chiffres absolus. Cette hausse est très marquée depuis 2004.
- Le déplacement vers un public composé en majorité de migrants en situation irrégulière peut également se déduire des pays de destination. Il y a depuis 2002 plusieurs pays de destination qui n'apparaissent pas dans les chiffres relatifs à l'asile mais sont au premier plan dans les statistiques des retours volontaires. Il s'agit notamment du Brésil, de l'Equateur, de la Mongolie et de l'Ukraine.
- Suite au déplacement progressif des frontières européennes au sein de l'Europe centrale et de l'Est, la migration 'officielle' de retour vers les nouveaux Etats membres de l'UE diminue fortement. Cette tendance se manifeste dans les chiffres à partir de 2006. La seule exception est la migration de retour vers la Slovaquie.

Aperçu du retour volontaire vers les nouveaux Etats membres de l'UE entre 1998 et 2008

Destination	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Slovaquie	225	166	679	127	131	390	1718
Bulgarie	133	107	151	89	62	41	583
Roumanie	41	53	45	28	47	19	233
République tchèque	71	16	50	3	9	30	179
Lettonie	18	69	10	12	9	0	118
Hongrie	12	23	39	24	7	3	108
Lituanie	16	7	48	6	1	0	78

Pologne	18	7	0	4	1	2	32
Estonie	0	0	2	0	0	0	2
Slovénie	0	0	0	1	0	0	1

Source : OIM

Aperçu statistique du retour forcé

Afin de mettre en perspective les chiffres ci-dessus par rapport au nombre total des départs de migrants organisés ou assistés par les autorités, plusieurs indicateurs sur le retour forcé ont été repris ci-dessous.



Source : Office des étrangers

2008	RV	RF	Total
Brésil	697	427	1124
Russie	260	23	283
Maroc	18	256	274
Ukraine	217	46	263
Albanie	6	166	172
Arménie	135	14	149
Mongolie	119	11	130
Nigéria	5	120	125
Turquie	17	89	106
Kosovo	80	23	103

Source : Office des étrangers

Nous pouvons tirer plusieurs conclusions générales de la confrontation de ces statistiques avec les données concernant le retour volontaire :

- Les évolutions du nombre de personnes qui retournent volontairement et du nombre de personnes éloignées de force ne semblent pratiquement pas s'influencer mutuellement.

- La migration de retour semble adopter différents modèles en fonction des nationalités. Vers certains pays, la migration de retour est quasi uniquement volontaire (Russie, Mongolie, Arménie). C'est précisément le contraire vers d'autres pays (Albanie, Nigeria, Maroc).

3. CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE

3.1 Cadre politique et juridique en Belgique

A. Contexte politico-institutionnel

Comme l'accueil des demandeurs d'asile, le retour volontaire relève de la responsabilité du ministre de l'Intégration sociale. La politique d'éloignement (le retour forcé, les centres fermés) est de la compétence du ministre de la Politique de migration et d'asile. Cette situation est assez exceptionnelle. Dans la plupart des pays d'Europe, le retour forcé et le retour volontaire font partie d'un seul et même panel de compétences.

L'impact de ce contexte institutionnel est évident.

La dissociation entre le retour volontaire et le retour forcé ouvre la voie à une approche au sein de laquelle le retour volontaire est considéré comme un instrument d'aide sociale plutôt que comme un instrument de gestion de la migration. L'objectif premier est de développer le retour volontaire pour en faire un projet de migration alternatif, crédible et praticable.

Ce point de départ à première vue théorique entraîne plusieurs conséquences concrètes :

- Il n'y a pas de critères d'accès stricts. L'hypothèse est que chaque migrant sans permis de séjour doit pouvoir faire appel à une aide grâce à laquelle il peut retourner au pays volontairement et dans les meilleures conditions possibles.
- De plus, grâce à la dissociation institutionnelle du retour volontaire et de la politique d'éloignement, le programme est soutenu par les ONG, les organisations de défense des migrants et les acteurs sur le terrain. Ce soutien n'est pas seulement passif. De nombreuses ONG sont également actives sur le plan opérationnel dans l'organisation du retour volontaire (à savoir les partenaires REAB).
- Une autre conséquence évidente est que la dissociation institutionnelle du retour volontaire complique l'élaboration d'une gestion intégrée du retour en tant qu'élément constitutif d'une politique de migration.

B. Contexte juridique

Bien que le premier programme de retour volontaire remonte déjà à 1984, son ancrage légal est bien plus récent.

Loi-programme de 2002

La première mention du retour volontaire dans un texte de loi date de 2002. La loi qui institue l'Agence fédérale Fedasil stipule que Fedasil est responsable de l'élaboration d'un programme de retour volontaire. Le concept de retour volontaire n'est pas développé davantage dans ce texte de loi.

Loi accueil de 2007

Cette disposition générale est par la suite développée dans la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (janvier 2007).

