THÈSE

Pour l'obtention du grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE POITIERS
UFR de sciences humaines et arts
Migrations internationales, espaces et sociétés (Poitiers)
(Diplôme National - Arrêté du 7 août 2006)

École doctorale : Sociétés et organisations - SORG (Limoges)
Secteur de recherche : Sociologie

Présentée par :
Pascaline Chappart

Retours volontaires, retours forcés hors d'Europe. Une socio-anthropologie de l'éloignement des étrangers. Le cas de la France

Directeur(s) de Thèse :
Alain Morice

Soutenue le 07 janvier 2015 devant le jury

Jury :

Président	**Antoine Pécoud**	Professeur de Sociologie, Université Paris 13
Rapporteur	**Jocelyne Streiff-Fénart**	Directrice de recherche au CNRS, Université de Nice
Rapporteur	**Philippe Rygiel**	Professeur d'Histoire, Université Paris 10
Membre	**Alain Morice**	Directeur de recherche au CNRS, Université Paris 7
Membre	**Olivier Clochard**	Chargé de recherche au CNRS, Université de Poitiers
Membre	**Véronique Lassailly-Jacob**	Professeure de Géographie, Université de Poitiers

Pour citer cette thèse :
Pascaline Chappart. *Retours volontaires, retours forcés hors d'Europe. Une socio-anthropologie de l'éloignement des étrangers. Le cas de la France* [En ligne]. Thèse Sociologie. Poitiers : Université de Poitiers, 2015. Disponible sur Internet <http://theses.univ-poitiers.fr>

Université de Poitiers
U.F.R. des Sciences Humaines et Arts
École doctorale Sociétés et Organisations
Migrinter

RETOURS VOLONTAIRES, RETOURS FORCÉS HORS D'EUROPE
UNE SOCIO-ANTHROPOLOGIE DE L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS. LE CAS DE LA FRANCE

Thèse pour l'obtention du doctorat en sociologie
présentée par Pascaline Chappart
Sous la direction d'Alain Morice, directeur de recherche au CNRS

Composition du jury

Olivier Clochard : Chargé de recherche au CNRS

Véronique Lassailly-Jacob : Professeure de géographie, Université de Poitiers

Alain Morice : Directeur de recherche au CNRS, Université Paris 7

Antoine Pécoud : Professeur de sociologie, Université Paris 13

Philippe Rygiel : Professeur d'histoire, Université Paris 10

Jocelyne Streiff-Fénart : Directrice de recherche au CNRS, Université de Nice

Résumé

A partir du cas de la politique d'aide au retour volontaire en France, cette recherche propose une interprétation des politiques d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, telles qu'elles sont formulées à l'échelle de l'Union européenne sous l'angle du « retour ». Le principe d'expulsion est maintenant transposé dans le champ de l'action sociale, sous la forme de divers dispositifs d'assistance humanitaire qui masquent la dimension de contrainte contenue dans l'objectif final de faire sortir les étrangers du territoire. Ce brouillage amène à s'intéresser aux ressorts matériels et symboliques de la domination qui s'exerce sur les « retournés » par le biais de cette assistance, où s'observe un retournement du rapport des expulsables à leur départ, rebaptisé « volontaire ». En tenant bout à bout l'étude des processus de renvoi et des expériences d'après-retour, il s'agit de mettre en perspective les mythologies et les réalités du phénomène. Pour ce faire, on examine, à travers les mécanismes de relégation, l'ensemble des acteurs et des institutions participant à l'aménagement d'un espace transnational de prise en charge sociale reliant les pays de renvoi aux pays d'où venaient les émigrés, particulièrement dans les effets sociopolitiques et anthropologiques que leurs opérations produisent.

Mots clés : politique migratoire, OFII, expulsion, retour volontaire, réinsertion

Remerciements

Mes premières pensées vont à Alain Morice, directeur de cette thèse. Je tiens à le remercier pour la liberté qu'il a su me laisser pour mener mes recherches, sa disponibilité, ses conseils avisés, son franc-parler et sa confiance durant ces sept années… Sans ses encouragements et son infinie patience face à ma dispersion et mes atermoiements, ce travail aurait été abandonné en chemin. Merci !

Ma gratitude va également à l'ensemble des personnes qui ont accepté de m'accorder leur temps et de partager leur expérience au cours des enquêtes en France, au Sénégal, au Mali et en Bosnie-Herzégovine.

Aux agents du retour et de la réinsertion de l'Ofii qui ont bien voulu témoigner et qui m'ont permis d'accéder à leur quotidien professionnel, aux personnes de l'OIM en France, en Belgique et au Mali qui m'ont largement épargné le discours « plaquette de promotion » que j'ai pu recueillir dans d'autres bureaux de cette organisation, aux employés des cellules codéveloppement de Paris et de Dakar, et plus encore à Gilles Cressan à Bamako, aux commandants de police français et maliens rencontrés à Bamako, aux représentants des administrations maliennes et roumaines.

A Ana Ivasiuc pour ses précieux conseils et son accueil chaleureux, ce fut une très belle rencontre. A Marian Daragiu, de la Fundatia Ruhama à Oradea, sans qui la quête des retournés de France en Roumanie aurait tourné court. A Nicolae Gheorghe, un grand homme disparu trop vite.

A l'équipe de Mir Sada en Bosnie-Herzégovine et en particulier à Nicole Perotti, Mirela et Medina Maroslic pour avoir partagé à cœur ouvert leurs parcours personnels et le quotidien du « partenariat » avec l'Ofii en Bosnie mais aussi pour m'avoir accueillie avec simplicité et générosité, guidée et servi d'interprète lors de mon séjour à Tuzla.

A l'équipe de l'Afidra à Bamako pour avoir accepté ma présence des journées entières dans leurs locaux et me laisser observer leurs échanges avec les retournés, partager leurs repas. A Pape, toute ma reconnaissance pour la richesse de nos confrontations de points de vue et nos discussions à bâtons rompus.

A toutes les personnes expulsées, refoulées et retournées pour m'avoir livré tant de choses sur leurs vies. Où que vous soyez à présent, j'espère que vous y êtes mieux. Merci à Daba, Magueye, Amadou, Ousmane, « Mamie Paris », Seydou, Samba, Mamadou pour m'avoir introduite dans leurs foyers alors que cela n'était pas simple. A Ousmane Diarra, Mahamadou Keïta, Alassane Dicko, Amadou Coulibaly, Oumar Sidibé et en souvenir de Thiéni Kanouté : plus qu'un lieu d'enquête, l'AME fut pour moi un refuge, la chaleur de votre accueil a rendu mes séjours bamakois simples et familiers. Aux membres de l'Aracem, de l'ATTDD, de l'ARTD qui ont m'ont accordé leur confiance et ouvert les portes de leurs associations.

Merci à Claudia Charles et aux participants du groupe réadmission de Migreurop pour leur soutien et l'intérêt portés à mon sujet de recherche : grâce à vous, la difficile solitude du chercheur s'est transformée en une expérience de partage et de réflexion collective inter-associative. Cette thèse doit aussi beaucoup aux salariés du Gisti ainsi qu'aux stagiaires qui ont partagé avec moi, de décembre 2007 à février 2008, le quotidien, parfois éprouvant moralement, de la permanence juridique.

Merci à l'équipe de Migrinter et, en particulier, à Cédric Audebert et Nathalie Kotlok. Je tiens à exprimer ma gratitude à Marina Hily, sans qui ce doctorat n'aurait pas pu être entrepris, et à la remercier pour sa confiance, ses encouragements et son écoute.

Merci à Clara Lecadet, pour nos si fructueux échanges et la belle amitié qui est née de nos recherches respectives. Moi aussi, j'aurais traversé cette thèse avec toi !

A Manue (Hellio) et à Camille Gourdeau, en l'honneur de la richesse du partage et de la force qu'il est possible de se transmettre, rien qu'en se serrant les coudes.

Merci au duo de choc de Pôle Carto (Matthieu Polo et Thomas Honoré) pour la réalisation des cartes… au pied levé !

A ma famille pour son soutien logistique et moral et surtout pour avoir patiemment supporté mes humeurs. Et à tous ceux que j'oublie, qu'ils m'en excusent d'avance.

A Georges, pour le récit de sa vie dans l'expulsion à Douala au Cameroun puis de son retour à la « case départ » en France qui a imprégné cette thèse. Tu as disparu pour devenir un « caméléon », que cette nouvelle vie te soit plus sereine.

A mon grand-père, en sa mémoire.

Sommaire

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS 7

INTRODUCTION **9**

1E PARTIE L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE « RETOUR » **24**

Chapitre I
La « circulation légitime », un nouveau régime de justifications du temporaire et de l'expulsabilité **27**
1. Les premiers jalons de la coopération intergouvernementale : Schengen et Dublin 28
2. L'harmonisation des questions migratoires : rejeter plutôt qu'admettre ? 35
3. La communautarisation des politiques d'asile et d'immigration : l'ébauche d'une stratégie politique commune 55

Chapitre II
La communautarisation du « retour » : vers une politique européenne d'expulsion ? **71**
1. L'élaboration d'un dispositif de lutte contre l'immigration clandestine ou l'urgence d'une politique communautaire de rapatriement ? 72
2. Administrer collectivement l'expulsion ? 109

2E PARTIE LES DEPARTS CONTRAINTS EN FRANCE : DE LA POLITIQUE A LA PRATIQUE **143**

Chapitre III
Cadre réglementaire et institutionnel **143**
1. Encadrement législatif et réglementaire des départs 143
2. Modeler le paysage institutionnel à l'image d'une « nouvelle » gestion des migrations ? 203

Chapitre IV
Des expulsions aux retours, la mise en œuvre **294**
1. Des objectifs politiques aux limites institutionnelles 294
2. La mobilisation des agents de l'État 314
3. L'invention du retour : discussion conceptuelle 434
4. Les résistances à l'expulsion 455

3E PARTIE L'APRES-EXPULSION : DES CONCERTATIONS POLITIQUES AUX EXPERIENCES PRIVEES **472**

Chapitre V
L'aide à la réinsertion coordonnée par l'Anaem **472**
1. De la politique de réinsertion à son administration 472
2. Situations de retour contraint : études de cas par pays 510

Chapitre VI
Vers une politique d'après-expulsion ? L'influence du Cigem sur les initiatives autogérées des expulsés **534**
1. Le Mali, lieu emblématique du dialogue euro-africain sur les migrations ? 538
2. Le « front des expulsés » face au Cigem : vers une institutionnalisation de l'accueil ? 567

Chapitre VII
Les expériences individuelles : récits d'après-expulsion 613
1. Précisions méthodologiques 613
2. L'obligation du retour : récits d'expériences 615
3. Revenir : justifier l'injustifiable ? 623

CONCLUSION **627**

ANNEXES **631**

BIBLIOGRAPHIE **652**
TABLE DES ILLUSTRATIONS 670
TABLE DES ENCADRES 671
TABLE DES MATIERES 673

LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS

ACP	Asie Caraïbes Pacifique
Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ex-Fasild)
AENEAS	Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile
Afidra	Association pour la formation, l'insertion et le développement rural en Afrique
Agedref	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
AI	Amnesty international
AME	Association malienne des expulsés
Anaem	Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ex-Omi)
ANR	Agence nationale pour les Roms (Roumanie)
APR	Aide publique à la réinsertion
APRF	Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
AR	Aide au retour simple
Aracem	Association des refoulés d'Afrique centrale au Mali
ARH	Aide au retour humanitaire
ARTD	Association Retour, travail et dignité
ARV	Aide au retour volontaire
ATTDD	Association Tounkan te danbe don
Bapsa	Brigade d'assistance aux sans-abris
Cada	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CE	Commission européenne
CEE	Communauté économique européenne
Cedeao	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
Ceseda	Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDS	Collectif des ingénieurs pour le développement du Sahel
Cigem	Centre d'information et de gestion des migrations
Cra	Centre de rétention administrative
DGME	Délégation générale des Maliens de l'extérieur
DPM	Direction de la population et des migrations
Ecre	European council on refugees and exiles
Era	Entreprendre et réussir en Afrique
Fasild	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
Fed	Fonds européen de développement
Fer	Fonds européen pour les réfugiés
FR	Fonds européen pour le retour
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
GHN	Groupe de haut niveau "Asile et Immigration"
Halde	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HCI	Haut conseil à l'intégration
HCR	Haut commissariat pour les réfugiés
HRW	Human Rights Watch
ICMPD	International centre for migration policy development

ICONET	Réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires
Iminidco	Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement
IQTF	Invitation à quitter le territoire français
JAI	Justice et Affaires intérieures
LPC	Laissez-passer consulaire
LPE	Laissez-passer européen
M3IDS	Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (ex-Iminidco)
MMEIA	Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Ofii	Office français de l'immigration et de l'intégration (ex-Anaem)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OLI	Officiers de liaison « Immigration »
Oni	Office national d'immigration
Omi	Office des migrations internationales (ex-Oni)
OQTF	Obligation à quitter le territoire français
Paf	Police aux frontières
Sctip	Service de coopération technique internationale de police
SIS	Système d'information Schengen
SIV	Système d'information sur les visas
SSAE	Service social d'aide aux émigrants
UE	Union européenne

INTRODUCTION

Contexte et questionnement

L'expulsion des étrangers fait actuellement l'objet d'une politisation marquée, en France comme au sein de l'Union européenne (UE) et l'emprise de cette thématique se donne à voir dans la sphère publique, dans les débats institutionnels et politiques comme dans les mobilisations sociales. En France, l'appareil juridique encadrant le statut et le renvoi des étrangers n'a fait que se renforcer depuis la décision, en 1974, de suspendre toute nouvelle immigration.

Par ailleurs, le regain d'intérêt porté aux migrations temporaires de main-d'œuvre fait resurgir des discours sur le « retour » et sur le caractère temporaire des migrations qu'Abdelmalek Sayad avait en son temps décrits comme illusoires (2006 [1998]). Considérée comme une réserve additionnelle de force de travail, l'immigration de travailleurs est imaginée à la fois comme passagère et marginale : « Le corollaire implique que les immigrés vont/devraient rentrer chez eux » (Green, 2003 : 82). C'est ainsi que, dans son actuel renouveau, on a une certaine mythologie, passée d'une forme descriptive (« ils rentreront chez eux ») à une forme « normative » (« ils doivent rentrer »), où la logique du devoir se substitue à celle du vouloir – ou plutôt tend à la sublimer : le Premier ministre n'avait-il pas déclaré en 1998, à propos des 60 000 déboutés de la campagne de régularisation, qu'ils avaient « vocation » à repartir ?

Mais le processus crée un empilement de situations, puisque s'y imbriquent une présence immigrée dans un provisoire durable et la condition d'expulsabilité d'autres étrangers, avec leurs aspirations réelles ou supposées, et en tout cas diverses, à un retour au pays. On retiendra ici que les années 1970 ont largement contribué à faire naître une réflexion – qui a certes des bases plus anciennes – sur le caractère chimérique d'une doctrine fondée sur le postulat de la temporalité de la présence immigrée à travers la critique du discours sur le « droit au retour » et des politiques qui lui sont liées.

Voilà pourquoi aujourd'hui, à l'échelle européenne sinon mondiale, l'investissement des institutions (et, on le verra, pas seulement des États) dans l'expulsion des étrangers en situation irrégulière et, plus généralement, dans l'organisation d'une perpétuelle « circulation migratoire », appelle à renouveler cette discussion critique non seulement sur la pertinence d'une distinction entre le « retour volontaire » et le « retour forcé » et entre les dispositifs qui les accompagnent, mais aussi sur la validité même du terme « retour ». J'essaierai de montrer en quoi certains euphémismes des discours enrobent la dialectique de l'aide et de la coercition, en édulcorant cette dernière.

Il est temps de faire une précision terminologique. Dans l'analyse, j'utiliserai souvent le mot « expulsion », qui me semble le mieux traduire la logique globale du rejet. Ce mot cohabitera avec « retour », avec ou sans guillemets selon qu'on se placera au niveau idéologique ou concret ; mais on comprendra vite que je n'en suis pas dupe et que le second est fréquemment, à mes yeux, une atténuation du premier. Cependant, j'ai opté pour le terme générique

d'« éloignement » dans le titre puisqu'il désigne, dans le langage administratif, l'ensemble des mesures de renvoi, sans préjuger le sens que j'aurai ensuite à lui donner. J'aurai l'occasion d'en reparler. Enfin, j'ai introduit « retourné » pour désigner les personnes revenues par le biais de « retours volontaires » : cette formulation fantaisiste et pleine d'esprit émane directement des personnes enquêtées. Symétriquement, on trouvera aussi parfois « retourneur ». L'expression, sur un mode passif, « je me fais retourner » ou encore « ils *m'ont retourné* » n'est pas sans intérêt pour exprimer la dimension de contrainte caractéristique de ces expériences telles que vécues.

Les paradoxes du contrôle migratoire, ou l'impossible retour global

Plusieurs travaux ont mis à jour le « noble mensonge » de l'expulsion en tant qu'affirmation suprême des prérogatives étatiques, aussi globalement inefficace qu'indispensable aux buts affichés (Gibney, Hansen, 2003). C'est également la fonction utilitariste de cette politique qui a été mise en avant (Marie, 1997 ; Terray, 1999 ; Morice, 2001). Epée de Damoclès, la menace d'expulsion maintient les étrangers dans une situation de précarité sociale, économique et politique. La précarisation peut être fonctionnelle quand elle permet de reléguer les étrangers à la marge, les rendant inintégrables – prétexte en retour (sans jeu de mots) – pour organiser leur départ, et quand elle crée une instabilité économique permettant aux employeurs de gérer une main-d'œuvre vulnérable au mieux des fluctuations de leur production et de s'exonérer des droits de personnes qui ne sont pas considérées ni traitées comme des salariés.

En 2007, le Conseil de l'Europe disait ceci dans son Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière : « Il apparaît de plus en plus clairement qu'une large proportion d'entre eux [les étrangers en situation irrégulière] restera en Europe et ne retournera pas ou ne pourra pas être renvoyée dans son pays d'origine. » Si les retours suffisaient à épuiser les stocks de personnes en situation irrégulière, cela se saurait, et la mise en œuvre des politiques de reconduite à la frontière est loin d'y parvenir – ce dont témoignent d'un même élan, dans le cas français par exemple, la reproduction sans fin depuis quarante ans des débats sur le thème « comment éradiquer le fléau des clandestins » et la multiplication des mesures législatives, réglementaires et pratiques supposées résoudre le « problème ». Il est peu vraisemblable que les pouvoirs publics, non plus que les médias ni les penseurs d'un contrôle des frontières bien senti soient dupes de cette duperie, mais nous sortirions là de mon sujet pour entrer dans le domaine d'un subjectif invérifiable.

D'après Emmanuel Terray, le ratio entre le nombre d'étrangers irréguliers et celui des expulsés démontre l'équilibre utilitariste des politiques migratoires. Selon lui, ce rapport est « à la fois assez élevé pour maintenir les travailleurs étrangers sans titre dans l'insécurité et dans la peur, et assez faible pour qu'un nombre significatif d'entre eux reste à la disposition des employeurs illégaux » (1999 : 25). L'expulsabilité des étrangers (et pas seulement sans papiers) est une donnée juridique et politique : on voit là, au niveau de l'UE, l'ambivalence d'une gestion des faits migratoires où l'échec des reconduites vient servir les intérêts économiques des États membres. Il s'agit, pour reprendre l'expression d'Andrea Rea, d'une

« politique de tolérance sans tolérance » (2003 : 114), qui associe à un contrôle répressif des frontières externes de l'UE une relative complaisance vis-à-vis des sans-papiers présents sur le territoire européen ; l'auteur ajoute : « La tolérance suppose qu'est admis ce qui pourrait être interdit. L'interdit subsiste toujours, il est une menace permanente » (ibid. : 115).

La « contre-performance » des mesures d'endiguement invite à s'interroger sur le « sens à donner à l'échec institutionnel, non plus cette fois comme raté du système, accident de parcours mais au contraire comme raté produit socialement » (Allal et al., 1977 : 64). C'est dans l'écart entre les mesures annoncées et leur mise en œuvre que les fonctions de cette politique se donnent à voir, le maintien des étrangers dans un statut précaire ou dans l'illégalité semblant alors être constitutif de la conduite des affaires migratoires.

Les limites de la « vocation » au retour

Si, au sein de l'UE, l'affichage d'une priorité aux expulsions douces peut donner l'apparence d'une offre de retours volontaires (nous verrons combien cela peut paraître plus avantageux que l'usage de la force brutale), on saisit mal en quoi la « demande de retour » émanant des étrangers serait authentique dans son ensemble. La question – faut-il le préciser, est cruciale car si la réponse devait être négative, ou même empreinte de beaucoup de suspicion quant aux vraies intentions des retourneurs, ce serait alors toute la politique du retour volontaire qui se trouverait disqualifiée, tant sur un plan intellectuel qu'opératoire.

Cette interrogation a traversé l'ensemble de mon travail, et j'ai pris soin d'y apporter une réponse aussi documentée que nuancée, quoique, parvenue au terme de cette recherche, j'aie vu se conforter mes doutes initiaux – mon regard n'était évidemment pas neutre, mais cela n'excluait pas un souci d'objectivité, comme je le redirai à la fin de ce préambule.