Les clauses de cette loi peuvent être résumées comme suit :

- Le principe selon lequel un programme de retour volontaire doit être organisé est inscrit dans la loi.
- L'accès à ce programme doit être garanti.
- Est également inscrite dans la loi : la structure organisationnelle, au sein de laquelle Fedasil joue un rôle central de coordination et peut déléguer l'exécution (de certains volets) du programme à des tiers.

La loi ne stipule aucune définition du retour volontaire et ne fixe aucun critère ni aucune modalité auxquels le programme doit répondre. Ces éléments doivent être définis dans un Arrêté royal.

Jusqu'à la date d'entrée en vigueur de cet Arrêté royal, les dispositions de l'accord conclu avec l'OIM concernant l'organisation du programme REAB restent les bases officielles du retour volontaire en Belgique.

Autres dispositions – législation tertiaire

La loi accueil de janvier 2007 stipule que le droit d'accueil est prolongé pour toute personne qui souscrit au retour volontaire.

Cela signifie concrètement que la personne qui risque de perdre son droit à l'accueil (par exemple un demandeur d'asile débouté) peut voir son droit prolongé pour toute la durée des préparations au retour volontaire, jusqu'au jour du départ.

3.2 L'influence de l'Europe (politique, instruments juridiques et financement)

Politique et législation européennes

Les clauses de la directive « retour » se rapportant au retour volontaire se résument à l'ancrage officiel du retour volontaire, de préférence assorti d'une aide à la réintégration. Ce retour volontaire est un élément essentiel indissociable de n'importe quelle politique de retour. La priorité du retour volontaire, considéré comme une alternative au retour forcé, est explicitement imposée (un délai doit être prévu pour permettre à la personne d'envisager son départ volontaire, tout en étant préservée d'un retour forcé), bien que des exceptions soient prévues (p.ex. risque de trouble de l'ordre public, demandes entachées de fraude, etc.).

On peut affirmer que cette directive appuie les options politiques réalisées en Belgique (le développement du retour volontaire comme un projet de migration alternatif et réaliste pour tous les migrants résidant sur le territoire national sans permis de séjour).

La politique européenne du retour et les initiatives législatives au niveau européen ont eu à ce jour peu d'influence – voire aucune – sur les programmes belges de retour (volontaire), à l'exception du Fonds européen pour le retour, de création récente.

Fonds européens – niveau national

Le financement européen soutenant cette évolution politique (le Fonds européen pour les réfugiés et plus récemment le Fonds européen pour le retour) est d'importance cruciale dans le développement du programme de retour volontaire en Belgique.

Le programme pluriannuel se rapportant au volet national du Fonds européen pour le retour stipule que les moyens (après déduction de l'assistance technique) doivent être distribués proportionnellement entre le retour volontaire et le retour forcé. Différentes priorités au niveau du contenu sont définies afin de garantir une allocation efficace de ces moyens.

En premier lieu, on distingue les dépenses nécessaires au financement des composants essentiels du programme de retour volontaire (les dépenses structurelles) et les activités visant à poursuivre le développement et à renforcer ce programme structurel.

Les moyens structurels – quelque 5.200.000 EUR – sont prévus sur le budget national et sont alloués comme suit :

- Frais généraux de l'agence responsable (5 ETP, dont trois au niveau opérationnel : conseillers en retour/gestionnaires de dossier) et expertise présente dans les centres d'accueil fédéraux (18 x 0,1 ETP).
- Financement du programme REAB (coûts opérationnels, réservation et traitement, communication et information), dont l'exécution est confiée à l'OIM (3.600.000 EUR).
- Financement de Caritas Belgique, qui met en œuvre avec l'OIM le programme de réintégration (300.000 EUR).
- Financement des budgets en personnel pour l'aide à la réintégration (environ 1.000.000 EUR).

Les moyens du Fonds européen pour le retour sont utilisés pour renforcer ce programme structurel selon 4 axes thématiques:

- Améliorer l'**information et la communication** en développant de nouvelles techniques (p.ex. conférences vidéo avec les pays d'origine, DVD interactifs...) et atteindre de nouveaux groupes-cibles (mapping...).
- **Renforcer les collaborateurs en première ligne** chargés de l'assistance au retour (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du réseau d'accueil). Des actions sont prévues à ce niveau comme la mise à disposition d'informations et l'organisation de formations spécifiques.
- Le développement de **projets de réintégration spécifiques**, axés sur certains groupes-cibles (nationalités) ou objectifs (réintégration économique, soutien des groupes vulnérables...).
- Le développement d'un **cadre méthodologique** collectif (= partagé par tous les acteurs impliqués) permettant de planifier, budgéter, suivre et évaluer toutes les activités.

Etat de la situation du Fonds européen pour le retour

Les moyens prévus pour le retour forcé sont directement attribués à l'Office des étrangers qui possède le monopole légal de l'exécution du retour forcé.

Les moyens prévus pour le retour volontaire sont ouverts dans le cadre d'un appel à projets. Le premier appel à projets ouvrant simultanément les moyens pour 2008 et 2009 a été lancé le 1^{er} mai 2009. La procédure de sélection a été clôturée au début septembre 2009. Le coup d'envoi des projets est prévu pour l'automne 2009.

Fonds européens – niveau communautaire

Au sein du domaine du retour (volontaire), il existe différentes possibilités de collaboration au niveau international, tant pour accélérer le processus d'apprentissage dans les différents Etats membres que pour obtenir des économies d'échelle et donc réaliser une efficacité supérieure. Les moyens du Fonds européen pour le retour destinés à stimuler les actions communautaires, qui sont gérés par la Commission européenne, viennent encourager ces formes de collaboration opérationnelle entre les différents Etats membres de l'UE.

Il s'avère également que l'OIM Bruxelles et Caritas se sont engagées ces dernières années, grâce à ce cofinancement européen, dans des projets visant à créer des réseaux transnationaux.

4. APERCU DES MESURES EN RAPPORT AVEC LE RETOUR VOLONTAIRE

4.1 Mise en œuvre des programmes

A. Structure

L'agence Fedasil est le responsable final de l'organisation du programme du retour volontaire, y compris toutes les mesures d'accompagnement (information, communication...). Pour exécuter ses activités, Fedasil délègue certaines missions à des tiers (ce principe de délégation figure d'ailleurs dans la législation).

Les missions que l'agence Fedasil exécute elle-même et celles qu'elle délègue à des tiers sont brièvement présentées ci-dessous.

1. Fedasil

La loi stipule que l'agence Fedasil est responsable de :

- l'organisation du programme de retour volontaire, complété par l'aide à la réintégration ;
- l'accès garanti à ce programme.

L'exécution du programme est totalement déléguée à des tiers.

Certaines missions de gestion indissociables du mandat de l'agence, sont exécutées par Fedasil:

- la préparation de la politique et le suivi de la mise en œuvre de la politique ;
- la gestion des moyens, tant ceux prévus sur le budget national que les moyens (alloués au retour volontaire) provenant du Fonds européen pour le retour, ainsi que le contrôle des dépenses ;¹
- le suivi des différentes activités et l'évaluation des résultats.

En outre, Fedasil porte également la responsabilité opérationnelle de diverses activités qui s'inscrivent dans la mission légale d'accueil des demandeurs d'asile.

- L'élaboration d'une stratégie d'information sur le retour volontaire, destinée tant au groupe-cible qu'aux collaborateurs chargés de l'accueil.
- L'intégration du retour volontaire dans l'accompagnement des demandeurs d'asile.
- Le développement des connaissances et de l'expertise au sein du réseau d'accueil. A cet effet, une personne est partiellement déchargée de ses fonctions dans chacun des centres d'accueil afin d'assurer celle de conseiller au retour volontaire. La mission du conseiller au retour est triple :
 - o assurer la liaison entre le centre d'accueil et la direction générale;
 - o informer les collaborateurs chargés de l'accueil;
 - o assurer une assistance au retour de qualité.
- Pour l'accueil décentralisé (accueil à petite échelle par les autorités locales, cf. infra), cette mission est assurée par les conseillers régionaux au retour volontaire.

¹ Les moyens du Fonds européen pour le retour sont gérés par l'autorité responsable (cellule fonds UE de l'Office des étrangers).

2. L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)

Depuis 1984, l'OIM assume la responsabilité opérationnelle finale de l'exécution du programme REAB. Certaines missions, à savoir une part importante de l'information au groupe-cible, l'assistance au retour et la préparation des dossiers, sont déléguées par l'OIM à un réseau d'ONG, de centres d'accueil et d'autorités locales (c.-à-d. les partenaires REAB).²

Les modalités du programme REAB peuvent être résumées comme suit :

- Groupe-cible:
 - o Les demandeurs d'asile qui retirent leur demande d'asile (catégorie A).
 - o Les demandeurs d'asile déboutés (catégorie B).
 - o Les personnes qui n'ont jamais introduit de demande d'asile et qui sont à charge des autorités ou risquent de l'être (catégorie C).
- Modalités concrètes:
 - o L'organisation du voyage de retour (avion).
 - o Le remboursement des frais relatifs aux documents de voyage.
 - o Le remboursement du transport vers l'aéroport ou le paiement des bagages supplémentaires (d'une valeur de 50 EUR maximum par personne).
 - o Une prime de réinstallation de 250 EUR (125 EUR si la personne est mineure) – ces montants ont été fixés en 1984 et n'ont plus été adaptés depuis.
 - o L'assistance à l'aéroport de départ, l'aéroport de transit et – si possible et demandé au préalable – l'aéroport d'arrivée.
 - o Le transport de l'aéroport à la destination finale.
 - o Le cas échéant: des mesures spécifiques (escortes comprises) pour les personnes qui ne peuvent voyager seules pour des raisons médicales ou autres.
- Conseil:
 - o Pour chaque dossier qui aboutit effectivement à un départ, le partenaire REAB reçoit une indemnité forfaitaire pour frais administratifs d'un montant de 50 EUR par personne adulte.