Qu'en est-il ? Comment les autorités publiques et les organisations chargées de définir et d'appliquer l'expulsabilité produisent-elles une définition de la volition du retour et la rendent-elles institutionnelle, c'est-à-dire (peut-être) crédible ? Il s'agira ainsi d'identifier cette mystérieuse « demande de retour » et de questionner l'existence et les modalités propres à un hypothétique marché où elle se confronterait à une « offre de retour ». Que se passe-t-il dans les institutions qui ont des moyens pour renvoyer les gens « chez eux » ? Comment cela fonctionne-t-il, ou plutôt, que nous indique l'existence de ces institutions qui semblent remplir d'autres fonctions que celles qui leurs sont assignées ? A l'hypothèse d'une fonction symbolique (« faire croire que c'est voulu, que c'est efficace, que cela résout les problèmes ») que j'ai évoquée, on peut en ajouter d'autres, que j'évoquerai (par exemple le maintien de rapports de domination entre pays receveurs et donneurs, le marché financièrement important du retour aidé). Ces précisions ne sont pas limitatives.

Il se pose également la question de la coopération et celle des formes de résistance qui traversent et limitent ces politiques – car non seulement les expulsables ne se laissent pas volontiers faire de plein gré à la stratégie du « volontaire » mais, tandis que la société civile veille, les exécutants sont bien souvent tiraillés entre l'exécution aveugle de la consigne et leurs états d'âme, où intervient leur empathie pour les retournés et leur respect de la

dimension humaine de leur tâche – on verra que dans les entretiens, s'observe fréquemment une hésitation entre les idéaux à base de respect de la personne et le sentiment du « sale boulot », analogue à l'approche qu'en a proposée Christophe Dejours (2009 [1998]).

La problématique du retour ne doit pas faire oublier que les politiques migratoires de l'UE s'évertuent à orchestrer le retour des étrangers avant même qu'ils aient franchi les frontières européennes et à bannir ceux qui, l'ayant fait, ont pu être refoulés. En outre, les restrictions apportées à la liberté de circulation dans et hors de l'espace européen tendent à fixer les gens : conscients qu'ils ne pourront pas revenir, ou du moins difficilement, les immigrés choisissent plutôt d'y rester, quitte à manquer de papiers. Ainsi, ce sont bien les enjeux d'une liberté de circulation encadrée dans les deux sens qui sont mis en évidence. Conçue comme un régime plus global, l'expulsion s'inscrira alors dans une logique de reflux et de ressac (De Genova, Peutz, 2010), traduisant l'objectif général d'une rotation de la main-d'œuvre étrangère (Morice, 2001).

Si le mythe du « retour », autrefois désigné comme celui des « oiseaux de passage » en tant qu'illusion partagée par toutes les parties ne peut sans doute pas être envisagé exactement comme dans les années 1970 puisque c'est devenu une vraie obsession des États (qui autrefois, avaient tendance à voir venir), d'autres mythologies perdurent ou sont apparues dans ce processus de consolidation de l'immigration temporaire à tout prix. Je pense notamment à tout ce qui tourne autour de cette innovation conceptuelle que sont le codéveloppement et le développement concerté, dont le corollaire est de revêtir le retour des étrangers d'un nouvel habit : celui du rôle qu'ils ont à jouer dans l'économie de leur pays natal ainsi que dans les diverses « vocations » qu'on leur prête – d'où la création d'un marché en pleine expansion, quoiqu'aux résultats dérisoires, nous le verrons : celui de la « réinsertion » et des micro-« projets ». Ainsi, à la fois, le mythe est-il ré-instrumentalisé et l'assignation à circuler reçoit-elle une nouvelle légitimité, moins apparemment cruelle. Mais, encore une fois, qui y croit ? On aura l'occasion de se le demander.

De l'expulsabilité à l'idée de retour : renouveau des débats scientifiques sur une catégorie politique

C'est à la fin des années 1960 que les sciences sociales ont, sur le continent européen, commencé à étudier la question des « migrations de retour », qui fut rapidement considérée comme un objet sociologique à part entière, appréhendé en tant que « sous-processus de la migration internationale » (Cassarino, 2004 : 253). La subjectivité et l'individualisation du sens donné à des déplacements jusqu'alors plutôt vus comme définitifs marquaient les investigations, où les migrations s'envisageaient à travers le prisme de leur rentabilité. Tournée vers la maximisation des gains, cette conception utilitariste, fondée sur un déterminisme économique, avait pour corollaire l'usage d'une dialectique succès/échec dont le caractère subjectif souligne la dimension normative. Les théories néoclassiques et de la nouvelle économie de la migration de travail ont largement façonné les « perceptions, la formulation des taxinomies et des politiques adoptées par les gouvernements et les agences internationales » (idem, 2004 : 254).

Les « migrations de retour »*, ou l'émergence d'un objet ambivalent*

L'attention de la communauté scientifique au phénomène du retour coïncide avec l'affichage progressif, en Europe, d'une volonté de durcir les politiques d'immigration et d'organiser unilatéralement le départ des travailleurs immigrés par le biais des programmes d'« aide au retour » ou de « réinsertion » pour les travailleurs immigrés : la Suisse dès 1959, et, bien avant que la communautarisation de ces politiques ait été décidée lors du traité d'Amsterdam en 1997, l'Allemagne (1972), les Pays-Bas (1974), la France (1974) et la Belgique (1985).

En 1977, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant adoptée par le Conseil de l'Europe prévoyait, dans son article 30 intitulé « retour », des dispositions facilitantes. Invoquant la « nécessité de tenir compte de la perspective du retour du travailleur migrant et de sa famille », cet article définit une sorte de norme minimale de l'assistance en vue du retour définitif dans le pays d'origine. La même année, un « modèle de mécanisme pour faciliter la réinsertion des travailleurs migrants dans leur pays d'origine » était élaboré par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) afin d'« aider les membres européens de l'OCDE souhaitant élaborer [de tels] programmes » (Rellini, 1979 : 158). Les instruments politiques envisagés devaient faire pièce aux pratiques d'expulsion, jugées « antiéconomiques avant d'être le plus souvent contraires au droit positif et à la morale qui le sous-tend » (idem). Nouvelle économie morale au service de l'action politique en faveur du départ des travailleurs, « les mesures destinées à faciliter la réinsertion ne doivent pas être perçues comme une incitation au retour ni servir de prétexte à une politique inavouée d'expulsion du pays d'immigration » était-il alors précisé (idem : 159).

La dissociation du retour et de l'insertion laisse perplexe, tant la seconde a pu servir de prétexte au premier. Quoi qu'il en soit, la convergence des préoccupations de la sphère académique et du politique s'est dans une large mesure traduite par l'émergence d'une littérature d'expertise, où l'on voit s'accorder les cadres d'analyse avec les objectifs des pouvoirs publics, et qui s'est prêtée, par ses « recommandations » à la formulation des politiques migratoires. De nombreuses études ont été commanditées par les États et par des instances internationales (l'OCDE, l'Organisation Internationale du Travail – OIT – par exemple), pour qui il s'agissait alors de « seconder les tendances naturelles » par le biais de programmes spéciaux de préparation à la réinsertion des travailleurs immigrés et de leur famille, le retour étant considéré comme un « phénomène assez normal » et défini comme une « séquence de la chaîne migratoire» (Rellini, 1979 : 139). Cette sorte de naturalisation est relevée par plusieurs travaux (Bogue, 1969 ; Bovenkerk, 1974 ; Gaillard, 1994) qui s'inscrivent dans l'héritage théorique des « lois de la migration » formulées par E. G. Ravenstein à la fin du 19^{e} siècle. Ces dernières considéraient qu'il n'y avait pas d'émigration sans retour sur le lieu du départ.

Maryse Tripier a remarqué combien, en France, une sociologie de l'immigration émergeait à cette époque dans le sillage d'une « recherche structurée par le mythe du retour » (2004 : 175). La reformulation des sorties du territoire des étrangers en une politique du « retour » s'observait alors dans le « passage d'une statistique descriptive à une statistique prescriptive »

(Noiriel, 2007 : 130). Les étrangers sont apparus dans la sphère politique en tant qu'« ayants droit potentiels à l'aide au retour » (Lebon, 1979 : 37). Des recherches étaient menées auprès des immigrés afin de connaître leurs « intentions de retour au pays » (Petit, 2007 :10), tandis que les pouvoirs publics investissaient les entreprises pour y recruter des « volontaires » :

> « A la même époque et dans la même entreprise qui avait conclu un accord avec l'organisme officiel chargé par l'Etat de conduire la « politique de retour des immigrés », plusieurs ouvriers étrangers […] contournaient tous les matins les bureaux de ce service spécial, installés à la porte de l'usine, pour s'épargner l'épreuve particulièrement humiliante pour leur amour-propre (personnel et national) de ce qu'ils considéraient comme un rappel à leurs origines, à leur condition première, celle d'émigrés avant celle d'immigrés, un rappel de leur vérité essentielle et, au fond, une invite à partir. C'est dans la logique de l'honneur que ces choses sont perçues ! » (Sayad, 2006 [1998] : 139)

A partir d'une réflexion sur sa propre expérience de chercheur lors d'une enquête intitulée Les *O.S. dans l'industrie automobile* (1984-1986), Ahsène Zehraoui offre un aperçu éclairant des enjeux qui pouvaient alors traverser les sciences sociales dans le contexte économique, idéologique et politique propre au milieu des années 1980 (Zehraoui, 1999). La régie Renault n'avait d'autre objectif que sa productivité, alors que les pouvoirs publics voulaient offrir aux étrangers une aide à la réinsertion pour faire embaucher des nationaux. Les grèves de 1983-1984, l'irruption de la « question immigrée » sur la scène électorale et celle, concomitante, des « problèmes » liés à l'intégration des enfants d'immigrés, le tout entre 1982 et 1984, voilà qui était propre à réactiver la problématique du retour.

Parfois silencieuses quant à l'usage indifférencié du terme « retour » pour sous-entendre « volontaire » ou contraint, et soumises à des cadres analytiques de type utilitariste, certaines études se font l'écho de l'intérêt que les États ont à y voir l'« impact positif pour le développement » du pays d'émigration, pour citer un auteur qui va jusqu'à suggérer, pour le Ghana, l'intérêt qu'il y aurait à y concentrer les compétences des « returnees » (Adegbola, 1976).

Mais des doutes sont émis. Ainsi, à propos du cas des retours de l'Allemagne vers la Turquie telle que conçue dès 1972, cette idée semble à certains relever d'abord du discours politique et de l'illusion :

> « Le mythe est largement entretenu par les politiciens, les planificateurs et les décideurs politiques qui ont maintenu, au moins publiquement, que l'expérience industrielle des travailleurs migrants peut facilement être transplantée pour soutenir le développement industriel et régional turc. Il est maintenant acquis que c'est un espoir vain. » (Abadan-Una, 1976 : 319).

En 1979, une étude de l'OCDE dressait un constat similaire à propos de la politique française de « formation-retour » et de réinsertion en Afrique :

> « Le postulat "développementaliste" selon lequel la migration serait un élément positif […] s'est révélé non valide ou à tout le moins problématique. » (Willame, 2000 : 47).

Certains chercheurs, quant à eux, ont mis en avant l'impossibilité pour les États de procéder à des retours massifs par ces moyens, sauf à transgresser le droit international ; d'autres ont montré les limites des pressions psychologiques au « retour volontaire » exercées envers les immigrés du fait de l'installation des familles et des droits acquis (Akcayli, 1984) ; d'autres

enfin ont insisté sur le besoin structurel, en Europe, d'une main-d'œuvre étrangère, qu'une politique de « substitution » ne saurait remplacer (Poinard et Roux, 1981).

Et ailleurs ?

Aux États-Unis ou au Canada, où le départ des immigrés n'occupait pas l'agenda politique des gouvernements, les travaux scientifiques ne partageaient pas cet engouement pour le retour (Gaillard, 1994). L'anthropologue Robert E. Rhoades, étudiant les politiques de retour de la main-d'œuvre étrangère en Europe, notamment les « Gestarbeiter » en Allemagne, remettait en cause l'idée alors répandue que ce type d'accord bénéficiait à toutes les parties. Malgré les réticences de ses collègues, certains admirent l'idée lors d'une session de leur congrès sur la question du retour. Une publication eut lieu ultérieurement dans Papers in Anthropology, qui fut ainsi la première à « s'attaquer par écrit au phénomène de la migration de retour » (Brettell, 2003 : 47), même si certain auteurs avaient déjà abordé le sujet, comme George Gmelch dans un article de 1980 intitulé « Return Migration ». Dans Deportation nation, Outsiders in American history, Daniel Kanstroom est revenu, à la suite de bien d'autres, sur le mythe fondateur d'une « nation d'immigrants » qu'il met en perspective avec les pratiques d'expulsion dès l'aube du 17^{e} et l'histoire de la construction du pouvoir de l'Etat fédéral (2007).

Cette distinction des objets d'intérêt de la communauté scientifique outre-atlantique au milieu du 20^{e} siècle paraît assez emblématique des différences d'appréhension et de représentations de l'immigration dans les sociétés états-unienne et européennes. Dès les années 1920, la sociologie de l'Ecole de Chicago, dont la traduction française d'ouvrages qui font aujourd'hui référence ne date que des années 1970, s'était illustrée par l'attention portée à l'inclusion de l'étranger dans la ville (Tripier, 2004 : 174). Les travaux d'Alfred Schütz, *L'Etranger*, suivi de *L'Homme qui revient au* pays, contribuèrent également à interroger ce processus (Schütz, 2003 dans la traduction française [1944 et 1945]).

Si l'immigration est considérée comme un « problème "intérieur" à la société américaine et à son passé, comme une donnée constitutive de la nation » (Noiriel, 2006 [1998] : 19-20), en France le discours institué s'est construit autour d'une représentation de la nation comme d'un bloc monolithique ancestral, où l'acceptation du phénomène migratoire n'a pas cours. Causes différentes, effets semblables ? La question est ouverte.

Ce bref aperçu peut sembler fastidieux et daté. Il n'en traduit pas moins à la fois certaines ambiguïtés des sciences sociales et l'importance d'une critique de cette idée du « retour », de ses usages passés et actuels, ainsi que, a fortiori de la catégorie institutionnelle du « retour volontaire ».

On dispose aujourd'hui d'un vaste corpus de documents consacrés aux migrations de retours, dont plusieurs travaux de recension et de synthèse (Bovenkerk, 1974 ; Gmelch, 1980 ; Böhning (OIT), 1986 ; Gaillard, 1994 ; Cassarino, 2004 ; Carling, Mortensen et Wu, 2011). En 2004, dans le cadre d'un atelier sur les Migrations internationales de retour dans la

perspective du Sud organisé par le Centre Population et développement (Ceped), Bénédicte Michalon en dressait le bilan suivant :

> « Il s'agit d'une littérature disparate de par ses objets d'étude mais dont l'hétérogénéité est masquée par l'utilisation du terme "retour". De plus, les divers courants de réflexion qui s'en dégagent sont assez détachés les uns des autres, ce qui empêche de prendre en compte le fait que les situations migratoires de retour, tout en étant très variées, entretiennent des relations étroites et complexes les unes avec les autres. » (Michalon, 2004).

La notion de retour est pourtant peu interrogée comme telle et paraît, dans bon nombre de travaux, être considérée comme un acquis qui irait de soi. En 1980, un auteur déjà cité soulignait le caractère flou et l'emploi brouillon de ce terme, définissant la « migration de retour » comme le « déplacement des émigrés vers leurs pays d'origine pour se réinstaller » [movement of emigrants back to their homelands to resettle] (Gmelch, 1980 : 136). Mais on parle là d'un déplacement conçu comme définitif et comme celui d'un retour « chez soi ».

Des travaux plus récents le voient, ce retour, « non comme un mouvement définitif mais dans une optique plus large de circulation » (Rallu, 2007 : 188). Aussi peut-on lire sans surprise, sous diverses plumes, que cette notion controversée et ambivalente devrait être écartée. Par exemple ceci : « Dans cette logique, le terme retour et le phénomène qu'il décrivait reste encore prisonnier des références à l'histoire » (Hily, 2004). On semble buter sur la dimension politique de ce phénomène, oubliant ainsi que, par rapport au clivage opposant le temporaire au définitif, ceux qui en font l'expérience n'en ont pas tous la même maîtrise. Les sciences sociales, quant à elles, paraissent parfois osciller entre approche critique et validation.

Les catégories s'affinent avec le temps, certes. Mais, par delà le « retour volontaire aidé » ou le « rapatriement librement consenti » chers aux agences internationales comme l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les débats qui traversent les refugees studies se focalisent beaucoup sur les critères juridiques et sur les modalités, avec pour postulat le caractère « volontaire » des retours (Long, 2008).

Mais cette approche opérationnelle a pu éluder la pratique même de l'expulsion et la critique de l'usage des mots utilisés, pourtant problématiques, comme j'essaye de le montrer. Soustrait à toute contextualisation politique, le « retour » semble réduit à un simple trajet, qui irait de soi. En 1981, Daniel Kubat et Joachim Hoffmann-Nowotny soulignaient que, dans les travaux consacrés à la question migratoire (désignée comme « nouveau paradigme »), « la véritable variable intervenante est l'ensemble des restrictions imposées au déplacement physique », et trouvaient surprenant que « jusqu'à une date récente, on ait accordé très peu d'attention aux influences purement politiques s'exerçant sur les migrations, du point de vue des contrôles aux frontières » (1981 : 342).

A la suite d'Antoine Pécoud, on pourrait également renouveler cette critique à propos des études consacrées aux pratiques transnationales dans les migrations : si de tels travaux ont pu rendre visibles de nouvelles mobilités et la complexité du phénomène migratoire, « les études disponibles ne problématisent guère les déplacements des migrants, comme s'il s'agissait de simples trajets, qui certes reconfigurent les espaces migratoires, les territoires et les identités

ou les dynamiques sociales, mais qui s'effectueraient dans un vacuum institutionnel et politique » (2006 : 45).

Face aux return migration studies, qui paraissent souvent apporter leur homologation à l'idéologie du nécessaire « retour », on a vu émerger un nouveau champ de recherche, celui des deportation studies (Peutz, 2004, Kanstroom, 2007). Avec The Deportation regime. Sovereignty, space and the freedom of movement (2010), Nicolas De Genova et Nathalie Peutz ont engagé une réflexion sociopolitique et philosophique sur ce sujet largement impensé, dans ses rapports à la souveraineté, à l'espace et à la liberté de circulation. En faisant de l'expulsion un paradigme, Deportation regime questionne la frontière, sous l'angle des distinctions catégorielles ou statutaires, comme dans le maillage des divers dispositifs de police élaborés de par le monde. En ce sens, l'expulsion peut être pensée comme un régime unifié, qui donne à réfléchir non seulement sur la réaffirmation des prérogatives étatiques dans un monde où le pouvoir de l'Etat-nation paraît s'éroder, mais aussi sur la formation d'une police internationale de populations. L'ouvrage prolonge, dans la période contemporaine, les travaux historiques sur les pratiques d'expulsion, dans le sillage de la nationalisation des frontières et de la construction des États-nations au 19e siècle (Green, Weil, 2006 ; Noiriel, 2006 [1991] et 2007a ; Rygiel, 2008).

L'idée d'une « vertu » universelle *du retour : qu'en disait Abdelmalek Sayad* ?

Abdelmalek Sayad a apporté une contribution majeure dans la compréhension théorique de l'expulsion et de la notion de retour. Une lecture combinée de deux de ses écrits, La double absence et *L'illusion du provisoire* permet d'envisager la question du « retour au pays » des immigrés à l'aune de leur situation d'expulsabilité, inhérente à leur statut d'étranger. En effet, l'idée du retour en tant qu'« élément constitutif de la condition de l'immigré » (Sayad, 2006 [1998]) fait écho à celle de l'expulsion, qui est « intrinsèquement liée à la condition de l'étranger » et « signe par excellence d'une des prérogatives essentielles de la souveraineté nationale » (Sayad, 1999 [1996] : 412). Seule la naturalisation permet d'échapper à cette menace. Si bon nombre d'étrangers optent pour l'acquisition de la nationalité, c'est pour échapper non seulement, devant la préfecture, aux longues heures d'attente et à l'humiliation pour renouveler leur titre de séjour, mais aussi simplement pour se mettre à l'abri, définitivement, du risque permanent du retour forcé.

Il y a certes d'autres motifs, comme le désir d'une inclusion sociale, ajoutait A. Sayad, dont la pensée était trop riche pour être restituée ici dans tous ses développements, si je m'en tiens ici au sujet de ce travail. Retenons seulement ceci : la problématique de l'exclusion telle qu'il l'envisageait inspire mes réflexions sur la question du retour,

Peu à peu, la condition du « candidat au retour » est apparue comme un substitut de celle de « travailleur immigré », puis comme un dérivatif du statut d'expulsable qui le frappe – et justement, on ne parle plus guère de « travailleur immigré ». C'est en ce sens, et à contre-courant de l'approche commune qui tendait à n'appréhender le départ que sous l'angle d'une démarche purement individuelle, libre et intéressée, que déjà A. Sayad adoptait une lecture critique de l'« ambigüité politique » de cette catégorie (2006 [1998] : 178] :

> « … à la condition sociale d'immigré en un lieu (et corrélativement d'émigré hors d'un autre lieu) et à la condition civile (au sens juridique du terme « étranger »), est toujours associée implicitement et, quand les circonstances s'y prêtent, de manière explicite, l'idée de retour. » (2006 [1998] :191-192)

Aussi la distinction entre le retour forcé et le retour volontaire (ou incité), autrement dit entre l'expulsion et l'« expulsion à peine déguisée » (ibid. : 187) n'est-elle rien de plus, dit A. Sayad, qu'un illusoire subterfuge politique, une façon de « moraliser » les politiques menées en matière d'immigration en les rendant « exemplaires » (1999 [1996] : 130). Le retour porte alors la marque de l'Etat, objet d'un investissement institutionnel. Il est le produit de « négociations indispensables mais, tout à la fois négociations impossibles » (1991 [1979] : 29), renvoyant les immigrés à leur condition d'étrangers :

> « La migration internationales même si elle est assortie de conventions bilatérales – et surtout dans ce cas –, est le produit d'un rapport de force. […]. Dans cette optique, soumises au mode de pensée de la nation, les notions de retour de l'immigré dans sa société, ou au contraire, de fixation dans la société du pays d'immigration se disent dans un autre vocabulaire, qui porte la marque d'un volontarisme politique national et nationaliste et d'un interventionnisme étatique. Le retour est alors nommé réinsertion, et c'est par la médiation de ce terme-alibi acceptable par tous que les États concernés peuvent, toute souveraineté étant sauve, négocier ou feindre de négocier les procédures dont il convient d'assortir le retour. » (Sayad, 2006 [1998] : 179).