Il n'est pas interdit aux personnes faisant appel au programme REAB de revenir en Belgique. Mais elles doivent signer une déclaration qui stipule qu'elles vont rembourser les frais du voyage si elles reviennent en Belgique dans un délai de 5 ans. En pratique, cette disposition semble difficile à mettre en œuvre. L'OIM ne peut en effet accéder qu'à ses propres fichiers de données – elle ne peut donc activer cette disposition que lorsqu'une personne introduit une deuxième demande de retour dans un délai de 5 ans.

En 2006, le programme REAB a été complété par un programme de réintégration. L'exécution de ce programme est également déléguée à des tiers, à savoir l'OIM et Caritas.

La préparation des dossiers de réintégration est assurée par l'antenne bruxelloise de l'OIM. L'assistance et l'accompagnement après le retour sont pris en charge par les missions locales de l'OIM dans les pays d'origine. Celles-ci sont par la suite indemnisées au moyen d'un « service fee » de 250 EUR maximum par dossier.

² <http://avrr.belgium.iom.int/en/for-partners/who-does-what/reab-partners.html>

3. Caritas

Caritas intervient depuis 1984 dans le retour volontaire depuis la Belgique. Jusque 2004, son rôle était limité à celui de partenaire REAB (Caritas était le premier et est encore aujourd'hui le plus grand partenaire REAB). En 2004, Caritas a exécuté un certain nombre de programmes cofinancés par le Fonds européen pour les réfugiés. La confédération a cherché dans ce contexte des solutions lui permettant de fournir une aide à la réintégration via son réseau international.

Depuis 2007, Caritas intervient de manière structurelle dans l'exécution du programme de réintégration. Tout comme l'OIM, Caritas délègue l'aide et l'assistance après le retour à ses sections locales dans les pays d'origine.

B. Lien avec d'autres projets

Comme expliqué ci-dessus, le programme de base financé avec des moyens nationaux est renforcé par des moyens externes (européens). Ce programme ne se limite pas aux projets financés par le Fonds national pour le retour. L'agence Fedasil soutient plusieurs activités transnationales financées sur la base des actions communautaires du Fonds européen pour le retour.

1. Consultations de l'OIM sur la coopération européenne

Depuis 2007, l'antenne bruxelloise de l'OIM rassemble chaque année une délégation de chaque Etat membre de l'UE en vue d'une consultation de deux jours à Bruxelles. L'objectif de cette consultation est d'élaborer des perspectives de collaboration européenne en réunissant les administrations (c.-à-d. les responsables politiques) et les missions de l'OIM (c.-à-d. les partenaires opérationnels).

2. IRRiCO³

Les consultations décrites ci-dessus s'inscrivent dans le cadre du projet IRRiCO. L'antenne bruxelloise de l'OIM a pris en 2006 l'initiative de développer un réseau entre plusieurs missions de l'OIM dans l'UE et quelque 25 missions dans les pays d'origine. Le projet prévoit les moyens nécessaires pour rassembler rapidement et efficacement dans chacun des pays d'origine des informations nationales (générales ou spécifiques) destinées à soutenir le processus d'assistance au retour.

3. CRI

Fedasil a pendant quelques années cofinancé le projet CRI. Ce projet visait à garantir la collecte d'informations fiables sur les pays d'origine et faisait dans ce contexte essentiellement appel aux ONG.

³ <http://irrico.belgium.iom.int/>

4. ERSO⁴

ERSO est un réseau au sein duquel plusieurs ONG européennes – des sections Caritas, en majorité – collaborent entre elles et avec des ONG des pays d'origine dans les domaines suivants.

- Le développement et l'amélioration des techniques de conseil.
- Le renforcement des partenaires de réintégration locaux.
- La mise à disposition réciproque de réseaux dans les pays d'origine. L'investissement nécessaire à l'édification d'un réseau de partenaires locaux de réintégration, peut donc ainsi être réparti entre différents pays.

⁴ <http://www.erso-project.eu/>

C. Information concernant le retour

L'information du groupe-cible sur le retour volontaire n'est pas évidente.

- Le groupe-cible est à peine documenté, ce qui complique l'élaboration de stratégies adéquates.
- Les acteurs impliqués sont nombreux et variés. Il s'agit non seulement des bénéficiaires potentiels, mais aussi de leurs représentants officiels (avocats, ambassades, services publics, services communaux...) et non-officiels (ONG, organisations de défense des migrants, communautés religieuses...). Tous doivent pouvoir disposer de ces informations.
- Les différences aux niveaux de la langue, de la culture, des antécédents et des motifs de migration sont grandes d'une nationalité à l'autre. Les stratégies et les supports d'information développés doivent être en mesure de surmonter ces différences.
- L'offre a été considérablement étoffée depuis 2006 mais elle est également devenue plus complexe. Ceci complique la communication vers les services sociaux qui sont en première ligne pour l'information des migrants.

Ces considérations ont permis le développement d'une stratégie reposant sur l'édification et le soutien centralisés de réseaux d'organisations capables d'informer eux-mêmes les migrants (et non sur la communication directe et centralisée avec les migrants).

- Le **réseau de partenaires REAB** est un réseau d'ONG, de centres d'accueil et d'autorités communales en contact avec le groupe-cible. On compte sur l'ensemble du territoire national plus de 60 organisations actives en tant que partenaires REAB. Dans le cadre de leur offre de services régulière, elles informent les migrants de la possibilité d'un retour volontaire au pays.

Ce réseau est dirigé par l'OIM. Un briefing (réunion des partenaires REAB) est organisé au moins 2 fois par an pendant lequel les informations récentes sont communiquées. Une lettre d'informations mensuelle est en outre distribuée.

- À l'initiative des Ministres des Affaires étrangères et de l'Intégration sociale, une **circulaire** commune a été envoyée en 2007 à toutes les administrations communales. Cette circulaire invitait les administrations à désigner un interlocuteur qui serait tenu informé des modalités du retour volontaire et qui pourrait échanger des informations à ce sujet.

- Compte tenu de la hausse du nombre (et de la proportion) des migrants en situation irrégulière au sein du groupe-cible du retour volontaire, et compte tenu du fait que ces migrants résident en majorité dans les grandes agglomérations, les **autorités municipales** ont pris conscience de la nécessité d'une implication plus active dans le retour volontaire afin de pouvoir intégrer ce principe dans leur politique envers ce groupe.

Un premier projet pilote sera lancé avec le financement du Fonds européen pour le retour (il s'agit d'une collaboration entre l'OIM et la ville de Gand).

- Le réseau de **conseillers au retour volontaire** a été créé par l'agence Fedasil. Etant responsable de l'accueil des demandeurs d'asile, Fedasil doit pouvoir disposer d'un réseau d'experts couvrant la totalité du réseau d'accueil.

Ce réseau est composé des conseillers au retour présents dans les centres d'accueil et des deux conseillers au retour (quatre dès 2010) actifs dans les initiatives locales d'accueil.

Initiatives locales d'accueil

Près de 50 % des demandeurs d'asile sont accueillis dans des initiatives locales d'accueil (ILA). Il s'agit d'installations d'accueil à petite échelle organisées par les CPAS et financées par Fedasil. Il existe au total quelque 500 initiatives locales d'accueil réparties sur tout le territoire, qui offrent au total plus de 7.000 places aux demandeurs d'asile. La taille de ces ILA varie de quelques places d'accueil à une centaine, voire plus.

Il est impossible d'obtenir partout dans ce réseau un seul et même niveau d'assistance au retour. Cependant, la mission de Fedasil consiste précisément à s'assurer que les bénéficiaires de l'accueil, dans les centres comme dans les ILA, disposent des meilleures conditions d'accès au programme.

Ce problème a été résolu en veillant à mettre en place un soutien de deuxième ligne, composé de deux (quatre dès 2010) conseillers au retour régionaux. Leur mission est double : informer chaque ILA individuelle des modalités du programme de retour volontaire, et assurer l'offre de services de deuxième ligne. Ainsi, chaque ILA peut s'adresser au conseiller régional pour toute question concernant le retour.

Ces différents réseaux d'information ne peuvent fonctionner efficacement que s'ils sont suffisamment coordonnés à un niveau central.

Des ressources spécifiques sont prévues à cet effet, tant au sein de l'OIM (2 ETP appelés « Communication Officers »), qu'au sein de Fedasil. De plus, l'OIM dispose d'un budget annuel permettant de créer et distribuer des posters et brochures (traduites en 26 langues).

D. Assistance au retour

Le retour volontaire se compose du programme REAB et du programme de réintégration. Le premier, exécuté par l'OIM, prévoit un encadrement du voyage de retour. Le deuxième, exécuté par l'OIM et par Caritas, prévoit une assistance matérielle limitée après le retour.

Pour exploiter au maximum les possibilités offertes au sein de ces programmes, une assistance au retour (c.-à-d. l'ensemble des actions visant à préparer le retour avec le migrant) de qualité est une exigence absolue. Cette assistance au retour est assurée par le réseau des partenaires REAB. Ce réseau très varié se compose d'organisations réparties sur l'ensemble du territoire ; qui informent les migrants de la possibilité du retour volontaire, aident à l'élaboration des dossiers et introduisent les demandes auprès de l'OIM. Ils constituent pour ainsi dire la porte d'accès au programme.

L'ensemble du réseau se divise en six catégories:

1. Les centres d'accueil ouverts. L'assistance au retour a lieu sur place par les collaborateurs chargés de l'accueil, qui intègrent activement le retour dans l'accompagnement offert aux résidents.
2. Le conseiller régional au retour volontaire. L'assistance au retour est soutenue par un service de deuxième ligne.
3. Les centres d'accueil fermés. Les résidents sont, dans l'attente d'un retour forcé, informés de la possibilité de choisir la solution volontaire.
4. Les ONG et organisations de dimension nationale (e.a. Caritas qui, outre son siège principal à Bruxelles, possède plusieurs sections locales).
5. Les ONG et organisations dont la portée géographique est limitée et/ou dont l'ancrage est local (par exemple l'asbl BIK, établie à Kuurne).
6. Les ONG et organisations dont le groupe-cible est restreint (par exemple l'asbl AER, qui s'adresse exclusivement à la communauté russe).