Pour saisir la dimension duale du retour, toujours selon A. Sayad, il faut couvrir, d'une part, le « point de vue intimiste », à savoir celui de l'aspiration des individus à revenir au pays natal, pour toutes les raisons qu'on peut imaginer et, d'autre part, la relation objective de domination qui caractérise et structure les rapports des États reliés par l'acte migratoire (Sayad, 2006 [1998] : 178). On ne peut comprendre la signification du retour sans tenir bout à bout ces niveaux de lectures et les enjeux qui s'y rattachent. L'immigré-émigré y est autant un objet de discours qu'une monnaie d'échange politique entre gouvernements. « Pour nous les immigrés, c'est comme un jeu de cartes : l'Algérie et la France sont les joueurs et nous, nous sommes les cartes », disait l'un d'entre eux lors des négociations bilatérales de 1980 (Le Masne, 1982).

« En dépit des divergences et des intérêts objectivement antithétiques qui opposent pays d'émigration et pays d'immigration, et aussi, à travers précisément ces mêmes divergences de tous ordres et ces mêmes oppositions, une complicité objective lie néanmoins nécessairement l'un à l'autre les deux partenaires du phénomène migratoire. », dit A. Sayad (1999 : 117). De fait, les mythologies du retour semblent participer des illusions mutuellement entretenues par l'ensemble des partenaires du phénomène migratoire. Et même, le rapport affectif, mémoriel et symbolique que l'émigré entretient avec son pays peut devenir, à son corps défendant, un levier stratégique dans les politiques migratoires centrées sur l'incitation au retour. Je songe par exemple à ce que le gouvernement équatorien a mis en œuvre pour faire revenir ses ressortissants (Koller, 2008).

Selon Sayad enfin, la compréhension de l'ambivalence de la notion de retour doit s'inscrire dans une démarche globale :

> « La notion de retour serait au centre de ce que peut être ou de ce que voudrait être une anthropologie totale de l'action d'émigrer et d'immigrer : une anthropologie sociale, culturelle,

politique, dans laquelle on introduit utilement le rapport de la dimension universelle du phénomène migratoire. La question du retour, qu'il y a lieu de constituer en un véritable objet d'étude car elle est plus de l'ordre du fantasme qui hante les consciences, constitue une des dimensions essentielles de cette anthropologie dans la mesure où elle implique nécessairement plusieurs modes de relations : une relation au temps […] ; une relation au sol en toutes ses formes et ses valeurs ; […] une relation au groupe. […] Au même titre que beaucoup d'autres thèmes récurrents, tels que l'exil et la nostalgie, le thème du retour rejoint, à travers toutes les expressions qu'en donne le langage commun, la série des grands mythes qu'on propose à l'explication de l'histoire et à l'élucidation de la personne humaine qui, les ayant totalement incorporés à elle, en est comme l'incarnation. » (2006 [1998] : 140-41)

Que sait-on des aides au retour et la réinsertion : *l'occultation de l'administration de l'expulsabilité et* les enjeux de la coopération

Qualifiée de « politique », de « sensible » et jugée « délicate » au cours des différentes enquêtes menées durant cette recherche, la question du renvoi des étrangers sans-papiers apparaît comme un objet aussi contradictoire que controversé. Symbole d'une « clôture du territoire » (Brubacker, 1997 : 81), l'expulsion fait figure de paradoxe dans la mesure où les pratiques des États entrent en conflit avec les valeurs humanistes et démocratiques qu'ils affichent.

C'est dans la tension entre les délimitations morales du pouvoir de l'Etat et l'acceptabilité de son usage de la coercition qu'ont été aménagés divers dispositifs visant à ériger l'expulsion en « retour volontaire », puis à l'inscrire dans le registre de l'aide. En ce sens, le retour, entendu comme un retour à l'envoyeur, cherche à s'entourer de principes : il est « sûr », « digne » et « durable ». Il est aussi, plus prosaïquement, pensé comme un « moyen humain, économe et efficace d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière », selon les termes du Conseil de l'Europe en 2010.

Pourtant, la distinction entre le « volontaire » et le « forcé » est malaisée ; ainsi, dans les centres de rétention administrative », supposés organiser le renvoi, on vous dira : « Ce n'est pas la prison, vous êtes libre » – sous-entendu de partir de votre plein gré. Aux États-Unis aussi, le terme « voluntary deportation » désigne la pression exercée sur l'étranger pour qu'il signe l'ordre d'expulsion. En guise de contrepartie, il croit pouvoir échapper dans le futur à l'interdiction du territoire.

Outil des politiques d'État, les programmes de retours aidés et de réinsertion émanent pour une large part des agences internationales telles que l'OIM et le HCR, à moins que ce rôle ne soit joué à l'échelle nationale par les bailleurs de fonds. Si un dispositif de « suivi des retours forcés » (monitoring forced return) est en cours d'institutionnalisation au sein de l'UE, lesdits programmes font rarement l'objet d'une évaluation, comme l'admettent ces agences elles-mêmes, l'OIM dans son rapport d'activité de 2011 qui leur est consacré, et le HCR en 2013 :

« Les États et les organisations en charge des programmes d'assistance au retour volontaire n'ont généralement pas trouvé de moyens efficaces pour contrôler la durabilité socio-économique du retour (et ont eu tendance à employer la notion de durabilité dans le sens très restrictif d'une immobilité post-retour). Le HCR n'a pas les capacités d'entreprendre cette fonction et toute implication active dans ce domaine sera fonction des ressources disponibles et d'autres conditions. » (2013: 20).

Divers auteurs confirment qu'il n'existe qu'un « nombre très limité d'études post-retour » (Black, Collyer, Somerville, 2011 : 3). Il est d'ailleurs difficile de se représenter ces programmes, épars et éparpillés, largement tributaires de plans temporaires élaborés au gré de politiques fluctuantes, souvent délégués au secteur privé ou associatif.

En France, les informations en la matière se limitent aux rapports administratifs et à ceux du Sénat lors de la programmation budgétaire annuelle. Soumis à des impératifs bureaucratiques et financiers, le bilan des retours aidés inscrit dans la politique de lutte contre l'immigration irrégulière est ainsi dissocié de celui qui devrait être consacré aux projets de réinsertion en tant qu'action relevant de l'aide publique au développement. Et, si les services du ministère des Affaires étrangères ont commandité des études sur les programmes de codéveloppement, notamment au Sénégal et au Mali, on ne recense cependant que trois rapports sur cette question depuis le début des années 1990. Du fait des remous qu'elle a suscités, la dernière étude en date (Neu, 2000), fut jugée trop critique pour être rendue publique dans son intégralité.

Le nombre limité de personnes concernées par la politique du retour aidé et de la réinsertion au regard des ambitions institutionnelles est bien connu, non seulement en France mais dans d'autres pays européens (Parent, 2000). Si les observateurs font ce constat, la question de son maintien est peu abordée, hormis quand il s'agit des aides à la réinsertion proposées aux familles en situation régulière et aux travailleurs retraités (Petek-Salom, 2002). Les analyses concernent davantage soit la gestion des flux migratoires, soit l'aide au développement, pour questionner leur « nécessaire déconnection » (Daum, 1998a) ou suggérer l'adoption de nouvelles politiques de retour.

S'interrogeant sur les possibilités d'accroître le nombre de départs par le moyen d'incitations financières, une étude demandée par l'UE a observé le déploiement des politiques de « retours non coercitifs » des personnes en situation irrégulière dans les pays européens ou dans d'autres pays comme la Libye ou le Canada (Black, Collyer, Somerville, 2011). Malgré le constat d'une succession d'échecs, l'argumentaire débouchait sur la rationalisation des pratiques en vue d'une meilleure programmation des départs, tout en suggérant la refonte d'une stratégie à même de leur donner plus d'ampleur. Mais on pouvait y lire, une fois de plus, l'étrange mariage entre le « volontaire » et le « forcé » : il était proposé également de rendre plus crédible la menace de l'expulsion en excluant toute perspective de régularisation, tout en impliquant davantage la médiation des associations et des collectifs d'immigrés, en vue d'instaurer une relation de confiance, et même de créer de semblables mécanismes dans les pays de transit en vue de prévenir les départs « irréguliers » vers l'Europe.

Le retour volontaire semble, du fait de sa plus grande acceptabilité que l'expulsion, s'être surtout constitué en un sujet d'expertise et de recommandations plutôt que l'objet d'une critique radicale : il s'agit de l'améliorer et d'« humaniser» les renvois. Mais l'attention portée au rôle croissant des acteurs non étatiques et à la constitution d'un véritable « marché de la migration » (Salt, Stein, 1997 ; Sørensen et Gammeltoft-Hansen, 2012) ont permis de renouveler les questionnements sur une politique où le retour volontaire fait figure

d'« obsession » illusoire (Willame, 2000). Des rapports d'ONG et des recherches ont mis à jour les contraintes qui caractérisent ces départs, qui n'ont parfois de volontaire que leur étiquette (Blitz, Sales, Marzano, 2005). Les programmes de retour sont alors considérés comme une « extension des programmes d'expulsion » (Weber, 2011 : 99).

Cependant, l'analyse de l'aide au retour par les sciences sociales reste encore lacunaire. La plupart des études se focalisent sur les dispositifs de réinsertion dans les pays d'émigration sans prendre en considération l'intégralité du processus institutionnel. Elles ont tendance à occulter le rôle des acteurs qui y sont investis pour se centrer sur le seul retourné, et donc à effacer les interactions, au bénéfice de la représentation idéalisée d'un consensus sur la réinsertion. Il y a pourtant lieu de s'interroger, je pense, sur les effets sociaux de la domination parmi les protagonistes de ce processus.

La démarche du « diagnostic » des programmes bilatéraux de réinsertion (Ndione et Lombard, 2004) rejoint plus le champ de l'expertise politique que la production d'une connaissance scientifique puisque les critères d'analyse des projets de développement se calquent sur leur caractère normatif, où s'énonce ce que devraient être un « retour réussi » et les rapports entre pays retourneurs et « retournés », comme si cela faisait l'objet d'une lecture partagée et consensuelle.

C'est pour ma part plutôt sur la question du maintien même de ce dispositif dans l'interaction d'institutions et d'organisations aux intérêts contradictoires – se rejoignant certes parfois – que j'orienterai l'analyse des politiques de retour aidé, envisagées a priori, sous réserve d'inventaire évidemment, comme parties intégrante des politiques d'expulsion. Il faudra, en outre, veiller à ce que l'attention portée aux mécanismes du dispositif n'occulte ni les interactions sociales, ni la vie quotidienne des personnes situées dans et surtout hors de celui-ci. Le décryptage des pratiques des institutions et de leurs partenaires, la prise en compte de leurs tensions, ainsi que le sens vécu de ce dispositif par ceux qui en font l'expérience sont encore trop rarement évoqués : citons cependant des travaux comme ceux de Sylvain Laurens (2008b) sur l'expérience du « million Stoléru », de Régis Barbau (2008) sur les travailleurs sociaux et le retour volontaire dans les Cada et d'Auriane Linarès (2009) sur les migrants de retour à partir de l'exemple de Kayes au Mali. Il faudra donc, en bref, sortir d'une conception statique, insulaire et idyllique d'une mécanique multi-située, impliquant à la fois des déplacements et de nouveaux ancrages, avec une multiplicité d'acteurs dont rien n'indique qu'ils soient d'accord sur le sens du « retour ».

Quant à la littérature consacrée au « codéveloppement », elle s'inscrit dans un vaste corpus alliant la problématique des migrations à celle du développement. Malgré l'investissement croissant des institutions dans cette interface, le principe de ce dernier est largement critiqué : certains insistent sur le fait que le temps du développement n'est pas synchrone avec celui des migrations (Petit, 2002), d'autres montrent que l'aide généreuse au développement dissimule mal les opérations de police contre les sans-papiers, prélude à leur expulsion (Condamines, 1998), ou encore énoncent que, derrière l'enjeu du développement, il est avant tout question

de prévenir toute forme d'émigration ou de ré-émigration, autrement dit de fixer les populations chez elles (Bakewell, 2008).

Le codéveloppement sera vu ici comme une politique publique qui s'internationalise, comme un cadre discursif consensuel servant de support aux échanges et à la coopération interétatique en matière de contrôle des frontières. Considérée sous cet angle, la politique de développement apparaît comme une politique de la sédentarité, sinon d'immobilisation et d'assignation à un espace donné. Les apports théoriques de l'anthropologie du développement permettent d'ailleurs de dépasser les débats à propos d'un terme aux acceptions variées qui, par delà le consensus brandi (à toutes les sauces) par la communauté internationale, mérite pour le moins qu'on s'interroge sur les stratégies de mobilisation ou de captation de cette « rente » qu'est l'aide au développement, ainsi que sur les idéologies et activités des « courtiers en développement » (Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan, 2000).

Concernant enfin les initiatives des personnes visées par le retour, il convient d'étudier les démarches individuelles ou associatives instaurées par les immigrés de leur propre chef et préexistant à la politique française, et leurs initiatives collectives aussi bien en France qu'au pays. Certains de leurs projets peuvent être soutenus par des financements publics sans pour autant que ses initiateurs ne se reconnaissent ou reprennent à leur compte le discours sur le codéveloppement. Jean-Claude Willame souligne quant à lui que, contrairement à une idée commune, pour beaucoup d'immigrés l'idée d'un retour définitif n'a pas de sens et que vu la situation dans leur pays, il est impensable de s'y investir dans des projets de développement, le commerce et les transferts suffisant à subvenir aux besoins premiers de la famille. On est alors loin du retourné comme « acteur de développement ».

Méthode : du terrain à l'analyse

Pour tenir bout à bout l'étude des situations d'expulsabilité, des processus de renvoi et des expériences de l'après-retour, les enquêtes se sont inscrites de part et d'autre de la frontière, à partir d'un rayonnement autour de l'administration du « retour volontaire », à savoir l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), en direction de ses représentants et de ses partenaires (préfectures en France, administrations nationales au Sénégal, au Mali, en Roumanie et en Bosnie-Herzégovine, associations, organisations internationales telles que l'OIM), sans oublier les personnes visées par ces dispositifs et leurs soutiens associatifs.

Le choix de la couverture géographie a été motivé par la volonté d'introduire dans ce travail une perspective historique d'une part – en l'occurrence, le Mali et le Sénégal sont, de longue date, des pays cibles de négociations françaises dans le domaine migratoire, et d'autre part par celle de prendre en compte le poids des relations franco-roumaines dans l'actualité migratoire, tel qu'il ressortait des enquêtes que j'ai menées jusqu'en 2010 en France. Enfin, une incursion en Bosnie-Herzégovine m'a donné l'opportunité d'alimenter l'étude comparée des répertoires idéologiques et des pratiques des partenaires de l'Ofii, ainsi que de recueillir d'autres expériences des personnes ayant reçu des aides au retour. Je précise aussi que le Mali, pays dont la richesse et la diversité du tissu associatif sont notoires, m'est apparu comme un lieu

propice à l'examen des politiques et des pratiques plurielles de renvoi à partir des pays de l'UE et du Maghreb, et des mobilisations sociales et politiques qu'elles produisent. La variété des initiatives d'expulsés, de refoulés et de personnes revenues par le biais de l'aide au retour ainsi que l'irruption sur la scène institutionnelle du Centre d'information et de gestion des migrations (Cigem) ont constitué un terrain d'investigation particulièrement riche pour mettre en perspective l'étude des politiques migratoires européennes et de leurs effets dans les pays subsahariens.

La dispersion des lieux d'enquête et des interlocuteurs m'aura permis de prendre la mesure de la complexité du jeu des acteurs impliqués et des enjeux sous-jacents aux transformations sociales et politiques engendrées par les renvois, puis d'approfondir l'exploration des expériences individuelles du retour contraint.

Le travail d'enquête auprès des salariés responsables de la mise en œuvre des dispositifs d'aide au retour, dans les directions territoriales de l'Ofii (ex-Anaem), visait à décrypter les pratiques et le vécu quotidien de ceux qui sont désignés en interne comme des « agents du retour ». L'entrée dans ce monde administratif, peu habitué à l'observation extérieure et souvent peu enclin à s'exposer aux regards, n'est pas toujours allée de soi. Pour cette raison notamment, l'analyse comporte dès lors le risque de sur-interpréter les données recueillies, j'en ai eu conscience au cours de ce travail, au demeurant passionnant. Toutefois, j'ai essayé, autant que possible, d'introduire au cours de mes échanges à l'Ofii la question de la coordination des départs interne à cet office, et en relation avec les intervenants extérieurs, entre autres les représentants de la force publique.

Entrer en contact avec les personnes expulsées et revenues par le biais des programmes d'aide au retour n'a pas été toujours chose aisée ; pas plus que ne l'a été la confrontation à des expériences, souvent douloureuses, d'une vie quotidienne marquée par la précarité et la souffrance d'être là. La restitution des histoires individuelles devait permettre de passer, en quelque sorte, du cas au genre en évitant l'écueil qui consisterait à réifier un phénomène induit par le politique. Il s'agissait également de travailler sur les subjectivités et de tenter de les objectiver. Reste toutefois une part d'impalpable et d'indicible, dont j'ai essayé de tenir compte et que j'ai tenté autant que possible de donner à entendre en transcrivant les récits recueillis. Enfin, je n'ai guère pu être indifférente aux situations que j'ai rencontrées – signe s'il en était besoin de l'impossible neutralité du chercheur : l'implication militante a été partie intégrante des observations et de la réflexion menées au cours du doctorat, ce qui n'exclut pas, au contraire, le souci de tendre vers l'objectivité.

En résumé, à travers ces différentes enquêtes, j'ai tenté de comprendre et d'interpréter un même phénomène, celui du « retour », dans ses différentes expressions et modalités, de mettre à jour l'imbrication des mécanismes qui, de l'« aide » à la coercition, sont déployés pour reléguer les étrangers hors des frontières européennes, et de rendre compte des effets sociopolitiques et anthropologiques que cela produit.

1E PARTIE

L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE « RETOUR »

« La lutte spécifique contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers est l'un des thèmes centraux de la politique commune de l'Union européenne en matière de migrations depuis sa création. […]. Le retour, organisé dans le plein respect des droits fondamentaux, reste une pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de migrations[1] » affirmait, en juillet 2006, la Commission européenne[2]. Si ces questions font désormais bel et bien figure de fondamentaux de la politique migratoire européenne, l'élaboration d'une politique commune d'expulsion des étrangers en situation irrégulière a précédé, du moins sur le plan opérationnel, la création formelle de l'UE lors de la signature du traité de Maastricht en 1992.

La politique migratoire ne relevait pas du champ de compétences de la Communauté économique européenne (CEE) lors de l'adoption du Traité de Rome en 1957. Mais au cours des années 1980, sont esquissés et superposés différents cadres de concertation où la régulation de la circulation des personnes et le contrôle des frontières ont fait l'objet de nouveaux enjeux interétatiques au sein des membres de la Communauté. Le processus de coopération intergouvernementale amorcé en 1985 dans le cadre du « laboratoire Schengen » a concurrencé la relance du projet politique européen impulsée par l'adoption, en 1986, de l'Acte Unique qui a fixé pour objectif l'établissement d'un espace de « libre circulation ».

Au nom de la gestion de l'espace commun et des flux qui le traversent, la question du renvoi des personnes expulsables a émergé comme un corollaire nécessaire à la priorité constante fixée par les États d'une « lutte contre l'immigration clandestine ». En 1992, ce nouveau régime de circulation est institutionnalisé dans l'Union européenne : les États se sont accordés sur une « harmonisation » de leurs politiques migratoires, entendue comme l'élaboration de pratiques et de règles conjointes. Une rationalisation collective des dispositifs d'expulsion voit alors le jour. Avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999, une nouvelle étape a été franchie : les questions migratoires, jusqu'alors considérées comme un sujet d'intérêt commun mais relevant strictement de la compétence nationale de chaque État membre, font désormais partie intégrante des compétences communautaires. Le Parlement européen, jusqu'alors réduit au silence, a voix au chapitre et participe à l'édiction des normes de l'Union. Quoique d'ores et déjà objet quasi obsessionnel des politiques et des pratiques concertées des États européens, le « rapatriement » a fait à cette occasion son entrée officielle

[1] Commission européenne, 2006, *Communication sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, COM (2006) 402 final, 19.7.2006, § 2 et § 42.