Ce réseau est l'un des points forts du retour volontaire en Belgique. L'intégration du retour volontaire dans l'offre des services d'un nombre aussi élevé d'organisations différentes assure la visibilité du programme et garantit une adhésion large et active de la société civile. De plus, le programme reste très accessible (les migrants qui souhaitent repartir ne doivent plus s'adresser à une organisation inconnue mais à un service social qu'ils connaissent bien).

La gestion d'un tel réseau n'est toutefois pas évidente.

- À mesure que le programme évolue (et donc que sa complexité augmente), il devient de plus en plus difficile de garantir un même niveau d'assistance au retour sur l'ensemble de ce réseau.
- L'assistance au retour prend aussi de plus en plus de temps à mesure de la complexité croissante du programme. Le financement prévu pour les partenaires REAB (50 EUR par personne rapatriée) compense souvent à peine les coûts réels.
- Certains partenaires REAB ont un nombre si limité de dossiers à traiter qu'il est quasiment impossible d'en tirer une expérience utile.

E. Coût du retour

Un budget d'environ 5.200.000 EUR est alloué chaque année au retour volontaire sur le budget national. Ces moyens sont destinés à financer les composants structurels du programme.

Le coût moyen d'un retour volontaire peut ainsi être calculé. L'exactitude de cet exercice reste dans une certaine mesure relative, puisque le résultat peut varier en fonction de la méthode appliquée. Les montants indiqués ci-dessous ont donc une valeur indicative.

Méthode :

Les montants moyens figurant ci-dessous sont calculés sur la base du nombre total de personnes rapatriées en 2008 et des coûts réellement payés pendant cette année.

- Coût opérationnel d'un retour (c.-à-d. uniquement le coût en personnel, prime REAB incluse, sans la réservation ni le traitement): **720** euros
- Coût comprenant les coûts indirects opérationnels (c.-à-d. la réservation et le traitement, l'assistance en transit, l'indemnisation des partenaires REAB): **1.120** euros
- Coûts comprenant la totalité des coûts indirects (c.-à-d. les frais de communication et information, de publications): **1.250** euros
- Coût supplémentaire de l'assistance à la réintégration (c.-à-d. l'assistance aux personnes, l'indemnisation du partenaire local de réintégration, les coûts indirects) : **+ 1.100** euros

F. Résultat des programmes – Attitude vis-à-vis du retour volontaire

Des enquêtes ont été réalisées sur l'attitude des migrants vis-à-vis du retour volontaire. Les objectifs, structures et méthodologies de ces enquêtes varient mais les résultats finaux sont comparables.

- Le retour au pays d'origine est une option toujours présente de manière latente pour chaque migrant.
- La décision définitive de retourner au pays ou non est le résultat d'une réflexion individuelle, dans laquelle interviennent quantité de facteurs (dont le mal du pays, les perspectives dans le pays d'accueil, la situation dans le pays d'origine, l'expérience des autres migrants...).
- Le pays d'accueil ne peut agir que sur un nombre limité de ces facteurs, dont la mise à disposition du retour volontaire et de l'accompagnement qui y est associé.

En d'autres mots, l'assistance proposée (pour autant qu'elle reste dans des limites raisonnables) n'a qu'un faible impact sur la décision de retourner au pays. Son principal effet est de permettre une prise de décision plus facile. On peut donc supposer que la décision sera prise plus rapidement qu'en l'absence d'assistance au retour.

L'impact du retour volontaire ne peut donc pas être exprimé purement et simplement de manière quantitative (en nombre absolu de personnes rapatriées). Les aspects qualitatifs (la décision de retourner au pays est prise plus rapidement et assumée durablement) doivent être considérés, même s'ils sont très difficilement mesurables.

4.2 Motifs et obstacles liés au retour volontaire

Le retour volontaire présente plusieurs avantages évidents.

- En tant que projet de migration alternatif et assisté, le retour volontaire s'inscrit dans une approche d'accueil et d'accompagnement de qualité des demandeurs d'asile.
- Le retour volontaire est une forme très peu contestée de migration de retour (comme le démontre le soutien spontané que rencontre cette forme de retour sur le terrain).
- Le retour volontaire renforce indirectement l'acceptation sociale du retour forcé, dans la mesure où le programme propose une autre solution crédible et réaliste.
- Le retour volontaire facilite la collaboration avec les ambassades et les consulats au niveau de l'identification des candidats au retour volontaire.
- Le retour volontaire présente un rapport coûts/bénéfices plus intéressant que le retour forcé, et il est relativement simple à mettre en œuvre.

Certains aspects problématiques sont toutefois indissociables du retour volontaire.