[2] Institution communautaire créée par le Traité de Rome, la Commission européenne est souvent décrite comme la « gardienne des traités » puisqu'elle doit veiller à leur application. En outre, elle a pour principale fonction de proposer au Conseil européen et au Parlement des réglementations que les Etats membres se doivent de transposer dans leur législation nationale. Les initiatives de la Commission européenne sont contraintes par la nécessité d'obtenir un consensus parmi les Etats membres et de fait, elles s'inscrivent étroitement dans les orientations politiques définies par les Etats.

dans le giron communautaire tandis que le passage de la frontière juridique entre la légalité et l'illégalité administrative du séjour des étrangers dans l'UE est maintenu dans le pré-carré des prérogatives de souveraineté nationale. Cette dissociation s'avère caractéristique des tensions que suscite la communautarisation d'un domaine régalien qui bute sur les résistances nationales, intracommunautaires et internationales. Aussi l'instauration d'une coordination des pratiques d'expulsion à l'échelle communautaire semble-t-elle essentiellement motivée par l'impraticabilité des objectifs nationaux en la matière, impulsée dans le même temps par l'impossibilité d'aboutir à un consensus politique hors du champ répressif. En effet, au-delà des engagements communs affichés par les chefs d'États réunis au sein du Conseil européen, l'élaboration d'un intérêt général de l'UE semble se réduire à la « somme des inquiétudes nationales » (Bertrand, 2010 : 10).

Bien que la question migratoire soit devenue au cours des trente dernières années une préoccupation commune aux États européens, il n'est pour autant pas certain que l'on puisse conclure à une réelle communautarisation des politiques d'immigration et d'asile. Chacun des États membres poursuit des objectifs différenciés en fonction de ses besoins de main-d'œuvre et de son agenda politique interne. Les États ont, par ailleurs, prévu de nombreuses possibilités de déroger aux règles communautaires, ce qui leur permet ainsi de conserver une marge de manœuvre suffisante pour invoquer, si nécessaire, le maintien de certaines prérogatives nationales. Depuis l'adoption des éléments fondateurs d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration lors du Conseil européen de Tampere de 1999, la lutte contre l'immigration irrégulière et le contrôle des frontières semblent avoir, faute d'accord sur l'intérêt général de l'UE en matière de politiques d'admission au séjour et d'intégration, fait converger les intérêts particuliers des États. Du moins s'accordent-ils, dans ce domaine, sur des normes minimales, tout en prévoyant la possibilité de conserver leurs législations nationales dès lors qu'elles sont conformes au droit communautaire.

La « politique communautaire de retour » des étrangers non-admis est inscrite dans un système politique plus global de « gestion des flux migratoires » et de contrôle des étrangers avant le franchissement des frontières comme à l'intérieur de l'espace commun. Malgré la sophistication des contrôles et des modus operandi des renvois institués au sein de l'UE, la Commission européenne constatait en 2006 qu'à l'échelle de l'Union « seulement un tiers des décisions de retour sont effectivement mises en œuvre et entraînent une reconduite à la frontière[3] ». On observe ici l'écart entre le discours répressif affiché par les chefs d'État de l'UE et l'applicabilité d'une politique qui achoppe sur l'identification des étrangers et le refus des pays d'accepter leurs ressortissants dont on ne veut plus ailleurs. La question de l'expulsion des étrangers sans titre s'est ainsi déployée dans le cadre des relations extérieures de l'UE avec les pays d'émigration.

[3] Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission on the Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, SEC (2006) 1010, 19.7.2006, p 17. Le taux d'effectivité des mesures de renvoi, calculé à partir du rapport entre le nombre de décisions de renvoi prises et le nombre d'expulsions réalisées, avoisinait en 2010 les 40%.

Cette première partie suit le déroulement chronologique de l'élaboration de cette politique. Toutefois, et ce pour mettre à jour l'évolution des logiques qui président à la communautarisation de la politique des renvois à l'échelle de l'UE, l'actualisation récente de certains dispositifs a été directement intégrée aux différents développements qui leur sont consacrés.

CHAPITRE I : LA « CIRCULATION LEGITIME[4] », UN NOUVEAU REGIME DE JUSTIFICATION DU TEMPORAIRE ET DE L'EXPULSABILITE

Au printemps 1984, les grèves menées en Europe par des douaniers et des chauffeurs routiers contre les contrôles et les lenteurs administratives aux postes frontières poussent les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) à réinvestir la question de la « libre circulation des personnes[5] » au sein du marché commun, conformément aux engagements qu'ils avaient pris en 1957, lors de la signature du traité de Rome. Il ne s'agissait alors pas tant d'une liberté individuelle que d'un principe étroitement lié aux objectifs du libre échange économique et notamment de la circulation de « travailleurs » dans le marché intérieur (Math, Rodier, 2003 : 2). Malgré l'absence de consensus parmi les États de la CEE sur un domaine maintenu dans le pré-carré des prérogatives de souveraineté nationale, certains membres décident néanmoins d'engager la construction d'une zone commune de « libre circulation ». Avec la signature de l'accord Schengen en 1985, la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas créent une nouvelle entité : « l'espace Schengen ». Dans les années 1990, celui-ci s'étendra aéensuite à d'autres États : l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal l'année suivante, la Grèce en 1992, l'Autriche en 1995 puis le Danemark, la Finlande et la Suède en 1996.

Concomitamment au processus Schengen de coopération intergouvernementale, le projet politique européen connait une nouvelle impulsion avec l'adoption en 1986 de l'Acte Unique. La Communauté européenne se fixe pour objectif d'établir, avant la fin de l'année 1992, un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité[6] ». Les ministres de l'Immigration et de l'Intérieur des membres de la CEE créent le groupe ad hoc Immigration[7] qui réunit essentiellement de hauts fonctionnaires de police chargés d'analyser les modalités et l'impact de la libre circulation sur la sécurité des États et d'élaborer les orientations en matière d'harmonisation des législations (Bigo, 1996 : 164). Les concertations politiques, et les premières actions collectives vont ainsi s'opérer au sein de différents processus de négociations intergouvernementaux qui s'enchevêtrent. L'accord de Schengen et la convention de Dublin posent les premiers jalons de l'européanisation de la question migratoire, son institutionnalisation et les orientations qui sont formulées à cette échelle. « Jamais, sur un sujet aussi sensible et touchant d'aussi près aux prérogatives de la souveraineté des États, un tel rapprochement ne s'était opéré » (Marie, 1996a : 181).

[4] Expression extraite de Rigo, 2005.
[5] Le titre III du traité de Rome est consacré à la « libre circulation des personnes, des services et des capitaux », il énumère notamment les dispositions relatives aux travailleurs et au droit d'établissement des citoyens de la CEE au sein de ses Etats membres.
[6] Article 8A de l'Acte Unique.
[7] Ce groupe se subdivise en 6 sous-groupes thématiques : admission et expulsion, visas, faux documents, asile, frontières extérieures, réfugiés.

1. Les premiers jalons de la coopération intergouvernementale : Schengen et Dublin

L'accord de Schengen, relatif à la suppression graduelle du contrôle des frontières communes, formule l'objectif d'un « libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des États membres et dans la libre circulation des marchandises et des services[8] ». Cette coopération intergouvernementale prévoit des mesures concrètes à court terme pour répondre aux revendications soulevées lors des grèves de 1984. Il s'agit d'alléger le contrôle aux frontières internes et de coordonner dans le même temps la lutte contre la criminalité. L'épineuse question d'un nouveau régime commun de circulation sera négociée ultérieurement mais la nécessité de « mesures compensatoires » constitue, notamment en matière de contrôle migratoire et de politique de visa, l'horizon de ce processus politique :

> « En matière de circulation des personnes, les Parties chercheront à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes. À cette fin, elles s'efforceront préalablement d'harmoniser, si besoin est, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux interdictions et restrictions qui fondent les contrôles et de prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'États non membres des Communautés européennes[9]. »

L'ouverture des frontières au sein de cet espace commun, souhaitée par les pays signataires, reformule la reconnaissance différentielle de la « libre circulation ». Mais l'enjeu de la définition de cette « liberté d'aller et venir entre les États » constituant l'espace Schengen s'élabore en interaction des règles et des restrictions qui y seront apportées collectivement à l'avenir.

a. Schengen et la redéfinition des frontières : l'organisation supranationale de l'éloignement et de la réadmission

Le développement d'une coopération intergouvernementale en matière de lutte contre l'immigration clandestine est présenté comme la conséquence nécessaire du report des contrôles aux frontières extérieures. D'après le commissaire de police Vendelin Hreblay qui a participé au sein des instances Schengen à ce processus politique, « la libre circulation ne signifie pas, dans l'esprit des concepteurs de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, absence de contrôle ; bien au contraire, il s'agit de ne pas associer à ce concept les notions de laxisme, de permissivité et d'insécurité » (Hreblay, 1998 : 20).

Il faudra cinq années de négociations pour que l'accord de Schengen dépasse le stade des déclarations d'intentions. Aux dires de V. Hreblay, « la pression des événements a continuellement pesé sur les travaux des partenaires Schengen. Les difficultés économiques, les polémiques sur l'immigration, le sentiment d'insécurité lié au terrorisme, les premiers craquements de l'empire communiste et la réunification des deux parties de l'Allemagne ont influencé et compliqué le déroulement des négociations, retardant parfois certaines échéances » (Hreblay, 1998 : 25). Dans ce contexte géopolitique en mutation, la convention

[8] Extrait du préambule de l'accord Schengen.
[9] Article 17 de l'accord Schengen.

d'application est finalement signée le 19 juin 1990 et entrera en vigueur en 1995. Sur les 142 articles qu'elle contient, près d'une centaine sont précisément consacrés à la dimension sécuritaire ainsi qu'à la collaboration policière et judiciaire (Bigo, 1996).

La question migratoire est, par ailleurs, constituée en un nouvel enjeu crucial. Au cours des négociations, l'accent politique a été mis sur la nécessité de compenser le « déficit de sécurité » qu'engendrerait le principe d'une libre circulation interne des citoyens européens par le renforcement simultané des contrôles des migrations et de la frontière commune (Jobard, 1999). Avec la création de ce nouvel espace, s'internationalisent des sujets jusqu'alors nationaux tels que le contrôle des frontières et de leurs franchissements, la politique d'entrée et de séjour des étrangers.

Loin de disparaître, les frontières des États membres qui forment l'espace Schengen font l'objet d'une redéfinition. La création sémantique des « frontières intérieures » sert à désigner les « frontières communes terrestres des Parties contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des Parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires[10] ». Face aux réticences des tenants de la souveraineté, la convention prévoit la possibilité de rétablir les contrôles frontaliers « lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent ». Quant à la frontière extérieure commune, elle est constituée des « frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas des frontières intérieures ».

Une refonte du régime de la circulation des étrangers apparaît alors. Est qualifiée d'étranger « toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes[11] ». Bien que l'ensemble des membres de la CEE ne soient pas parties prenantes de cet accord, leurs ressortissants bénéficient d'un statut privilégié, distinct des « étrangers ». Si les discours insistaient alors sur la libéralisation accrue des déplacements intérieurs, la convention d'application visait davantage à régir simultanément la libre circulation des citoyens nationaux des pays signataires et le contrôle différencié des ressortissants communautaires et extracommunautaires.

Les parties contractantes décident d'établir une politique commune en matière de « visa Schengen » qui règlemente l'entrée sur leur territoire pour une durée inférieure à trois mois. Lors de l'adoption de la convention, une liste de 110 pays soumis à l'obligation de visa a été définie. Les pays visés (principalement ceux du Maghreb et d'Amérique latine mais également la Roumanie et la Bulgarie) ont réagi, parfois en imposant la réciprocité de l'obligation, et dénoncé ce qui leur semble faire figure de « forteresse européenne[12] » (Bigo, 1996 : 132).

[10] Article 1er de la convention d'application de l'accord Schengen.
[11] Idem.
[12] « L'expression "Forteresse Europe" puise ses origines dans le fascisme allemand. En réaction à la défaite des troupes allemandes mises en déroute par l'armée rouge en 1942, la propagande nazie a appelé à la défense de la "Forteresse Europe" contre les "hordes russes venues d'Asie" » (Euskirchen et al., 2007 : 52). Cette formule a été

L'instauration d'un « visa de transit aéroportuaire » pour les personnes faisant escale fera, lors de la transposition de la convention dans les législations nationales, l'objet d'un débat. Le renforcement de la surveillance aux points d'entrée s'accompagne d'un « détachement de fonctionnaires de liaison[13] » entre les États membres. Le contrôle se déploie via l'instauration de mesures mobiles, délocalisées, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'espace Schengen. Dans l'architecture du système Schengen, la sécurisation des frontières va de pair avec l'instauration de nouvelles dispositions en matière de reconduites à la frontière. A la définition nationale et souveraine qui caractérisait jusqu'alors les motifs de rapatriement des étrangers en situation irrégulière s'ajoute désormais l'intégrité territoriale et politique de l'espace supranational commun.

« L'étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de court séjour applicables sur le territoire de l'une des Parties contractantes doit en principe quitter sans délai les territoires des Parties contractantes[14] ». Désormais l'irrégularité d'entrée et/ou de séjour au regard de la législation d'un État membre s'applique automatiquement à l'ensemble des territoires qui composent l'espace Schengen. Par ailleurs, le droit de séjour octroyé par l'un des États n'accorde pas pour autant un libre accès à l'espace commun : « L'étranger qui dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité délivrés par une autre Partie contractante, doit se rendre sans délai sur le territoire de cette Partie contractante ».

La circulation est envisagée, stricto sensu : la possibilité de se déplacer n'ouvre aucun droit à l'installation ni au travail dans un autre État membre. Le contrôle de cette restriction révèle l'élaboration de modalités normatives de gestion commune des « départs » :

> « Lorsque le départ volontaire d'un tel étranger n'est pas effectué ou lorsqu'il peut être présumé que ce départ n'aura pas lieu ou si le départ immédiat de l'étranger s'impose pour des motifs relevant de la sécurité nationale ou de l'ordre public, l'étranger doit être éloigné du territoire de la Partie contractante sur lequel il a été appréhendé, dans les conditions prévues par le droit national de cette Partie contractante[15]. »

L'adoption de ce principe crée en quelque sorte une obligation commune de résultat entre les États parties, celle d'éloigner les « irréguliers » hors de l'espace Schengen. Les États instaurent ainsi une règle jusqu'alors inédite de renvoi d'office : la « reconduite Schengen » (Cournil, 2005 : 126). Elle participe du régime élaboré spécifiquement à destination d'une nouvelle catégorie d'étrangers, ceux « signalés aux fins de non-admission ». Ce statut distinct combine les règles relatives au droit de séjour aux questions relevant de la sureté de l'État, et leur confère une portée sur l'ensemble des territoires qui constitue l'espace Schengen.

---

reprise par le milieu associatif comme discours alternatif à la logique sécuritaire et en opposition à l'image d'une « Europe passoire ». Ces « discours-miroir » (Bigo, 1998 : 205) peinent à épuiser les rapports plus complexes à l'œuvre dans le processus de construction des rapports d'inclusion et d'exclusion.

[13] Cette mesure de coopération policière est prévue à l'article 47 de la convention d'application de l'accord de Schengen et « a pour but de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les Parties contractantes". De telles pratiques d'assistance mutuelle étaient déjà à l'œuvre dans le cadre de coopération policière bilatérale.

[14] Article 23, §1 de la convention d'application de l'accord Schengen. Italique ajouté.

[15] Article 23, §3.

Afin de rendre opérationnel le dispositif de sécurité et de contrôle des circulations, un fichier interétatique de signalement est créé : le Système d'information Schengen (SIS). S'il n'était pas explicitement prévu dans l'accord de 1985, le SIS constitue pourtant l'élément central de la coopération policière et judiciaire instaurée au sein de l'espace Schengen. D'après l'article 93 de la convention, il « a pour objet […] de préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté de l'État, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes […] à l'aide des informations transmises par ce système ». Les décisions de non-admission des étrangers sont fondées, d'une part, « sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales » et, d'autre part, « sur le fait que l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni suspendue comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant, de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers[16] ». Le signalement s'inscrit dans une logique répressive : un « signalement dans le Système d'information Schengen a le même effet qu'une demande d'arrestation provisoire[17] ». Les consulats, les préfectures, les services de la police et des douanes de chacun des pays membres peuvent avoir accès et interroger le SIS dans le cadre de leurs fonctions, qu'il s'agisse de la délivrance d'un visa, de l'obtention d'un titre de séjour ou d'un contrôle d'identité. L'article 25 prévoit que « lorsqu'une partie contractante envisage de délivrer un titre de séjour à un étranger qui est signalé aux fins de non-admission, elle consulte au préalable la partie contractante signalante et prend en compte les intérêts de celle-ci ; le titre de séjour ne sera délivré que pour des motifs sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales. » En somme, « le principe applicable à cette catégorie de personnes est l'interdiction de séjour, l'exception, l'autorisation » (Plein droit, 1991a : 36).

Alors que s'élabore une prise en considération des intérêts des autres États parties, les normes juridiques qui motivent les décisions d'admission et de renvoi des étrangers ne font pas pour autant l'objet d'une définition commune : ce sont « les conditions prévues par le droit national » qui prévalent. « Si l'application de ce droit ne permet pas l'éloignement, la Partie contractante peut admettre l'intéressé au séjour sur son territoire[18] ». Le maintien des multiples définitions nationales des situations d'expulsabilité trace l'une des limites des mécanismes de la coopération Schengen et souligne les contradictions de l'institutionnalisation d'une dimension supranationale de l'expulsion.

Les États privilégient davantage la coordination opérationnelle de leurs pratiques respectives. Cet engagement apparaît à travers l'organisation collective des aspects financiers qu'induirait l'« obligation d'éloignement » : « Sous réserve de la définition par le Comité exécutif des critères et modalités pratiques appropriés, les Parties contractantes compensent entre elles les déséquilibres financiers qui peuvent résulter de l'obligation d'éloignement prévue à l'article 23 lorsque cet éloignement ne peut se réaliser aux frais de l'étranger[19] ». En outre, le groupe

[16] Article 96, §2 et 3 de la convention d'application de l'accord Schengen.
[17] Article 64.
[18] Article 23, §3.
[19] Article 24.

Schengen inaugure une nouvelle pratique en constituant l'instrument de la « réadmission » en un nouvel enjeu de l'action commune.

Ce principe, fondé sur une pratique contractuelle du droit international, oblige chaque État à « admettre » ses nationaux sur son territoire. Le partenariat Schengen élargit cette conception en prévoyant également la possibilité de renvoyer une personne dans « tout autre État dans lequel son admission est possible, notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission conclus par les Parties contractantes[20] ». La réadmission ne se fonde plus uniquement sur la nationalité de la personne mais aussi sur le fait qu'elle ait traversé préalablement cet État (« transité » dans le vocabulaire bureaucratique) avant d'entrer dans l'espace Schengen.

La mention des accords de réadmission dans la convention d'application de 1990 s'inscrit, par ailleurs, dans les orientations politiques prises par les États de Schengen qui signent conjointement, dès 1991, un tel accord avec la Pologne. Il prévoit le renforcement du contrôle des frontières en vue de la levée de l'obligation de visa de court séjour imposée à ses ressortissants, et surtout engage la Pologne à vérifier que les personnes qui transitent sur son territoire soient en mesure de gagner légalement l'espace Schengen, d'une part, et à accepter le renvoi de celles qui n'y sont pas admises, d'autre part. De fait, ce pays se voit contraint d'aménager sa législation au regard de celles des États Schengen. Jusqu'alors mise en œuvre de façon bilatérale, le groupe Schengen confère à cette pratique une dimension multilatérale.

L'objectif envisagé est de conclure conjointement des accords de réadmission avec le plus grand nombre de pays frontaliers. Au sein des États Schengen, cet instrument connaissait également de nouveaux développements. En février 1992, un accord signé entre l'Espagne et le Maroc prévoit la reprise par le royaume chérifien des étrangers entrés irrégulièrement en Espagne après avoir transité sur son territoire, en échange du recrutement d'un contingent de travailleurs marocains.

L'Allemagne signe, en 1992, deux accords de réadmission, l'un qualifié par ses détracteurs de « Zigeuner Protokoll » avec la Roumanie en échange d'un milliard de Deutsch Mark (DM)[21], et le second, avec la Bulgarie contre la somme de 28 millions de DM[22]. Deux ans plus tard, la République tchèque conclut avec l'Allemagne un arrangement similaire. La même année, les négociations franco-algériennes autour de cette pratique aboutissent tandis que des discussions s'engagent avec d'autres États du continent africain mais également avec la Roumanie et la Slovénie.

[20] Article 23, §4 de la convention d'application de l'accord Schengen.

[21] Parlement européen, 1994, Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur la situation des Tziganes dans la Communauté européenne, A3-0124/94, 25 février 1994. La résolution finale, adoptée par le Parlement européen le 21 avril 1994, évoque au point J : « L'accord de rapatriement, signé le 24 septembre 1992 entre la République fédérale d'Allemagne et la Roumanie, en vertu duquel des Tsiganes roumains ont été rapatriés de force et dont la conclusion était liée à l'octroi d'un crédit d'un milliard de DM à la Roumanie. »

[22] Voir la note 15 dans King Mike, 1997, « Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques », Cultures et Conflits, n° 26-27, automne 1997, p. 35-49.

Ces accords agissent ainsi comme des filtres visant non seulement à faire peser les mesures de contrôle des déplacements sur les pays signataires mais également à faciliter les renvois sur d'autres fondements d'identification que celui qui prévalait jusqu'à présent, à savoir la nationalité. Cette logique de délégation du contrôle des frontières apparaît également dans le rôle attribué aux sociétés de transport.