- Bien que les ambassades et les consulats formulent en général peu d'objections au retour volontaire d'une personne, l'identification rapide pose encore souvent problème.
- Il est difficile de mesurer avec précision l'impact quantitatif d'un programme en faveur de la migration de retour. Un programme de retour volontaire est en principe destiné aux personnes qui veulent quitter le territoire mais qui n'ont pas les moyens d'en supporter les frais. Il est toutefois difficile d'évaluer précisément dans quelle mesure le programme est utilisé par des personnes qui retourneraient au pays même sans bénéficier de cette aide.

5. REINTEGRATION ET DURABILITE DU RETOUR

Le programme REAB a connu une existence très stable entre 1984 et 2006. Près de 40.000 migrants y ont fait appel pendant cette période.

Cependant, les professionnels actifs dans le domaine du retour et en particulier dans l'accueil des demandeurs d'asile ont pu constater la même lacune au sein du programme. L'assistance limitée offerte dans le cadre du programme REAB ne résolvait pas les nombreux obstacles et problèmes qui se dressent souvent sur le chemin d'un retour individuel. La capacité de résolution du programme ne suffisait pas pour trouver avec le migrant des solutions à ces problèmes. Il s'est en réalité avéré que le programme REAB n'offrait une solution qu'aux personnes en mesure d'éliminer elles-mêmes tous les obstacles au retour, qui n'avaient besoin que d'une aide pour le voyage en tant que tel.

Pour répondre à ce problème, plusieurs projets pilotes ont été lancés entre 2002 et 2005 avec le financement du Fonds européen pour les réfugiés. Ces projets tentaient d'associer le programme REAB à une assistance plus large dont l'objectif était d'éliminer les obstacles éventuels au retour. Différents modèles ont été testés: d'une assistance poussée (avant et après le départ), au lancement de micro-entreprises (OIM, Ciré⁵ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen)⁶, à une prime supérieure (Vluchtelingenwerk Vlaanderen – Russie), en passant par l'offre d'une assistance limitée mais très flexible à la réintégration via des partenaires locaux fixes (Caritas).

Tous ces projets pilotes ont été fusionnés à mi-chemin en 2006 en un programme structurel complémentaire au programme REAB.

Les modalités actuelles de l'assistance à la réintégration peuvent se résumer comme suit:

- Aide matérielle d'une valeur de 700 EUR par personne, avec un maximum de 1.750 EUR par ménage. Les groupes vulnérables peuvent demander une aide supplémentaire de 700 EUR par personne.
- Aucun critère d'admission spécifique. Toute personne qui entre en ligne de compte pour un retour volontaire via le programme REAB a également accès à cette aide complémentaire dans le cadre du programme de réintégration.
- L'aide n'est pas donnée au migrant directement. Elle est versée - via un partenaire de réintégration (c.-à-d. l'organisation à laquelle les autorités belges ont confié l'exécution de ce programme) - à un organisme actif dans le pays d'origine (appelé partenaire de réintégration local). Le partenaire de réintégration local examine avec le migrant la meilleure manière d'utiliser l'aide fournie. Les moyens doivent en principe être dépensés dans un délai de 6 mois.
- Les personnes qui retournent au pays en bénéficiant d'une aide à la réintégration sont suivies par les partenaires de réintégration locaux pendant 12 mois à dater du retour.
- Les partenaires de réintégration locaux sont rémunérés à travers une indemnité forfaitaire ('service fee') de 200 à 250 EUR par dossier, à moins qu'un accord ait été conclu avec le partenaire de réintégration en Belgique pour le versement d'un financement structurel. C'est par exemple le cas avec les sections de Caritas au Kosovo, en Arménie, en Ukraine et en Mongolie.

⁵ Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (Ciréà), <http://www.cire.irisnet.be/>

⁶ <http://www.vluchtelingenwerk.be/index.php?s=vwv>

Pendant la première phase du programme de réintégration (2006-2008), les autorités belges ont conclu un contrat avec 4 partenaires de réintégration. Il y avait une distinction claire entre l'OIM et Caritas, capables de mettre en œuvre le programme dans le monde entier via leur réseau international, et Vluchtelingenwerk Vlaanderen et le Ciré qui ont conclu dans un nombre limité de pays d'origine des accords avec plusieurs ONG. Ce dernier modèle a été abandonné fin 2008.

De 2006 à 2008, près de 2.000 personnes ont eu recours à cette aide complémentaire.

La première phase du programme (2006-2008) a été entre-temps évaluée sur la base de rapports individuels (établis par dossier, et comportant un suivi jusqu'à 12 mois suivant le retour), de rapports d'activités des partenaires de réintégration impliqués, de plusieurs missions de contrôle et d'évaluation dans les pays d'origine et d'un dialogue étendu avec tous les acteurs concernés.

Les conclusions de cette évaluation peuvent être résumées comme suit :

- Les modalités actuelles ne sont pas assez différenciées que pour agir sur les diverses situations individuelles.
- L'accès à l'aide à la réintégration n'est pas suffisamment réglementé. Il s'ensuit une évolution qui voit le programme REAB remplacé par le programme de réintégration, ce qui entraîne une hausse du coût moyen sans générer pour autant la plus-value correspondante.