En effet, les États s'accordent pour faciliter le renvoi « sans délai » dès lors que l'entrée sur le territoire d'un des membres est refusée à un étranger : pour ce faire, « le transporteur qui l'a amené à la frontière extérieure par voie aérienne, maritime ou terrestre est tenu de le reprendre en charge sans délai[23] ». Les États délèguent ainsi aux acteurs privés du transport international le contrôle policier des circulations transfrontalières : « Le transporteur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger […] est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Parties contractantes[24] ». Il est également prévu de sanctionner les voyagistes qui ne se conformeraient pas à cette mesure de contrôle en amont. Plusieurs des États du groupe Schengen avaient impliqué les compagnies aériennes en imposant ce transfert d'une compétence étatique depuis 1987. Le Commissaire de police Vendelin Hrelbay écrit d'ailleurs au sujet de la « responsabilité des transporteurs » : « Ne doit-on pas considérer que l'importance économique et stratégique de ce secteur d'activité lui donne inévitablement un rôle actif, et non plus seulement passif, pour faire face au problème de l'immigration illégale ? » (Hreblay, 1998 : 76). Dans ce rôle activé et taillé sur mesure par les autorités, ces entreprises parfois réticentes, le plus souvent par crainte de réduire leur rentabilité, sont amenées à l'instar d'autres acteurs privés à participer au « contrôle à distance » des frontières (Guiraudon, 2002 ; Bigo, Guild, 2003).

Parallèlement au processus Schengen, les travaux du groupe ad hoc Immigration alimentent le débat européen sur l'organisation des politiques migratoires, et notamment en matière d'asile. Les dispositions prévues dans ce domaine par la convention d'application de Schengen sont subordonnées à celles élaborées au sein de la Communauté. Le 15 juin 1990, soit quelques jours avant la signature du texte établissant la mise en œuvre des règles de l'espace Schengen, la Communauté a en effet adopté la convention de Dublin[25]. Ces deux textes ont inauguré le rapprochement des politiques nationales dans le domaine de l'asile. En 1997, l'entrée en vigueur de cette convention rendra caduque la réglementation de Schengen concernant l'asile.

b. La convention de Dublin : une politique d'expulsion intra-européenne

A l'instar des mesures prévues dans le cadre de l'application de l'accord Schengen, la convention de Dublin détermine la responsabilité des États membres concernant l'examen d'une demande d'asile et prévoit l'échange d'informations relatives à la situation générale de l'asile et au traitement des situations personnelles des demandeurs. Sont retenus, pour fonder

[23] Article 26 §1a de la convention d'application de Schengen.
[24] Article 26 §1b.
[25] Celle-ci a été remplacée en 2003 par une législation communautaire : le règlement Dublin II (Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers).

ce mécanisme de détermination, le principe de l'unité familiale[26] et, « lorsque le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, en provenance d'un État non membre des Communautés européennes, la frontière d'un État membre par lequel il peut être prouvé qu'il est entré[27] ». Outre le fait que le choix du pays de refuge des étrangers en quête d'asile n'est nullement pris en compte, ce dernier critère illustre du durcissement des politiques migratoires. En effet la convention de Genève de 1951, qui régit à l'échelle internationale le droit d'asile et définit les modalités applicables par les États en matière de reconnaissance du statut de réfugié, dispense le demandeur d'asile d'entrer sur un territoire muni d'un visa pour y solliciter l'asile.

La convention de Dublin rend, quant à elle, l'État responsable de sa propre défaillance en matière de contrôle des entrées irrégulières aux frontières extérieures. Il s'agissait alors, dans la perspective de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, de partager le « fardeau » que constitue, dans les logiques étatiques, le traitement des demandes d'asile mais plus encore d'empêcher les étrangers de recourir à des demandes multiples ou, pour reprendre une expression en vogue au sein des institutions européennes et du Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), de lutter contre l'« asylum shopping ». Quand bien même les États membres préfèrent retenir le terme de « transfert » ou de « reprise en charge », cette réglementation conduit en pratique à l'organisation d'une politique d'expulsion intra-européenne. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les États européens s'appliquent à définir les modalités de rejet des demandes d'asile avant même d'envisager une harmonisation des statuts conférés par cette protection.

A l'approche de l'échéance fixée lors de l'adoption de l'Acte Unique en 1986, les États européens se montrent soucieux de conserver leurs prérogatives nationales et de contrôler l'accès au marché du travail. A la veille de l'adoption du Traité sur l'Union européenne, le Conseil européen[28], réuni à Maastricht en décembre 1991, décide que les « politiques d'admission à des fins d'emploi salarié ou indépendant […] devraient nécessairement avoir un caractère restrictif[29] ». Depuis 1973, l'Allemagne (ex-RFA) et le Danemark avaient décidé de suspendre officiellement l'immigration permanente de travail, suivis en 1974 par la France et la Belgique. A l'échelle nationale, le recours temporaire à la main-d'œuvre étrangère est depuis lors toujours privilégié. La position européenne dégagée en 1991 se caractérise par l'emprise des logiques étatiques et semble exprimer un relatif consensus sur les modalités de gestion des besoins nationaux de main-d'œuvre. La construction d'une politique commune des migrations s'élabore dans les représentations utilitaristes du caractère « temporaire » et

[26] La famille est strictement définie : il s'agit du conjoint ou des enfants mineurs ; et dans le cadre d'une demande d'asile émise par un mineur, de ses parents.
[27] Article 6 de la Convention de Dublin. Je souligne.
[28] Le Conseil européen réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement au cours de sommets et de réunions plus ou moins formels, où sont fixés les grands axes de la politique européenne.
[29] Résolution du Conseil, du 20 juin 1994, concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres, JOUE n°C 274 du 19 septembre 1996 p. 3. Cette orientation fut exposée dans Report from the Ministers responsible for immigration to the European Council meeting in Maastricht on immigration and asylum policy, 1991, SN 4038/91 (WGI 930).

« purement exceptionnel » de l'immigration et dans les tensions des négociations interétatiques sur la définition de cette temporalité qui leur échappe.

Dans le même temps, le Conseil européen appelle au renforcement de l'harmonisation des législations en matière d'asile et d'immigration avant la fin de 1993. Il justifie de la nécessité d'une approche commune par la « pression migratoire » qui serait exercée aux frontières des États membres et par l'interdépendance de leurs politiques migratoires respectives. En considérant que la politique menée en la matière au sein d'une des parties de l'Union pouvait directement affecter les mouvements migratoires des États membres voisins, les États s'accordent pour renforcer conjointement les contrôles des migrations au nom de la prévention de tout éventuel « effet d'appel d'air », une rhétorique qui va étayer à maintes reprises les argumentations protectionnistes des institutions européennes.

2. L'harmonisation des questions migratoires : rejeter plutôt qu'admettre ?

En février 1992, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Espagne, Portugal signaient le traité de Maastricht qui entra en vigueur le 1er novembre 1993. Ce traité inaugure une période transitoire puisqu'une révision des dispositions est d'emblée programmée pour 1996. L'Union européenne (UE) est instituée tandis que s'ajoute, à l'intégration économique et monétaire qui caractérisait jusqu'alors la Communauté, une dimension politique. L'architecture institutionnelle de l'UE est composée en trois « piliers », à savoir les Communautés européennes (1er), la politique étrangère et de sécurité commune (2e), la coopération policière et judiciaire en matière pénale (3e). Un droit d'initiative désormais est ouvert à la Commission européenne mais également aux États membres. Faute d'accord sur une communautarisation des politiques en la matière, l'objectif d'une libre circulation est considéré comme relevant des « questions d'intérêts communs » et est institué dans le cadre de la « coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures à l'Union européenne au titre VI du traité :

> Aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les États membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêt commun :
>
> 1) la politique d'asile ; 2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ; 3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers : a) les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ; b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ; c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres ;4) la lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9) ; 5) la lutte contre la fraude de dimension internationale dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9) ; 6) la coopération judiciaire en matière civile ; 7) la coopération judiciaire en matière pénale ; 8) la coopération douanière ; 9) la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de

coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police[30]. »

Nouveau champ de coopération intergouvernementale, le 3e pilier « Justice et affaires intérieures » étend ainsi les questions relatives aux franchissements des frontières intérieures et extérieures à l'UE aux politiques de sécurité, ce qui contribue à une « institutionnalisation de la confusion entre asile, immigration et sécurité » (Duez, 2008 : 90). Didier Bigo évoque, d'ailleurs, au sujet de l'intitulé de ce domaine, la gêne des rédacteurs du traité qui « renoncèrent à l'emploi du mot sécurité pour le titre VI et acceptèrent la formule "Internal Affairs" pour le caractériser » (1996 : 182). Au plan institutionnel, le choix de la méthode intergouvernementale présente, selon Claude-Valentin Marie, un « double avantage » : « Elle est le moyen le plus sûr pour chacun de préserver ses prérogatives, en même temps qu'elle donne à tous le meilleur des prétextes pour contourner les résistances internes que suscitaient les modifications des législations en vigueur » (1996 : 183). Dans l'interaction des négociations intergouvernementales et des enjeux nationaux, une « dynamique institutionnelle "en boucle" » s'instaure (idem).

Sous l'impulsion de cette nouvelle dynamique d'harmonisation des politiques européennes, le paysage des instances communautaires se transforme : un Conseil « Justice et affaire intérieures » (JAI), qui réunit les ministres de la Justice, de l'Intérieur ou de l'Immigration des États membres, est institutionnalisé par le traité afin de traiter spécifiquement des compétences regroupées dans ce pilier. Organe exécutif divisé en trois unités (asile et immigration, coopération policière et douanière, coopération judiciaire), il prend à l'unanimité les décisions législatives et budgétaires en la matière. Les échanges de vues entre les représentants des États se traduisent par l'adoption de différents textes, qualifiés de « recommandations », de « résolution », ou encore de « proposition commune ».

Les normes envisagées ne sont pas juridiquement contraignantes, toutefois ces textes précisent que « les États membres s'efforcent de faire en sorte que leur législation nationale y soit conforme ». Leur interprétation est laissée à chacun des États membres et rend difficilement mesurable la portée de ces actes intergouvernementaux. Néanmoins un premier socle commun de principes inspirés des conventions internationales, telles que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et la convention de Genève relative au statut des réfugiés (1951), s'instaure et permet le développement d'actions communes tant normatives qu'opérationnelles. Dans un contexte géopolitique marqué par l'effondrement du bloc soviétique et la guerre des Balkans, les résolutions prises en matière d'asile et d'immigration au sein de la Communauté soulignent l'orientation restrictive et policière des politiques migratoires européennes. Elles permettent également de saisir rétrospectivement leur influence sur les développements des législations nationales.

[30] Articles K.1 à K.9 du traité sur l'Union européenne, JOUE n°C 191 du 29 juillet 1992.

a. L'asile et l'éloignement : l'intérêt sécuritaire en partage

Confrontés aux déplacements de populations fuyant la guerre de l'ancienne Yougoslavie, les États de l'UE ont du mal à définir un positionnement commun concernant l'octroi d'une protection tandis qu'à l'échelle nationale se développent des statuts strictement limités dans le temps et délivrés à titre « humanitaire », comme par exemple au Luxembourg où cette procédure est strictement réservée aux ressortissants de Bosnie-Herzégovine et se limite à un droit de séjour de 6 mois.

Le concept d'« asile temporaire », développé au sein du HCR en 1980[31], est alors largement introduit dans les diverses législations nationales en réponse à la situation des ressortissants de l'ancienne Fédération de Yougoslavie et se présente comme une solution alternative au statut de réfugié. En effet, ces dispositifs décrits comme « temporaires », mais dont pourtant nul ne maîtrise la durée, empêchent l'accès à la procédure d'asile et donc au statut de réfugié plus stable et « durable ». La protection se limite au temps du conflit. Ainsi l'obligation de départ, l'expulsabilité de cette situation, fait-elle « partie intégrante de la protection accordée » (Heimerl, 2002 : 34).

Un consensus européen s'établit sur ce nouveau régime de « protection temporaire ». Les membres de l'UE estiment, en effet, que les personnes qui fuient la violence des conflits, ne répondent pas pour autant aux normes de la protection internationale telle qu'elle est établie par la convention de Genève de 1951. Soucieux d'empêcher toute affluence sur leur territoire, les États ont ainsi considéré que « le réfugié est une personne ayant des craintes individuelles de persécutions, ce qui exclut du champ de la convention les victimes de guerre et autres désordres généralisés » (Legoux, 2004 : 12). La réponse des gouvernements européens aux mouvements des populations consécutifs aux guerres en ex-Yougoslavie fournit une grille de lecture exemplaire des orientations alors élaborées à l'échelle européenne.

En décembre 1992, le Conseil considère dans une « conclusion sur les personnes déplacées en raison du conflit dans l'ex-Yougoslavie » que leur exil est « de nature à encourager la pratique inhumaine et illégale de purification ethnique » pour justifier du renforcement des contrôles aux frontières et de l'orientation restrictive de leur politique qui passe notamment par l'imposition de visa aux Bosniaques et l'organisation d'une protection dans des « zones sûres » proches des lieux de combat (Plein Droit, 1993 : 61). Ils tentent, en juin 1993, d'apporter une réponse collective à cette situation en adoptant une résolution « relative à certaines orientations communes concernant l'accueil de groupes de personnes particulièrement vulnérables, originaires de l'ex-Yougoslavie » qui établit les catégories de personnes qui pourraient se voir admises au titre d'une « protection temporaire ».

[31]HCR, 1980, Conclusions EXCOM n°19 « Asile temporaire », 31e session, 19 octobre 1980 : « En cas d'afflux massifs, les personnes qui cherchent un asile devraient toujours se voir accorder au moins l'asile temporaire et, les Etats, qui en raison de leur situation géographique ou pour d'autres raisons, font face à un afflux massif devraient si nécessaire, à la demande de l'Etat intéressé, recevoir une aide immédiate d'autres Etats conformément au principe du partage équitable des charges. »

Si le caractère strictement temporaire et exceptionnel de l'accueil qui leur est réservé est ainsi réaffirmé à l'échelle de l'Union, les débats interétatiques menés à cette occasion soulignent « la contradiction qu'il y a à définir des règles de gestion d'un provisoire qui dure » (Marie, 1996a : 174). Les mesures adoptées dans ce contexte visent à réduire le nombre de demandeurs d'asile mais également le temps consacré à l'examen des requêtes. Plusieurs États décident de limiter le droit de recours permettant de contester la décision de refus du statut de réfugié. Faute d'un accord sur une règle commune en matière de statut et de droits des demandeurs d'asile, les États se concertent sur les modalités de rejet des requêtes.

Le 30 novembre 1992, les ministres de l'Intérieur et de l'Immigration réunis à Londres adoptent une série de résolutions[32] visant à orienter les États dans leurs applications de la convention de Genève. Pour ce faire, l'usage d'une terminologie spécifique est encouragé : « demande manifestement infondée », « pays d'origine sûr », « pays tiers d'accueil ». C'est à cette occasion qu'apparaît, au sein des institutions européennes, le concept de la « demande manifestement infondée », déjà présent dans les réflexions menées au cours des années 1980 par le HCR[33].

En France, avant même l'aboutissement des négociations relatives à cette recommandation, le principe sera appliqué aux demandes d'asile faites aux frontières extérieures, c'est-à-dire depuis des « zones d'attente » officialisées par la loi du 6 juillet 1992. Cette fiction juridique permet le maintien des personnes dans ces zones de transit considérées comme appartenant à l'espace international et prévoit l'application d'un régime juridique distinct (au rabais) de celui qui prévaut sur le reste du territoire. Il faut, en effet, que la requête soit considérée comme « fondée » pour que la personne puisse être autorisée à entrer sur le territoire. Parmi les motifs qui permettent d'étayer les rejets des demandeurs d'asile, le Conseil retient le critère du « pays où les risques de persécutions sont clairement délimités à une aire géographique précise[34] ». Avec l'idée d'asile « chez soi », qualifiée en France d'« asile interne », cette politique a inventé une nouvelle façon de circonscrire l'accès des requérants à la protection internationale et dissuader les déplacements transfrontaliers.

C'est dans une optique de tri et d'accélération des procédures que s'opère l'évaluation commune de la recevabilité des demandes d'asile : les discours politiques soulignent alors la nécessité de se prémunir contre les « flux mixtes », sources de fraude et d'abus de procédure émanant de « faux demandeurs d'asile ».

La notion de « pays d'origine sûr », autrement dit où « il n'existe pas de risque sérieux de persécution », vient également restreindre la possibilité de voir une demande d'asile examinée au fond et place d'emblée la personne en procédure prioritaire. Cette invention politique, qui semble reposer sur l'idée d'une « pureté démocratique » (Cournil, 2005 : 262), s'est d'ailleurs

[32] Résolutions du 30 novembre 1992 sur les demandes d'asile manifestement infondées et sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil (doc 10579/92 IMMIG 2) ; Conclusions du 30 novembre 1992 concernant les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution. Textes non publiés au Journal officiel.

[33] HCR, *Conclusions EXCOM n°30 (XXXIV) relatives au problème des demandes d'asile manifestement* infondées ou abusives, 34e session, 1983.

[34] Article 7 de la Résolutions du 30 novembre 1992 sur les demandes d'asile manifestement infondées.

institutionnalisée avec l'adoption en 1997 du protocole Aznar[35] qui permet de rejeter tout fondement aux requêtes formulées au sein de la Communauté par les ressortissants des pays membres. Dès 1992, l'Allemagne avait transposé la notion de « pays d'origine sûr » dans son droit interne. Principale destination des personnes fuyant la guerre en ex-Yougoslavie, elle accueillait alors 65%[36] des demandes d'asile émises au sein de la Communauté. Face à l'augmentation rapide des demandes d'asile et à l'engorgement de ses procédures, ce pays plaidera d'ailleurs pour une communautarisation des politiques d'asile et d'immigration au nom de la « solidarité européenne ».

Sans toutefois recourir explicitement et intégralement à ce concept, la France l'appliquera, à partir de 1998, en prévoyant d'exclure du droit l'asile tout ressortissant « d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les dispositions de l'article 1er C 5 de la convention de Genève[37] », c'est-à-dire où l'évolution du régime politique sert à présumer de l'absence de persécutions. Faute de consensus et étant donné les tensions politiques et diplomatiques que cela suscita, l'adoption d'une liste commune de « pays sûrs » échouera mais la possibilité d'en établir une à minima fera, à l'avenir, l'objet de nouveaux débats au sein des institutions européennes. En attendant, chaque membre définit sa liste, selon ses propres critères.

Enfin, l'apparition du principe de « pays tiers d'accueil » parachève la détermination du pays responsable de l'examen d'une demande d'asile en instrumentalisant les parcours migratoires. Sous l'impulsion des États européens, un débat avait été amorcé dès 1985 autour d'une notion similaire au sein du comité exécutif du HCR qui avait avalisé la notion de « premier pays d'accueil » en 1989. Dans ses conclusions[38], le HCR qualifie les déplacements des réfugiés et des demandeurs d'asile ayant trouvé une protection dans un autre pays d'« irréguliers ».

Soucieux de prévenir toute « migration secondaire » et jugeant la position du HCR trop libérale puisqu'elle n'excluait pas la possibilité d'examen par un autre pays, les membres de la Communauté s'accordent en 1992 sur « une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil[39] ». Il s'agit pour l'Europe de se décharger, par ce biais, de ses obligations en matière d'asile en considérant qu'un demandeur doit être reconduit vers le pays où il a préalablement transité et au sein duquel il aurait été en mesure de solliciter l'asile. Les demandeurs se voient ainsi privés du choix du pays de refuge dans et en dehors de la Communauté.

L'élaboration d'une concertation en matière d'asile, dans les orientations formalisées par ces résolutions, semble davantage s'apparenter à la construction d'« un mécanisme cumulatif de

[35] Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, annexé au traité instituant la Communauté européenne, JOUE n°C 340 du 10 novembre 1997 : « Toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible par un autre État membre. »

[36] Eurostat, 1996, « Les demandes d'asile en Europe 1985-1995 », Statistiques en bref : populations et conditions sociale, n°1, 11p.

[37] Article 35 de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, JORF n°109 du 12 mai 1998.

[38] HCR, Conclusions EXCOM, n°58 (XL) relative au *problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant* de façon irrégulière un pays où la protection avait déjà été accordée, 13 octobre 1989.

[39] Résolutions du 30 novembre 1992, op.cit., document 10579/92 IMMIG 2.

rejet des candidats potentiels » (Marie, 1996a : 185) fondée sur une « instrumentalisation du concept de la protection "ailleurs" » : « le renvoi des demandeurs d'asile constitue la règle et non pas l'exception » (Bouteillet-Paquet, 2001 : 275). L'affichage d'une volonté commune de réduire le nombre de réfugiés et de rationaliser les moyens pour y parvenir fait de la question du renvoi des étrangers non admis au séjour dans la Communauté un nouvel enjeu européen qui suscite la mise en œuvre d'une collaboration policière et la tentative d'un rapprochement des législations des États membres en la matière.

Les pratiques des États membres en matière d'éloignement et l'organisation du transit aux fins d'éloignement[40] font également l'objet de concertations lors de cette réunion du Conseil, le 30 novembre 1992. Dans l'optique d'une harmonisation des politiques migratoires, il s'agit d'établir, en listant des principes juridiques généraux, un protocole de renvoi. Le principe de l'obligation de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière est réaffirmé, la régularisation de ces personnes revêt, à l'inverse, un caractère strictement exceptionnel et motivé par des raisons humanitaires. La pratique de la détention est admise afin de faciliter la mise en œuvre des renvois et d'éviter toute soustraction des personnes expulsables : « La liberté de mouvement de la personne peut être restreinte sous certaines conditions et limitée strictement à la période nécessaire[41] ».

Les États s'accordent pour faire de l'effectivité du renvoi une priorité : l'étranger expulsable doit être éloigné dès lors qu'il est interpellé par un État membre. Les dispositions prévues à l'article 23 de la convention d'application de l'accord Schengen sont reprises : la non-admission sur le territoire d'un des membres s'applique non pas nationalement mais à l'échelle européenne, quand bien même chaque État reste libre de la définition et du contenu des réglementations qui régissent ces situations. La rationalisation de cette politique à l'échelle européenne fait émerger une nouvelle rhétorique d'entraide européenne, guidée précisément par « des raisons d'efficacité, de rapidité et d'économie » : « Un État membre peut demander à un autre État membre d'autoriser l'entrée sur et le transit par le territoire de ce dernier État d'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement[42] ». Si la règle générale est l'exécution d'une mesure d'éloignement « sans que l'étranger transite par le territoire d'un autre État membre », l'exception est rendue possible et permet ainsi aux États membres d'envisager une mutualisation des dessertes vers les différents pays concernés et de pallier ainsi l'absence de correspondances ou de transports.

Six mois plus tard, un addendum complètera ce dispositif : les modalités procédurales interétatiques sont adaptées en fonction des « différentes mesures d'éloignement, par voie aérienne, maritime ou terrestre », le transit aéroportuaire est facilité, et « une liste commune

[40] Recommandation du 30 novembre 1992 relative aux pratiques des États membres en matière d'éloignement (non publiée) et Recommandation du 30 novembre 1992 concernant le transit aux fins d'éloignement, publiée au JOUE n°C 5 du 10 janvier 1996.
[41] Site internet Europa, synthèse des législations de l'UE (europa.eu).
[42] Recommandation du 30 novembre 1992 concernant le transit aux fins d'éloignement, JOUE n° C 5 du 10 janvier 1996. La notion de « transit » est définie comme « le passage d'une personne n'étant pas ressortissante d'un État membre sur le territoire ou dans la zone de transit d'un port ou d'un aéroport d'un État membre. »

des organismes centraux de contact devrait être établie par les États membres[43] ». Néanmoins, les restrictions mises à cette coopération soulignent la primauté accordée à l'ordre national : « Lorsque l'étranger, en cas de transit terrestre, constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale et les relations internationales de l'État de transit[44] », le passage du reconduit escorté peut être refusé.

Au regard de l'objectif d'efficacité affiché, l'encadrement général prévu par la recommandation apparaît davantage comme un montage complexe. En outre, sachant que les difficultés d'exécution des mesures d'éloignement ne se situent pas véritablement à ce niveau, il s'agit davantage d'une mesure politique qui annonce la dimension sécuritaire de la construction européenne à travers de l'élaboration d'une lutte conjointe contre l'immigration clandestine. A cette même occasion, le Conseil recommandera l'application de certains principes « concernant le contrôle et l'éloignement de ressortissants de pays tiers séjournant ou travaillant illégalement[45] ». L'accent est mis sur la détection des ressortissants étrangers qui travaillent ou résident sans autorisation légale, dont les demandeurs d'asile déboutés et les personnes soupçonnées d'avoir contracté un mariage pour se voir reconnaître un droit de séjour. Une fois de plus, la règle générale fixée est l'expulsion, l'admission au séjour est restreinte à des motifs de nature humanitaire.

Premiers rapprochements opérationnels en vue d'une gestion commune de l'immigration irrégulière et de la sortie du territoire européen, ces mesures ne sont toutefois que des orientations suggérées aux États qui n'ont pas obligation de s'y conformer. Il semble d'ailleurs que ces recommandations n'aient obtenu que de maigres résultats car le Conseil appellera par la suite à maintes reprises au renforcement de la coopération opérationnelle et au développement d'une politique commune en matière de rapatriement. Les disparités des législations nationales limitent d'une manière générale la coopération en matière de reconduite à la frontière.

Face aux difficultés rencontrées par les États lors de la mise en œuvre des mesures nationales d'expulsion, le cadre institutionnel européen offre néanmoins à ses membres la possibilité d'inaugurer de nouvelles pratiques. En marge des décisions d'éloignement prises à l'échelle nationale, la « reconduite Schengen » et les renvois intra-européens des demandeurs d'asile « dublinisés », en référence à la convention de Dublin, complètent désormais le paysage légal des motifs d'expulsion des États de l'Union européenne.

b. Humaniser les « rapatriements involontaires » ?

En décembre 1993, le premier « plan d'action » du Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) est entériné par les États membres réunis à Bruxelles, un mois après l'entrée en vigueur des dispositions du traité de Maastricht. Considéré comme une première étape, l'accord défini

[43] Addendum à la recommandation relative au transit aux fins d'éloignement approuvé par les ministres les 1er et 2 juin 1993, JOUE n° C 5 du 10 janvier 1996.
[44] Recommandation du 30 novembre 1992, op. cit., JOUE n° C 5, 10 janvier 1996.
[45] Recommandation du 1er juin 1993 concernant le contrôle et l'éloignement de ressortissants de pays tiers séjournant ou travaillant illégalement, JO n° C 5 du 10 janvier 1996.

entre les représentants des État établit une liste hétéroclite de domaines et de mesures de coopération : aux côtés de la politique de lutte contre la drogue et de la procédure d'extradition, figurent l'établissement d'une liste commune des pays soumis à une obligation de visa pour entrer dans l'UE mais également l'objectif d'une coopération étroite passant par la mise en œuvre d'actions communes en matière d'asile. Le Conseil européen décide, par ailleurs, que le « domaine de la réadmission par les pays tiers des immigrants illégaux » doit être davantage interdépendant et coordonné avec les actions relevant des politiques des affaires étrangères et de sécurité[46].

L'agenda du Conseil JAI fixé pour l'année 1994 confirme l'intérêt des États pour le renforcement de la concertation sur les aspects opérationnels des renvois : la « consultation et la coopération en ce qui concerne l'exécution des mesures d'éloignement sont considérées comme une action prioritaire[47] ». A contrario, la politique d'admission au séjour est unanimement écartée par les ministres européens :

> « Actuellement, aucun des États membres ne mène […] une politique d'immigration active. Au contraire, tous les États ont, pour des raisons économiques, sociales et donc politiques, limité la possibilité d'une immigration légale durable. C'est pourquoi l'admission à des fins d'emploi temporaire ne peut être envisagée qu'à titre purement exceptionnel[48]. »

C'est par rapport à ce « plan d'action JAI » et au programme de travail, qui avait été fixé en 1991 avant l'adoption du traité de Maastricht, que la Commission européenne a inscrit ses propositions, qu'elle expose dans une « communication sur l'immigration et l'asile[49] » en février 1994. Au regard de l'objectif proclamé en 1991 d'une « harmonisation » des politiques migratoires alors entendue comme l'adoption de législations communes et de pratiques identiques, elle adopte une lecture critique des développements survenus depuis lors et de leurs interprétations disparates par les États membres et en conclue que l'« état actuel du processus semblerait d'avantage s'apparenter à un semblant d'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile ».

Elle invoque dès lors la « nécessité d'une approche globale » de la politique migratoire, une orientation qui sera reprise et développée par la suite par le Conseil. La Commission considère qu'il faut pour cela mener de front les trois objectifs suivants : réduire la pression migratoire « à la source », contrôler et gérer les flux migratoires aux frontières extérieures et intérieures de l'UE, et renforcer les politiques d'intégration à destination des immigrés légaux.

La question de la régularisation des étrangers en situation irrégulière, inscrite dans le programme de travail sur l'asile et l'immigration de 1991, n'a depuis lors pas véritablement fait l'objet de débat à l'échelle européenne. Seule une réponse répressive semble être envisagée. Le principe général de l'expulsion, inscrit dans les recommandations du Conseil

[46] Conseil européen de Bruxelles, Conclusions de la Présidence, 10-11 décembre 1993, SN 373/93, p.17.
[47] Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers, JOUE n°C 274 du 19 septembre 1996.
[48] Résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres, JO n°C 274 du 19 septembre 1996.
[49] European Commission, 1994, Communication on immigration and asylum policies, COM (94) 23 final.

mais également dans les dispositions de Schengen, influe concomitamment sur l'institutionnalisation de motifs d'exception, limités par les États à l'invocation de considérations humanitaires individualisées. Le rejet du principe de régularisation globale perpétue ainsi l'illégalité juridique et restreint l'octroi d'un statut à une mesure de faveur individuelle et non à une reconnaissance de droits.

Parmi les mesures visant à faciliter le « rapatriement des immigrants illégaux », la Commission estime que le Conseil s'est essentiellement focalisé dans ses recommandations sur l'« expulsion » (terme employé dans la version originale anglaise du document). Elle introduit, pour sa part, l'idée d'un rapprochement des programmes de « rapatriement volontaire des immigrés en situation irrégulière ».

La réduction des coûts au regard des frais engendrés par les « rapatriements involontaires » rend, selon la Commission, ces programmes « attractifs à la fois pour les États et pour les personnes concernées[50] ». C'est d'ailleurs au nom d'éventuels « effets fortuits encourageant à l'immigration irrégulière » liés à la disparité des pratiques de « rapatriements volontaires des immigrés en situation irrégulière » des États membres, autrement dit la rhétorique de l'« appel d'air », que la Commission invite les États à investir collectivement cette pratique, jusqu'alors inexplorée à l'échelle de l'UE. Les programmes entrepris dans certains pays membres, et « en étroite coopération avec l'OIM [Organisation internationale pour les migrations[51]] », servent d'exemple à son argumentation :

> « La meilleure procédure de rapatriement reste le retour volontaire […]. L'éloignement est la solution de dernier recours à l'égard des personnes trouvées en situation irrégulière et qui ne sont pas préparées à quitter le territoire volontairement. L'expulsion est l'instrument nécessaire pour faire clairement savoir que l'immigration illégale ne sera pas tolérée[52]. »

La Commission suggère, dans le même temps, d'adopter des aménagements pour « certains groupes vulnérables[53] » comme « les mineurs non accompagnés » qui, selon les législations nationales des États membres, peuvent ou non se voir octroyer certaines garanties contre les mesures de reconduite à la frontière ; ou encore les « victimes d'exploitation sexuelle » dont le renvoi ne devrait pas empêcher d'intenter une action légale contre la personne responsable de cette exploitation.

Les conséquences de la politique de réadmission font également l'objet de recommandations de la Commission. Elle prône le développement d'aides financière et technique à destination des « pays de transit » afin de participer à la prise en charge du renvoi des personnes réadmises par ces États vers leur pays de destination finale.

---

[50] COM (94) 23 final, § 111.

[51] Créée en 1951, l'OIM se présente comme l'« organisation intergouvernementale chef de file sur la scène migratoire ». La « régulation des migrations » constitue l'une de ses principales activités qu'elle exerce essentiellement par la mise en œuvre de programmes d'assistance au retour volontaire et à la réintégration qu'elle définit comme l'« un des nombreux services de gestion migratoire que l'OIM propose aux migrants et aux gouvernements. Il permet, d'une manière ordonnée, humaine et à un coût raisonnable, le retour et la réintégration de migrants qui se trouvent dans l'impossibilité de rester ou qui ne désirent plus rester dans leur pays d'accueil et souhaitent donc retourner de manière volontaire vers leur pays d'origine. » (Extrait du site internet de l'OIM : iom.int).

[52] COM (94) 23 final, § 111.

[53] Idem, §117.

L'après-expulsion, ou dans le vocabulaire institutionnel la « réintégration » des personnes renvoyées, est envisagée au regard de la « pression supplémentaire sur le marché du travail national ou sur les programmes d'assistance du gouvernement[54] » dans ces pays. La Commission appelle à l'intensification de la coopération avec les pays cibles de la politique de réadmission et à la gestion de leurs effets par le biais de l'« assistance » :

> « L'Union devra se montrer sensible à ces aspects à travers une politique active d'assistance qui peut être incorporée dans sa politique générale relative à de tels accord avec les pays concernés[55]. »

c. La formalisation d'une pratique européenne de réadmission

Dès novembre 1994, deux instruments « modèles » formalisent l'élaboration d'une pratique européenne de réadmission. Il s'agit d'une part d'un accord type de réadmission bilatéral, et d'autre part, d'un document d'identification émis par les États européens dans le cadre des reconduites à la frontière. D'autres recommandations prises au cours des années 1995 et 1996 viennent étayer l'harmonisation des procédures et l'institutionnalisation d'une coopération pratique en matière de contrôle des étrangers et d'expulsion. L'harmonisation se cantonne cependant à l'aspect opérationnel et procédural de la politique d'expulsion ; à chaque État appartient l'élaboration de la définition des situations d'expulsabilité.

Le 30 novembre 1994, le Conseil se déclare « déterminé à lutter contre l'immigration irrégulière vers les États membres[56] » et propose l'utilisation d'un « accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers » qui standardise le contenu des accords de réadmission par un cadre commun de principes directeurs. Selon le Conseil, son usage se veut « souple » et « peut être adapté aux besoins particuliers », lors des négociations que chaque État mène en la matière. Parmi les critères élaborés par le Conseil, est prévue la création d'un « comité d'experts » bipartite chargé de suivre l'application de l'accord et de le compléter notamment par le biais de recommandations sur « des mesures appropriées visant à la lutte contre l'immigration illégale ».

Ce nouveau modèle européen d'accord bilatéral donne suite à la concertation qui avait abouti, en 1993, à la définition des principes à inscrire dans les accords bilatéraux et multilatéraux de réadmission. L'objet de cet accord est de « faciliter la réadmission des personnes qui séjournent illégalement sur le territoire de l'autre partie contractante […], ainsi que le transit des personnes ». Pour ce faire, les États s'engagent à accepter sur leur sol toute personne en situation irrégulière « lorsque qu'il est établi ou valablement présumé qu'elle possède la nationalité de la partie requérante » mais également quand « il est établi ou valablement présumé qu'une personne ne remplissant pas les conditions d'entrée ou de séjour en vigueur a franchi la frontière extérieure pour entrer sur le territoire de la partie contractante requérante[57] ». Un chronogramme de la procédure à suivre par les autorités, lors de leurs

[54] Idem, §116.
[55] COM (94) 23 final, §116, p. 31
[56] Recommandation du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un accord type bilatéral de réadmission entre un Etat membre et un pays tiers, JOUE n°C 274 du 19 septembre 1996.
[57] Idem, articles 1 et 2.

demandes de réadmission, est établi. On peut d'ailleurs noter qu'une « forclusion de l'obligation de réadmission » vient encadrer cette pratique : elle est prévue pour toute demande émise plus d'un an après que les autorités de l'immigration aient constaté « l'entrée et la présence illégales dudit ressortissant d'un pays tiers sur son territoire ».

Les modalités techniques d'application sont précisées en juillet 1995 avec l'adoption de « principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accord de réadmission[58] ». La proposition de protocole fournit ainsi une liste de documents permettant l'« établissement de la preuve et de la présomption de nationalité ou d'entrée sur le territoire par les frontières extérieures ».

Pour parfaire cette institutionnalisation de la politique de réadmission à l'échelle communautaire, le Conseil adopte en mars 1996 une suggestion émise un an plus tôt, à savoir inscrire « au cas par cas » une clause de réadmission type (reproduite ci-dessous) dans tout accord de coopération avec un « État X », autrement dit un pays extérieur à l'UE.

La clause de réadmission type

a) Considérant dans le préambule
Reconnaissant que la coopération pour la prévention et le contrôle de l'immigration illégale constitue un des objectifs principaux du présent accord.
b) Articles de l'accord
Les articles pertinents peuvent être, le cas échéant, précédés d'un titre "N" libellé "Réadmission. Coopération pour la prévention et le contrôle de l'immigration illégale."

ARTICLE X
Les États membres de l'Union européenne et l'État X décident de coopérer afin de prévenir et de contrôler l'immigration illégale. A cette fin :
- l'État X accepte de réadmettre ses ressortissants présents illégalement sur le territoire d'un État membre, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ;
- et chaque État membre accepte de réadmettre ses ressortissants, définis comme tels aux fins poursuivies par la Communauté, présents illégalement sur le territoire de l'État X, à la demande de ce dernier et sans autres formalités.
Les États membres et l'État X fourniront également à leurs ressortissants les documents d'identité nécessaires à cette fin.

ARTICLE Y
L'État X accepte de conclure avec tout État membre qui le demande un accord bilatéral régissant les obligations spécifiques en matière de réadmission, y compris une obligation de réadmission des ressortissants d'autres pays et des apatrides qui sont arrivés sur le territoire dudit État membre en provenance de l'État X ou sur le territoire de l'État X en provenance dudit État membre.

ARTICLE Z
Le Conseil de coopération examine les autres efforts conjoints susceptibles d'être déployés en vue de prévenir et de contrôler l'immigration illégale."

Source : Conseil européen, 1996, 1905e session du Conseil, PRES/96/45, 4/3/1996.

L'application de cette clause dans les relations extérieures ne tarde pas et, au cours des années qui suivent, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, l'Ouzbékistan, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, ou encore l'Algérie, l'Égypte et le Liban dans le cadre des accords d'association sont liés par cet engagement.

[58] Recommandation du 24 juillet 1995 concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission, JOUE n°C 274 du 19 septembre 1996..

L'adoption d'un « modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers[59] » renouvelle également les pratiques des États membres en matière de renvoi. La création du « laissez-passer européen » est à cet égard significative. La délivrance d'un laissez-passer est sollicitée par les administrations auprès des représentations consulaires dès lors qu'une personne en instance d'une mesure renvoi ne dispose d'aucun document qui permette de l'identifier ou d'attester de sa nationalité. L'obtention de ce document de voyage constitue un enjeu majeur des reconduites à la frontière pour les autorités chargées de leur mise en œuvre : sans ce document attestant de l'identité de la personne et du droit d'entrée dans le pays de renvoi, les personnes expulsables ne peuvent pas être légalement renvoyées. Devant les réticences des consulats étrangers à délivrer ce document nécessaire à l'organisation d'une mesure d'éloignement de leurs ressortissants, les membres de l'UE ont donc choisi d'établir unilatéralement un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers auquel ils peuvent décider de recourir s'il s'avère que l'obtention auprès des autorités consulaires est impossible.

Entré en vigueur dès le 1er janvier 1995, le « laissez-passer européen » est fondé sur le principe de présomption de nationalité tel qu'il est prévu dans le cadre de l'accord type de réadmission formalisé par le Conseil. Ce dernier a motivé cette mesure en se déclarant « soucieux d'améliorer l'efficacité de l'exécution des mesures d'éloignement[60] » et appuie cette décision en rappelant qu'une « large majorité des États membres rencontrent des difficultés lorsque des ressortissants de pays tiers sans documents de voyage doivent être éloignés de leur territoire. » Ce document pourrait ainsi, selon la rationalisation prévue par le Conseil européen, être « utilisé au besoin par tous les États membres lorsque des ressortissants de pays tiers sont éloignés du territoire de l'Union ».

Si certains États, dont la France, ont recouru au laissez-passer européen, notamment dans le cadre de renvois de ressortissants originaires du Kosovo, d'Afghanistan, d'Irak et d'Erythrée, cette mesure semble avant tout symbolique et son usage pratique s'avère tout aussi problématique. En effet, la Commission constatait, en 2002, la quasi absence de reconnaissance du document par les autorités étrangères :

> « Les pays de renvoi n'acceptent pas du tout, ou n'acceptent qu'occasionnellement ou au cas par cas, ce laissez-passer de l'Union et insistent surtout pour que soient utilisés leurs propres documents de retour[61]. »

Néanmoins, la création de ce document à l'échelle européenne, dès 1994, met en évidence la dynamique qui traverse la définition supranationale d'une politique d'expulsion et qui

[59] Recommandation du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers, JOUE n°C 274 du 19 septembre 1996.
[60] Recommandation du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers, JOUE n°C 274 du 19 septembre 1996.
[61] Commission européenne, 2002, Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 175 final, 10/4/2002, p. 21. Deux ans plus tard, le Conseil invitera la Commission européenne à procéder à la révision de ce document en concertation avec les Etats membres. Les accords de réadmission conclus par la Commission prévoient l'usage de ce document dès lors que l'Etat tiers n'a pas délivré le laissez-passer dans les délais.

consiste, notamment, en une réaffirmation collective de la primauté des souverainetés nationales.

Les mesures adoptées au sein de l'UE révèlent les difficultés qu'ils éprouvent à faire aboutir les objectifs qu'ils se fixent et à faire respecter les accords contractés en matière de réadmission. L'obstacle de l'identification des personnes sans document et les résistances des pays aux renvois de leurs ressortissants servent ainsi, en 1995, d'argument aux représentants des gouvernements européens pour élaborer une ligne de conduite commune à suivre en vue de l'obtention des laissez-passer et, plus généralement, pour rendre effective les décisions de reconduites à la frontière.

Cette orientation apparaît dans la recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 « relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement[62] ». Le Conseil suggère l'adoption d'un ensemble de pratiques ayant, entre autres, pour objectif d'« améliorer l'obtention des documents nécessaires auprès des autorités consulaires de l'État tiers vers lequel les ressortissants de pays tiers doivent être éloignés, lorsque ceux-ci sont dépourvus de documents de voyage ou d'identité ». Un modus operandi est spécifiquement prévu dès lors qu'« à plusieurs reprises » les États rencontrent « des difficultés pour obtenir ces documents auprès de certains États tiers ».

La coordination des pratiques d'identification, qui s'exerce par une pression politique conjointe des membres de l'UE sur les représentations consulaires, est présentée comme un gage d'efficacité du renvoi des étrangers. Selon le Conseil, les pays membres doivent « s'efforcer de faire identifier » les personnes, « demander de manière répétée aux autorités consulaires de se déplacer », « insister […] pour qu'elles délivrent des documents de voyage d'une validité suffisante pour permettre de mener à bien l'éloignement[63] ». Le Conseil réitère le principe d'une application prioritaire des dispositions sur la présomption de nationalité prévues dans l'accord type de réadmission et la délivrance, en dernier recours et après épuisement des mesures préalables recommandées, d'un laissez-passer européen. La recommandation prône également le renforcement de l'assistance entre les pays membres en matière d'organisation du « transit à des fins d'éloignement », qui a déjà fait l'objet en 1992 et en 1993 d'échanges de vues et de concertation.