Pour pouvoir utiliser les moyens disponibles de la manière la plus ciblée possible, l'aide doit être accrue et en même temps allouée de manière plus sélective.

- L'instauration d'une aide à la réintégration engendre le risque que le retour volontaire devienne un facteur d'attraction, particulièrement pour les migrations à l'intérieur de l'UE. Pour contenir ce risque, le groupe-cible doit être strictement délimité.
- Pour exploiter au maximum l'aide disponible, il est essentiel que l'assistance au retour soit d'un niveau suffisamment élevé.
- Pour obtenir une idée claire de l'effet et de l'impact de toutes ces mesures, l'appareil méthodologique actuel (lequel repose encore sur la première phase des projets financés par le Fonds européen pour les réfugiés) doit être développé davantage pour obtenir un instrument partagé par toutes les parties impliquées et permettant de suivre, d'analyser et d'évaluer toutes les activités.

Les conclusions de cette évaluation ont été traduites en priorités à inscrire dans le plan pluriannuel national du Fonds européen pour le retour.

6. CONCLUSIONS

1. Un programme de retour volontaire est un élément essentiel de l'aide sociale aux étrangers. Cette méthode donne à chaque migrant la chance de pouvoir à tout moment changer de projet de migration, sans qu'il y soit contraint.
2. Pour donner à un programme une crédibilité et un soutien suffisants auprès du groupe-cible et de ses représentants officiels et non-officiels, ce programme doit prévoir un niveau suffisant d'assistance à la réintégration.
3. L'impact d'un programme de retour volontaire sur la migration de retour dans son ensemble est confus. Chaque retour est le résultat d'un processus décisionnel individuel. Au sein de ce processus, des facteurs comme les antécédents individuels et la situation dans le pays d'origine ont beaucoup plus d'impact que l'aide proposée. Cette aide peut tout au plus tenter d'éliminer les obstacles sur le chemin du retour, ce qui facilite et donc accélère la décision d'un retour au pays.
4. L'impact structurel d'un programme d'aide à la réintégration est donc également indirect et qualitatif.
 - i. Une meilleure réintégration garantit un retour plus durable et réduit le risque de nouvelle migration.
 - ii. Le retour volontaire devient plus crédible pour les services sociaux de première ligne, lesquels disposent d'un programme qui leur permet de résoudre efficacement certains problèmes.
 - iii. Un programme qui fait du retour une solution réaliste peut entraîner indirectement une meilleure acceptation sociale du retour forcé.

L'impact individuel d'un programme de réintégration (l'effet de l'aide sur la qualité d'un retour individuel) est par contre direct.

5. Un programme de retour volontaire est bien plus large que la seule assistance au retour. Cette aide doit être soutenue par des mesures complémentaires axées sur l'information des groupes-cibles et l'assurance d'un niveau suffisamment élevé d'assistance au retour.
6. Il n'existe pas encore de méthode universelle permettant de suivre et d'évaluer l'effet et l'impact des programmes de retour volontaire. Compte tenu de l'importance croissante de l'instrument du retour volontaire, tant dans la politique sociale que dans la politique de migration, le développement d'une telle méthode est recommandé.

ANNEXE : Sources consultées

Législation primaire

Loi-programme 2002 – Clauses instituant l'agence Fedasil

Loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, janvier 2007

Documents des pouvoirs publics

Plan pluriannuel du Fonds européen pour les réfugiés, 2003-2007

Plan pluriannuel du Fonds européen pour le retour, 2008-2012

Plan d'action annuel du Fonds européen pour le retour 2008

Plan d'action annuel du Fonds européen pour le retour 2009

Circulaire aux autorités communales concernant le retour volontaire, P. Dewael et C. Dupont

Documents internes

Rapport de fonctionnement du programme de réintégration, 2006-2008

Rapport de la table ronde n°1 : retour volontaire et réintégration à partir des structures d'accueil, Fedasil, 26 juin 2008

Rapport de la table ronde n°2 : retour volontaire et réintégration en dehors des structures d'accueil, Fedasil, 11 septembre 2008

Evaluation restreinte de la mise en œuvre des conventions «Vluchtelingenwerk Vlaanderen et Ciré» (document interne Fedasil, octobre 2007)

Documents publics

Rapports annuels de l'OIM : 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

Rapports annuels de l'agence Fedasil : 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

Belgian Contact Point of the European Migration Network, "Forced and Voluntary Return in Belgium", 2006.

FOBLETS M-C et VANBESELAERE N, Asielzoekers en terugkeer : een kwalitatief en kwantitatief onderzoek, KUL, 2006

Vluchtelingenwerk Vlaanderen en CIRE (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers) «Eindrapport Onderzoek Vrijwillige Terugkeer», 2005.

Sites web

<http://www.belgium.iom.int/>

<http://www.caritas-int.be/nl/hulp-aan-migranten/begeleide-vrijwillige-terugkeer.html>

<http://www.fedasil.be/nl/home/Vrijwilligeterugkeer/>