Enfin, le Conseil invite les États membres à « effectuer des éloignements, dans des cas appropriés, en concertation avec d'autres États membres » : il s'agit de joindre leurs moyens opérationnels et de coordonner la mise en œuvre de leurs renvois respectifs par l'échange de « toutes les informations relatives à l'exécution de l'éloignement par voie aérienne » et la possibilité « d'utiliser les places disponibles sur les vols à des fins d'éloignement ». Sans explicitement mentionner l'organisation de « vols communs », dont l'institutionnalisation à l'échelle communautaire ne se fera formellement qu'en 2004, le Conseil élabore, à cette occasion, les premiers fondements européens d'une pratique d'ores et déjà mise en œuvre entre certains États membres. En effet, le premier « charter européen » avait été affrété dès le

[62] Recommandation du 22 décembre 1995 relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement, JOUE n°C 5 du 10 janvier1996.
[63] Idem.

22 mars 1995 à l'initiative de l'Allemagne, de la France et des Pays-Bas pour expulser à destination de Kinshasa des ressortissants Zaïrois déboutés de leur demande d'asile (Marie, 1996a : 180).

Prohibée par le droit international, la pratique des expulsions collectives faisait alors l'objet d'une large médiatisation et de controverses au sein de différents pays européens, comme en France avec la politique des « charters Debré », du nom du Premier ministre qui à son arrivée à la Place Beauvau en mai 1995 relançait cette pratique inaugurée en 1986 avec l'expulsion collective de « 101 Maliens[64] », ainsi qu'en Allemagne à la suite de la conclusion, en 1993, d'un accord avec la Suisse qui prévoyait l'établissement de quotas conjoints de personnes à reconduire en vue d'une organisation coordonnée des expulsions, à destination du Kosovo en particulier (Statewatch, 2003).

Parallèlement à cette coopération opérationnelle relative aux procédures d'expulsion, « la politique à l'égard des ressortissants de pays tiers et, tout particulièrement, la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers constituent une question d'intérêt commun[65] » selon le Conseil, qui décide des mesures de contrôle dont les étrangers présents dans l'UE doivent faire l'objet et encourage la mise en œuvre de certaines pratiques de contrôle auprès des administrations. C'est à l'initiative de la France que l'« harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle prévus à cet effet » sont au cœur des concertations de décembre 1995. A sa suite, le Conseil considère que « si des recommandations fixant les principes directeurs portant sur les pratiques à mener en matière d'éloignement ont déjà été adoptées, il convient de continuer cet effort de rapprochement en recommandant aux États membres de suivre un certain nombre de principes destinés à assurer un meilleur contrôle de la situation des étrangers présents sur leur territoire[66] ». L'accent est mis sur la vérification systématique de la « situation au regard du séjour », notamment lors de « contrôles d'identité en vue de lutter contre les entrées ou les séjours irréguliers dans certains zones (par exemple : les zones frontalières et les ports, aéroports et gares ouverts au trafic international), sans préjudices des contrôles frontaliers ».

Le contrôle du statut dans l'espace se combine avec celui liée à l'accès aux prestations sociales. Cette pratique d'identification et de contrôle passe en effet par la conditionnalité de l'accès à « une prestation assurée par un service public d'un État membre, notamment en matière de santé, de retraite, de prestation familiale, de travail » à la « situation en matière de séjour et d'emploi ». Les services publics seraient ainsi mis à contribution et responsables de l'application des contrôles. Il est d'ailleurs explicitement suggéré aux États d'« assurer l'information sur l'importance de la lutte contre l'immigration clandestine des autorités

[64] Le 18 septembre 1986, ce charter est organisé par le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua. S'il s'agit là de la première expulsion collective par voie aérienne recensée officiellement. Cependant des renvois collectifs avaient été organisés, notamment par train, au début du 20e siècle. Dans les années 1990, des « trains charters » ont également été utilisés pour transférer les personnes en instance d'expulsion jusqu'au port de Marseille d'où elles étaient reconduites par bateau.

[65] Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle prévus à cet effet, JOUE n°C 5 du1er janvier 1996.

[66] Idem pour le paragraphe et les suivants.

centrales ou locales amenées à assurer des prestations aux profits des étrangers, afin de les inciter à signaler aux autorités compétentes, conformément à la législation nationale, les cas d'irrégularité concernant le séjour qu'elles auront pu constater dans le cadre de leurs attributions. »

Dans un contexte caractérisé, selon le Conseil, par un « accroissement de l'immigration illégale » dans l'UE, la création d'un « fichier central des ressortissants étrangers » qui prévoit notamment des informations relatives aux refus de séjour et aux mesures d'éloignement, est encouragé afin de faciliter l'identification et les échanges d'informations entre les administrations. La période de détention des étrangers doit servir à l'objectif d'identification des étrangers démunis de tout document. Ces derniers sont passibles d'une sanction pénale s'ils « ont organisé leur clandestinité en refusant, notamment, de fournir des documents de voyage ».

Par ailleurs, un principe de sanction de l'emploi des travailleurs étrangers sans autorisation de travail et de séjour est prévu à l'encontre de leurs employeurs. Le Conseil appuie cette mesure en affirmant la « nécessité d'une mise en œuvre effective de la préférence communautaire à l'emploi », légitimée à cette occasion par des « taux élevés de chômage ». Dès juin 1994, les États s'étaient accordés sur une « limitation de l'admission à des fins d'emploi[67] » : les étrangers sont soumis à l'obtention préalable d'une autorisation de travail pour pouvoir prétendre à un droit d'entrée et de séjour « à des fins d'emplois ». L'interdépendance établie entre le droit de travail et le droit de séjour à l'échelle de l'Union européenne participe des logiques restrictives des États de l'UE et s'inscrit dans leur refus d'envisager une politique d'immigration autrement que comme « temporaire ».

Le 19 septembre 1996, « les pratiques d'expulsion des immigrés illégaux en Europe[68] » font également l'objet de débats sur la scène parlementaire européenne. La médiatisation politique et les polémiques suscitées par l'organisation de reconduites collectives[69] dans plusieurs des États membres constituent la toile de fond de la prise de position du Parlement. Son intervention lui fournit également l'occasion de critiquer les orientations du Conseil et le manque de contrôle parlementaire aux niveaux national et européen. Les députés sont alors indignés par le fait que « certains immigrés, expulsés de l'Union européenne, ont été exécutés ou arrêtés pour des délits d'opinion une fois de retour dans leur pays d'origine », en référence

[67] Résolution du Conseil, du 20 juin 1994, concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres, JOUE n°C 274 du 19 septembre 1996. Cette orientation est réaffirmée dans la Recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'États tiers, JOUE, n°C 304 du 14 octobre 1996.

[68] Parlement européen, Résolution commune sur les pratiques d'expulsion des immigrés en situation irrégulière, 19 septembre 1996.

[69] Cette pratique et la médiatisation qui l'entoure constitue en soi un enjeu diplomatique qui émarge désormais dans les accords bilatéraux. Par exemple, l'article 3 du protocole relatif à la gestion concertée des migrations conclu entre la France et la Tunisie en avril 2008 stipule : « Les deux parties veillent notamment à ne pas recourir aux rapatriements collectifs et à éviter tout forme d'exploitation médiatique ».

à l'expulsion des « 103 de Melilla[70] » au cours du mois de juin 1996, peu après l'arrivée au pouvoir du président espagnol José Maria Aznar (voir encadré plus loin).

L'actualité est également marquée en France par la revendication d'une régularisation globale portée par le mouvement des « sans-papiers » occupant l'église Saint-Bernard et l'organisation de la répression policière[71] (voir encadré plus loin). En Allemagne les pratiques des autorités en matière de renvoi vers la Bosnie Herzégovine suscitent la controverse (voir encadré plus loin). Les restrictions législatives apportées au droit de séjour dans les États de l'UE est, selon par le Parlement, à l'origine de la précarisation de la situation des étrangers et de la situation irrégulière de nombreux individus. C'est d'ailleurs à cette période qu'apparaît, en France, la catégorie des « ni-ni » (ni régularisable, ni expulsable) dans les discours associatifs à la suite de l'évolution de la réglementation sur le séjour des étrangers et notamment lors des obstacles mis à l'obtention d'une carte de résident de « plein droit » par la « loi Pasqua » de 1993. Les députés européens délimitent la perspective de régularisation, ou plutôt le traitement des « questions d'immigrés en situation irrégulière », à une procédure d'« examen au cas par cas ».

Le Parlement réaffirme les principes du droit international et considère que « tout renvoi d'immigrés en situation irrégulière dans leur pays d'origine ne peut avoir lieu que sur la base d'informations avérées concernant le respect de leur sécurité et en tenant compte de leur réintégration dans la vie économique et sociale de leur pays ». La mention des conditions de « réintégration » n'est, semble-t-il, pas anodine au regard de la politique inspirée par le Parlement et des évolutions en cours. En effet, dès 1984, cette instance avait favorisé le développement d'une coopération européenne en la matière avec la création du fonds B7-302 qui visait à apporter une « aide aux populations réfugiées, déplacées et rapatriées d'Asie et d'Amérique Latine afin de créer les meilleurs conditions possibles d'insertion ou de réinsertion[72] ».

A partir de 1995, la Commission européenne suggère une révision des priorités d'actions inscrites dans cette ligne budgétaire, significative des représentations et des préoccupations des institutions vis-à-vis des flux migratoires : la réorientation se fait en faveur du « retour » ; du moins est-elle exclusivement tournée vers l'extérieur de l'espace communautaire :

> « L'utilisation de cette ligne, telle qu'il semble raisonnable de l'envisager d'ici à l'an 2000, se fonde sur une évolution globale de la situation caractérisée par une décroissance des grands flux migratoires […], une saturation des possibilités d'accueil des pays tiers occidentaux (d'où la priorité donnée au rapatriement), avec pour conséquence essentielle la réorientation des actions vers le retour, la réinsertion, la réhabilitation et la reconstruction[73]. »

[70] Libération, 24/07/1996, « Des expulsions sous sédatif en Espagne. 103 Africains auraient été drogués puis renvoyés de Melilla dans des pays tiers ».
[71] Le 17 août 1996, les pratiques d'expulsion suscitent la réaction de six syndicats du personnel d'Air France (CFDT, SNPIT, CGT, UGICT, SNPNC, USPNT) qui déclarent conjointement leur opposition à toute utilisation des appareils de la compagnie aérienne pour les reconduites aux frontières.
[72] Commission européenne, 1995, Proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux actions dans le domaine de *l'aide aux populations déracinées (réfugiées, personnes déplacées et rapatriées* » dans les PVD-ALA, COM (95) 297 final, 26/03/1995.
[73] Idem, p.1.

Les « 103 de Melilla »

Avec la construction de l'espace commun, les enclaves espagnoles de Melilla et de Ceuta constituent de nouvelles portes d'entrée dans l'espace Schengen depuis le continent africain. A partir de 1991, date de l'adhésion de l'Espagne aux accords de Schengen et de l'instauration d'une obligation de visa pour les ressortissants du Maghreb, le renforcement des contrôles aux frontières de Melilla accroît les interpellations de ressortissants africains. Les autorités espagnoles sont alors confrontées à leur propre impossibilité d'identifier les personnes et de procéder à leur reconduite tandis que le Maroc refuse de les accepter sur son territoire du fait de l'absence de preuve de leur nationalité. Les étrangers interpellés sont placés dans une grange désaffectée qui fait office de centre de rétention et où intervient la Croix Rouge sur le plan alimentaire. Le 17 juin 1996, un affrontement oppose les individus détenus aux forces de police. Ils s'étaient à plusieurs reprises mobilisés pour revendiquer l'accès au continent. S'ensuit, en juillet, une évacuation manu militari. Des avions de transport militaire sont affrétés depuis Malaga pour reconduire 103 d'entre eux vers le Sénégal, le Mali, le Cameroun ou la Guinée-Bissau.

Parmi les « 103 de Melilla », cinquante d'entre eux sont expulsés à Bissau. De là, quatre personnes sont renvoyées en Guinée Conakry. Le reste du groupe, des Nigérians, des Rwandais, Libériens ou ressortissants d'autres États du continent africain, est incarcéré. Il entame une grève de la faim et organise, le 23 septembre, une manifestation conjointe avec la Liga Guineense dos Direitos Humanos (ligue des droits de l'homme bissau-guinéenne) pour protester contre leur expulsion d'Espagne et leur situation actuelle. L'un d'entre eux est tué, d'autres sont blessés au cours des affrontements avec la police. La médiatisation des pratiques policières employées et des négociations avec les pays où sont renvoyées ces personnes font alors débat en Espagne tandis que l'ouverture d'une enquête de police est annoncée. Aux critiques morales des organisations et de l'opposition s'ajouteront celles émises à la suite de la plainte déposée par un syndicat de police contre les « irrégularités de l'opération ». Le 27 septembre, le gouvernement espagnol envoie un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur en Guinée Bissau. Des organisations de défense des droits de l'homme, dont Amnesty international[1], demanderont le retour des 103 de Melilla en Espagne au nom du principe de non refoulement des demandeurs d'asile.

Les années suivantes sont marquées par le développement des relations entre l'UE et le Maroc et le renforcement des dispositifs de sécurisation des enclaves (construction d'une barrière métallique, construction d'un centre de rétention à Melilla et mise en place du SIVE [système intégré de surveillance externe] cofinancé par l'UE et l'Espagne). A l'automne 2005, Ceuta et Melilla connaîtront d'autres « événements » (Migreurop, 2007). Quelques mois plus tôt, lors du sommet du G5 organisé à Évian, les ministres de l'Intérieur de la France, de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de l'Espagne affirmaient leur projet d'organiser conjointement des reconduites à la frontière par charter.

[1] Amnesty international, « Guinée-Bissau : AI se félicite de l'ouverture d'une enquête concernant la mort d'un demandeur d'asile expulsé du territoire espagnol », AFR 30/14/96, 27 septembre 1996. Voir également : AFR 30/03/96 (1/8/1996), AFR 30/04/96 (15/8/1996), AFR 30/05/96 (16/8/1996), AFR 30/06/96 (22/8/1996), AFR 30/08/96, (28/8/1996), AFR 30/11/96 (24/9/1996), AFR 30/12/96 (25/9/1996).

Dans l'arène politique : des sans-papiers aux expulsés Maliens

Le 18 mars 1996, trois cents ressortissants africains décident d'occuper l'église Saint-Ambroise et s'engagent dans une lutte collective pour revendiquer la régularisation de leur situation administrative. Leur apparition autonome sur la scène politique rompt avec la catégorie institutionnelle du « clandestin » et impose l'identité collective des « sans-papiers » : « Purs produits des textes en vigueur depuis une dizaine d'années, qui, réforme après réforme, ont tous en commun d'empêcher de plus en plus d'étrangers d'obtenir des papiers, quand ils ne cherchent pas, comme les lois Pasqua-Méhaignerie-Toubon et l'actuel projet de loi Debré, à retirer des papiers à ceux qui en possèdent. Nous, étrangers en lutte, ne sommes pas des clandestins. Nous sommes des sans-papiers[1]… »

Expulsés de Saint-Ambroise le 22 mars 1996, ils se réfugieront finalement à l'église Saint-Bernard le 28 juin. Face à l'attitude ambivalente des associations qui favorisent la situation des familles, le mouvement échappera difficilement à la scission. Le gouvernement qui, depuis l'été 1995, systématise la pratique des renvois groupés, notamment à destination de la Roumanie et du continent africain, rejette leur revendication d'une régularisation globale et opte pour le « cas par cas ».

Tandis que la mobilisation se poursuit, l'immigration irrégulière fait l'objet d'initiatives tous azimuts au sein du gouvernement[2] qui plaide d'ailleurs pour un durcissement législatif. Un projet de loi est mis en discussion au Parlement[3]. La plupart des sans-papiers seront déboutés de leur demande ou n'obtiendront qu'un titre de séjour précaire. Certains d'entre eux sont expulsés via les « charters Debré ».

Le 27 février 1997, l'arrivée du « 36e » de ces vols à Bamako tourne à l'émeute : 77 expulsés sont directement emprisonnés par le gouvernement malien. En protestation, l'Association malienne des expulsés (AME), créée en octobre 1996 par des expulsés d'Europe et du continent africain, organise une marche et appelle à la libération des 77 Maliens. Ils seront libérés deux semaines après cette action.

[1] Extrait du tract « Nous, Sans-papiers de Saint-Ambroise » (pajol.eu.org)

[2] Le 16 avril, la Commission parlementaire sur l'immigration irrégulière présentait ses conclusions, caractérisées par une obsession de la fraude aux dires mêmes de son rapporteur, le député J.P. Philibert. Au menu de ses propositions figurent : le rallongement de la période de rétention administrative, la limitation de l'accès aux soins des étrangers sans papiers, le durcissement des conditions d'accès au titre de séjour à la suite d'un mariage, le fichage des hébergeants d'étrangers, etc. Concomitamment, un rapport sur les foyers de travailleurs migrants s'inscrit dans la même logique xénophobe et de stigmatisation des immigrés tandis que la loi Toubon contre le terrorisme parvient également à investir la question de l'immigration en suggérant d'institutionnaliser un délit d'« aide au séjour à l'étranger en situation irrégulière, lié à une entreprise terroriste » et de permettre d'inculper pour terrorisme la personne qui, ayant connaissance de leurs activités, héberge des terroristes.

[3] Présenté par Jean-Louis Debré, un projet de loi « portant diverses dispositions relatives à l'immigration » est adopté par le conseil des ministres, le 6 novembre 1996 : l'objectif affiché est de régler « des difficultés réelles de mise en œuvre de la loi Pasqua » et de tirer les leçons de « certaines affaires [qui ont] plus spécialement défrayé la chronique », entendre par là la lutte des sans-papiers de Saint-Bernard. La loi est adoptée le 24 avril 1997 et reprend en partie les suggestions de la Commission Philibert. Pour plus de précision, voir Gisti, 14/11/1996, Analyse et commentaires du projet Debré.

Les renvois en Bosnie-Herzégovine depuis l'Allemagne : l'invention du « retour forcé limité »

« Le retour des Bosniaques et des autres ex-Yougoslaves dans leur pays d'origine est la solution privilégiée par le HCR et par tous les pays européens. Ainsi, le retour des réfugiés bosniaques est-il réglé, sur le papier, par l'annexe VII des accords de paix négociés à Dayton et signés à Paris le 14 décembre 1995. L'article 1 stipule : "Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de rentrer librement chez eux." […] A la suite de la signature des accords de paix […], l'Allemagne, mais aussi l'Autriche et la Suisse critiquent la lenteur avec laquelle les organisations internationales engagent le processus de retour des réfugiés » (Heimerl, 2002 : 30-31).

« Dans cette optique, l'Allemagne et la Bosnie-Herzégovine signent le 20 novembre 1996, un accord concernant la reconduite des réfugiés bosniaques dans leur régions d'origine. […]. Entre 1996 et 1999, 230 000 à 250 000 réfugiés retournent en Bosnie-Herzégovine, soit volontairement, soit sous la pression des administrations, soit reconduits de force. En octobre 1999, les "retours forcés" concernent au total près de 4 000 personnes » (Heimerl, 2002 : 34-35).

« Les autorités soulignent que le recours au "retour forcé limité" est au départ nécessaire "pour concrétiser la menace afin d'encourager les retours volontaires". Par ailleurs, les politiques qualifient 1999 d'"année de rapatriement des Bosniaques", insistant sur le fait qu'ils doivent "retourner chez eux pour faire de la place pour la prochaine vague de réfugiés" » (Heimerl, 2002 : 37).

La politique d'« insertion » des déplacés est ainsi mise de côté à la faveur de leur « réintégration » dans les pays de départ. L'argument d'une « saturation des possibilités d'accueil » vient alimenter les prises de positions des membres de l'UE concernant la « priorité donnée au rapatriement ».

En effet, c'est davantage la question de la « charge » que constituent, selon les États, les demandeurs d'asile qui oriente les débats menés au sein des institutions européennes, dans un contexte marqué par l'arrivée des ressortissants de l'ex-Yougoslavie. En septembre 1995, la définition européenne d'un droit de séjour lié à la protection internationale bute sur les divergences des États membres qui privilégient plutôt une coordination de la « répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées[74] ».

Une procédure d'alerte et d'urgence est également créée pour coordonner l'action des États en cas de « mouvements importants et soudains de populations[75] ». Dans le même temps, des « garanties minimales pour les procédures d'asile » ont été adoptées en juin 1995[76], suivies par une proposition d'« application harmonisée de la définition du terme "réfugié"[77] » en mars 1996, en référence à la Convention de Genève. L'harmonisation des définitions légales paraît cependant nettement en retrait de la « coopération étroite » en matière d'asile qui avait été prônée en 1993. Autour de cette question s'opposent les pays du sud et de l'est de l'espace européen, qui souhaitent reporter une partie des demandes d'asile qu'ils reçoivent en tant que premiers pays d'entrée dans l'UE, aux États du nord et du centre.

Les limites temporelles données au droit de séjour favorisent alors le développement de mesures en faveur du « retour ».

c. L'institutionnalisation d'une politique de retour volontaire

Le rapprochement des pratiques de « retour volontaire », suggéré par la Commission européenne en 1994, semble connaître un certain écho au sein du Conseil, qui adopte, au cours de 1997, diverses mesures en ce sens, à commencer par l'organisation d'un « échange d'informations concernant l'aide au retour volontaire des ressortissants de pays tiers[78] » entre les membres de l'UE. Plus concrètement, il s'agit pour les États qui mènent une telle politique publique d'établir un rapport d'évaluation annuel à destination de l'ensemble des membres de l'UE et de la Commission afin de susciter des échanges au sein du Conseil sur la « portée, les

[74] Résolution du Conseil, du 25 septembre 1995, sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées, JOUE n° C 262 du 7 octobre 1995.
[75] Décision du Conseil 96/198/JAI, du 4 mars 1996, relative à une procédure d'alerte et d'urgence pour la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour, à titre temporaire, des personnes déplacées. JOUE n°L 63 du 13 mars 1996.
[76] Résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, JOUE n°C 274, 19 septembre1996.
[77] Position commune 96/196/JAI, du 4 mars 1996, définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'application harmonisée de la définition du terme "réfugié" au sens de l'article 1er de la convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, JOUE, n° L 63 du 13 mars 1996.
[78] Décision du Conseil du 26 mai 1997 relative à l'échange d'informations concernant l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers, 97/340/JAI, JOUE n° L 147 du 5 juin 1997.

conditions et l'impact de ces programmes en vue de leur rapprochement éventuel » et que ceux « qui n'ont pas instauré de tels programmes en examinent les résultats et leur utilité[79] ».

L'intérêt des États pour cette politique s'inscrit dans le traitement différentiel des étrangers selon leur statut juridique et illustre l'ambivalence du discours « humanitaire » qui sert au passage de faire-valoir d'une prétendue « tradition » humaniste. Le registre moral vient ainsi légitimer l'objectif de l'expulsion et permet d'aménager cette pratique métamorphosée en une « solution digne pour réduire le nombre de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière[80] » :

> « Considérant que, dans le cas de ressortissants de pays tiers en situation régulière, les politiques des États membres devraient viser à les intégrer dans la société et qu'il ne faut pas voir dans l'aide au retour volontaire le reflet d'une politique consistant à encourager activement ce retour, cette aide ayant pour seul but de faciliter le retour de ceux qui, de leur propre gré, ont pris une décision en ce sens ;
>
> Considérant que l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière est conforme à la tradition humanitaire de l'Europe et qu'elle peut contribuer à trouver une solution digne pour réduire le nombre de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière dans les États membres; qu'il convient d'éviter que cette aide ait un effet - non désiré - d'attraction. »

La distinction établie par les institutions entre le fait d'« encourager » et celui de « faciliter le retour » pour les détenteurs d'un titre de séjour disparaît pour ceux qui en sont dépourvus.

Cette décision est suivie, en juillet 1997, par la création d'une action commune, « à titre expérimental », prévoyant le financement de « projets spécifiques destinés à favoriser le rapatriement volontaire des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile[81] » : « Ces mesures visent notamment les domaines suivants : opportunités d'éducation pour les personnes concernées de moins de dix-huit ans, formation professionnelle, information sur les structures économiques et administratives des pays d'origine dans un but essentiel de soutien à la réintégration dans ces pays, projets développés dans le cadre de jumelages de communes, aides au transport ».

Le Parlement soutient ces actions et introduit, dans le budget général de l'Union européenne, de nouvelles lignes relatives aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux demandeurs d'asile dont l'une vise à faciliter le retour volontaire et la réintégration de ces personnes dans leur pays d'origine (ligne B7-6008) tandis que les deux autres sont consacrées à l'accueil et à l'accès au droit d'asile des étrangers (B5-803) ainsi qu'à l'intégration des réfugiés (B3-4113). Sur les 16,75 millions d'euros alors alloués à ces trois fonds, 13 millions seront attribués aux projets encourageant au rapatriement volontaire des demandeurs d'asile, des personnes temporairement protégées mais également aux personnes détentrices d'un permis permanent de résidence dans l'un des pays membres de l'UE (Cruz, 1999 : 252). Forte de cette assise

[79] Idem.

[80] Décision du Conseil du 26 mai 1997 relative à l'échange d'informations concernant l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers, 97/340/JAI, JOUE n° L 147 du 5 juin 1997.

[81] Action commune du 22 juillet 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne en vue du financement de projets spécifiques en faveur des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile, doc. 97/477/JAI.

financière, une « action commune[82] » viendra en 1998 conforter l'expérimentation ; mais entre les modalités officielles de ces fonds et leur application opportuniste en fonction des réactions étatiques, le retour volontaire s'inscrit d'emblée dans l'organisation concertée du rejet des demandeurs d'asile et de leur renvoi, à l'instar de ce qui sera mis en œuvre dans le cadre du « plan d'action de l'Union européenne sur l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des pays de la région » (voir plus loin). Entre 1997 et 1999, 60% des projets soutenus dans le cadre de l'aide au rapatriement volontaire ont spécifiquement été consacrés au « retour de réfugiés ou personnes bénéficiant de protection subsidiaire ou temporaire originaires de Bosnie[83] ».

Dénués du caractère spectaculaire des expulsions collectives, les « retours volontaires » ont fait leur introduction dans la rhétorique et les pratiques institutionnelles de l'UE, et participent de la formulation européenne des politiques de renvoi. Pour autant, le bilan politique de cette méthode de coopération intergouvernementale s'avère négatif, du moins pour atteindre l'objectif d'un rapprochement des politiques nationales.

3. La communautarisation des politiques d'asile et d'immigration

Les négociations amorcées en 1996 en vue de la réforme du Traité de Maastricht aboutissent à la signature du traité d'Amsterdam en octobre 1997. Les membres de l'UE se fixent pour objectif de « maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène[84]. »

La politique migratoire, jusqu'alors considérée comme un sujet d'intérêt commun mais relevant strictement de la souveraineté de chaque membre, est intégrée au « premier pilier » du traité de l'UE : elle fait désormais partie intégrante des compétences communautaires. Les bases légales pour l'élaboration d'une politique migratoire commune sont instituées. Il faudra néanmoins attendre le 1er mai 1999 pour qu'entre en vigueur cette nouvelle étape de la construction d'un régime européen des migrations.

Les États établissent à cette occasion une distinction entre les questions relatives à la sécurité et celles qui relèvent de l'asile et de l'immigration : le titre IV est consacré aux « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation » tandis que le titre VI encadre les

[82] Action commune du 27 avril 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne en vue du financement de projets spécifiques en faveur des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile, 98/304/JAI, JOUE n° L138 du 9 mai 1998, p. 6-7.

[83] Commission européenne, Intégrer les *questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne* avec les pays tiers, COM (2002) 703 final, 3/12/2002, p. 36. Au cours de cette période, la Commission précise par ailleurs que les « conditions d'accueil ont recueilli 24 % des fonds sur la période 1997-1999 (36,7% si l'on tient compte des crédits supplémentaires octroyés en 1999 au titre du Kosovo), les mesures d'intégration 37,8 % (31,1%) et l'aide au retour volontaire 38 % (31,3%). » Ces budgets seront regroupés au sein du Fonds européen pour les réfugiés (FER) créé en 2000.

[84] Article 2 du Traité sur l'Union européenne, JOUE n° C 340 du 10.11.1997.

« Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». L'article 73 K du traité prévoit que le Conseil prenne dans les cinq années qui suivent son entrée en vigueur, des mesures relatives à l' « immigration clandestine et [au] séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ». La politique d'expulsion, désignée par le traité sous le terme de « rapatriement », est ainsi explicitement introduite dans le champ de compétence de l'UE.

a. L'inscription du « rapatriement » dans les compétences de l'UE

L'argument de l'efficacité politique et pratique est alors mobilisé pour soutenir ce transfert de compétences qui reste, face aux résistances des États membres, néanmoins soumis à certaines conditions. Les États se donnent jusqu'au 1er mai 2004 pour élaborer une politique commune, date à partir de laquelle les décisions concernant l'immigration et l'asile seront prises à la majorité (et non plus à l'unanimité) du Conseil européen[85]. Malgré ces réserves, la communautarisation des politiques en la matière est désormais inscrite dans le processus institutionnel. Autre nouveauté apportée par le traité, la coopération intergouvernementale Schengen rejoint le cadre juridique et institutionnel communautaire : les mesures et les dispositions régissant l'espace Schengen constituent désormais l'« acquis Schengen » qui est intégré à « l'espace de liberté, de sécurité et justice » de l'UE. Au cours de cette période transitoire, les États membres assurant tour à tour la présidence de l'UE, dont le Royaume Uni (janvier à juin 1998) et l'Autriche (juillet-décembre 1998), vont tenter d'infléchir certaines orientations à la communautarisation des politiques migratoires.

Enjeu crucial dans l'agenda européen, la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration fait de l'objet de nombreux débats jusqu'à l'adoption d'un cadre politique commun lors du sommet de Tampere. En réaction à l'arrivée de personnes originaires d'Irak sur les côtes européennes, la mise en place d'un dispositif encadrant leur renvoi constitue une première expérience de planification politique de rapatriements incités qui sera, par la suite, systématisée à destination de pays ciblés par les États membres.

Le plan Irak : une première expérience de planification politique de rapatriements incités

La présidence luxembourgeoise s'était achevée après l'adoption, en décembre 1997, d'une résolution du Conseil « portant fixation des priorités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période allant du 1er janvier 1998 à la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam[86] ». Les actions de coopération en matière d'immigration et d'asile prévoient, outre la production de règles et d'actions opérationnelles liées à la mise en œuvre de la convention de Dublin, le « renforcement des mesures de lutte contre l'immigration illégale, plus particulièrement contre les filières organisées d'immigration

[85] La Commission européenne ne se verra confier le monopole du droit d'initiative qu'à compter du 1er mai 2004. Elle propose alors au Conseil et au Parlement européens des réglementations que les Etats doivent transposer dans leur législation nationale.

[86] Résolution du Conseil du 18 décembre 1997 portant fixation des priorités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période allant du 1er janvier 1998 à la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, JOUE n°C 11, 15 janvier 1998, p.1-4.

clandestine, et l'emploi illégal », l'amélioration de la « coopération avec les pays d'origine » et des « problèmes de réadmission[87] ».

A la fin du mois de décembre 1997, l'attention portée par les États membres, et largement relayée par les média, à l'arrivée sur les côtes italiennes de « boat-people kurdes » (Abdulkarim, 1998) investit l'agenda politique européen lors de l'arrivée du Royaume-Uni à la présidence de l'UE au 1er janvier 1998. Ces traversées ne constituaient pourtant pas une nouveauté : « Le flux est permanent, alimenté quotidiennement par des bateaux pneumatiques qui assurent des traversées en trois heures et échappent aux radars de la marine militaire et des gardes côtes italiens qui ratissent les eaux territoriales » (Abdulkarim, 1998 : 266). Néanmoins, il a été rendu plus visible, au cours de l'été, avec l'arrivée par navire de groupes plus nombreux, et les réactions protectionnistes de l'Allemagne, de l'Autriche et de la France. Le gouvernement dirigé par Lionel Jospin décide de renforcer la surveillance de ses frontières avec l'Italie et réinvestit les postes frontières désaffectés de Menton[88].

Une réaction à l'échelle européenne est rapidement planifiée. Dès le 26 janvier, le « plan d'action de l'Union européenne sur l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des pays de la région » élaboré par le Royaume Uni est adopté à l'unanimité par le Conseil. Cette méthodologie, qui reçoit d'emblée l'aval des membres, inaugure une nouvelle conception des politiques migratoires qui sera dès la fin de l'année institutionnalisée, dans une logique non plus réactive mais préventive avec la création d'une administration spécifiquement dédiée à cette tâche, à savoir le Groupe de haut niveau « Asile et migrations ».

Les contrôles aux frontières grecques et italiennes sont renforcés par le détachement d'officiers de liaison chargés de la mise en œuvre d'actions, entreprises en coopération avec les transporteurs aériens et maritimes, visant à stopper toute personne sans document valide lors de leur embarquement (Statewatch, 1999). Soucieux de maintenir à distance l'arrivée des demandeurs d'asile, les États de l'UE décident également d'identifier des « zones sûres » (safe havens) au sein de certains pays, comme au Nord de l'Irak, en Turquie ou encore en Jordanie. Le plan envisage ainsi d'organiser le rassemblement et le rapatriement des personnes qui se seraient vues accorder une protection temporaire ainsi que des demandeurs d'asile dans des « camps d'hébergement temporaire dans un premier pays de transit[89] », sinon dans leur « région d'origine » (Statewatch, 1998a).

Par ailleurs, l'Irak n'est pas le principal pays visé par ces mesures et l'attention des États se porte davantage sur les routes migratoires empruntées depuis ce pays vers l'espace européen, et particulièrement la Turquie considérée dans ce contexte comme un « pays de transit », sinon un « pays de premier accueil » pour les demandeurs d'asile, comme cela apparaît au point 57 (c2) du plan d'action qui prévoit de « négocier un accord de transit avec la Turquie, qui permettrait aux États membres de l'UE de refouler les demandeurs d'asile iraquiens

[87] Idem, p. 3.
[88] *L'Humanité*, 5/1/1998, « Exode kurde. Le piège de Vintimille ».
[89] Parlement européen, 1999, Rapport *relatif à l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des pays de la région – Plan d'action de l'UE adopté par le Conseil le 26 janvier 1998 (5573/98 –* C4-0124/98), A4-0079/99 PE 228.960/déf., 23/2/1999, p. 19-20.

déboutés vers le nord de l'Iraq, avec leur consentement ou par la force[90] ». Selon le Conseil, « l'un des éléments clés de la solution au problème consiste dans l'instauration d'une coopération efficace avec le gouvernement turc, puisque la plupart des migrants transitent par ce pays ou en proviennent[91] ».

Sous l'égide de la Grèce, des négociations s'engagent sur la question de la réadmission de ces personnes par la Turquie, une assistance financière visant à « lutter contre les réseaux de l'immigration clandestine[92] » lui est offerte en échange et en prévision de la création de centres de détention et de la formation de la police aux frontières turque au « filtrage des demandeurs d'asile[93] » (Cruz, 1998 : 243). Engagée dans le processus d'adhésion à l'UE confirmée en décembre 1997 par les États européens, la Turquie oppose une ferme objection à l'inclusion d'une clause de réadmission dans l'accord d'association UE-Turquie[94] mais organise diverses opérations de police au cours de cette période[95]. A Istanbul, plusieurs milliers d'individus sont arrêtés car suspectés d'avoir l'intention de partir en l'Europe de l'Ouest (Statewatch, 1998b).

Parallèlement aux actions inscrites dans le plan, les États adoptent le 27 avril 1998, deux « actions communes », dont l'une prévoit de financer des « projets spécifiques destinés à favoriser le rapatriement volontaire des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les États membres et des demandeurs d'asile […] entrepris à titre expérimental durant l'année 1998[96] ». Alors que les textes adoptés par le Conseil ne le mentionnent nullement, le communiqué de presse publié à la suite de cette réunion précise que ces mesures établissent une « base juridique et financière pour la mise en œuvre du plan d'action relatif à l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des pays de la région[97] ». Ces projets d'encouragement au départ sont ainsi clairement étendus et liés aux dispositions prévues par le plan en matière de rapatriement de ces ressortissants dans des « zones sûres », au sein de « régions d'origines ». De son côté, la Commission européenne fait part de son

[90] Idem.
[91] Conseil de l'Union européenne, 1998, Communiqué de presse de la 2066e session du Conseil Affaires générales, 26/01/1998.
[92] European Union Council, 1998, Draft minutes of the 2075th Council meeting (Justice and Home affairs, 19/3/1998), doc. 6067/98, p. 6.
[93] Conseil, de l'Union européenne, 1999, *Plan d'action pour l'Iraq*, doc. 11425/99 LIMITE JAI 74 AG 29, 30/9/1999, p. 9
[94] European Commission, 1999, *Regular report on Turkey's progress towards accession*, 13/10/1999, p. 36.
[95] La législation turque sur le droit d'asile avait été réformée en 1994. Restrictive, elle prévoit l'expulsion des demandeurs d'asile qui n'auraient pas fourni de preuve de leur identité dans les 15 jours suivant leur entrée sur le territoire. En 1997, l'Iranian refugee alliance (IRA-Inc), une organisation internationale non gouvernementale de défense des réfugiés iraniens, dénonçait la « campagne d'expulsion » menée par les autorités turques envers demandeurs d'asile (Iranian Refugees' Alliance Quarterly Newsletter, « Turkay halts deportation campaign », Summer/Fall 1997). En septembre 1997, Amnesty International publiait un rapport intitulé TURKEY: Refoulement of refugees - A Protection Crisis dans lequel elle qualifiait la Turquie de « pays non-sûr » (AI Index: EUR 44/31/97).
[96] Conseil de l'Union européenne, Action commune du 27 avril 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne en vue du financement de projets spécifiques en faveur des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les Etats membres et des demandeurs d'asile, JOUE n° L 138 du 9 mai 1998, p. 6-7.
[97] Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse de la 2085e session du Conseil Affaires générales, 27/04/1998, PRES/98/109.

intention de fournir une base juridique définitive au financement de ces mesures et annonce qu'elle présentera des propositions en ce sens.

S'il est présenté comme un dispositif d'urgence venant en réponse à un « afflux » aux frontières de l'espace commun, le plan fournit par ailleurs aux membres de l'UE l'opportunité d'accélérer ou de compléter la mise en œuvre de certaines réglementations, et en particulier celles liées à la convention de Dublin[98]. Il prévoit ainsi la prise des empreintes digitales de toute personne entrant dans l'espace commun afin de faciliter l'identification et la reconduite à la frontière de ceux qualifiés, dans le document, de « réfugiés illégaux » (Statewatch, 1998b).

Depuis 1991, la création d'un fichier commun d'empreintes digitales des demandeurs d'asile est considérée comme un moyen de faciliter la détermination de l'État responsable d'une demande d'asile. Il s'agit d'empêcher les demandes d'asile multiples dans l'UE mais également de conserver une trace des demandeurs d'asile sans document d'identité. Leur identification constituant l'un des obstacles majeurs à la mise en œuvre des reconduites à la frontière, cette disposition vise à faciliter leur éventuel renvoi hors de l'UE. Le plan d'action suscite ainsi de nouvelles concertations sur le contenu et les modalités de cette traçabilité.

En mars 1998, le Conseil décide d'inscrire dans la future base de données « Eurodac », qui sera créée en décembre 2000[99], non seulement les empreintes digitales des demandeurs d'asile mais aussi celles des « migrants en situation irrégulière[100] » quand bien même l'« irrégularité » ne fait pas encore l'objet d'une définition commune. Invariablement dès lors qu'il est question de ce statut administratif à l'échelle de l'UE, ce sont en effet les législations nationales qui prennent le pas. Les définitions nationales des situations irrégulières sont agrégées pour caractériser la signification communautaire de ce statut administratif à la carte et sur lequel se construit la politique de lutte contre l'immigration clandestine à l'échelle de l'UE. A l'instar des inscriptions des étrangers au SIS, celles qui seront contenues dans Eurodac ne se feront donc pas forcément sur les mêmes bases dans tous les États membres.

b. Une stratégie politique commune en matière de migration et d'asile controversée

Le 1er juillet 1998, date à partir de laquelle elle assure la présidence de l'Union, l'Autriche soumet aux États membre un « Document stratégique sur la politique de l'UE en matière de migrations et de l'asile[101] ». Il s'agissait alors d'évaluer les travaux accomplis dans le domaine JAI et d'ouvrir la discussion sur l'évolution future de la politique commune des flux migratoires en vue de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Les mesures prises au sein des institutions européennes depuis le début des années 1990 sont passées en revue et le bilan

[98] Elle est entrée en vigueur le 1 septembre 1997 et sa mise en œuvre a débuté le 1er juillet 1999.
[99] Règlement n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, JOUE n°L 316 du 15 décembre 2000.
[100] European Union Council, Draft minutes of the 2075th Council meeting (Justice and Home Affairs), 19/03/1998, 6067/98, §10, p. 6
[101] European Union Council, 1998, Note from the presidency, Strategy paper on immigration and asylum policy, 9809/98, LIMITE CK4 27 ASIM 170, 1/7/1998.

dressé constate l'écart qui sépare ce qui a été annoncé de ce qui a été véritablement mis en œuvre.

L'évolution des préoccupations des États membres rend les orientations proposées, notamment par la Commission européenne en février 1994, en partie désuètes : l'asile et la protection temporaire ont été détrônés de l'agenda politique au profit des « questions générales relatives aux migrations, à la lutte contre les réseaux de passeurs et à la problématique de l'expulsion[102] ». L'Autriche constate cependant l'échec de l'« accélération du retour volontaire des immigrants illégaux » et des « mesures prises pour établir le maillage le plus large possible d'accords de réadmission[103] ».

Si la politique migratoire constitue, selon la présidence, un enjeu de sécurité intérieure, elle devrait néanmoins être davantage interdépendante de la politique extérieure de l'UE. Et pour cela, l'Autriche propose de « remplacer la vision d'une Europe forteresse » par une nouvelle doctrine du régime européen des migrations fondée sur un « modèle en cercles concentriques[104] » : l'UE est au centre, et ses relations extérieures sont étroitement liées aux contrôles des franchissements des frontières. Les pays voisins de l'UE, à savoir « les pays associés et peut-être aussi la région méditerranéenne » (2e cercle) devraient progressivement intégrer un système de contrôle efficace et conforme à celui mis en œuvre au sein de l'UE et notamment par les États Schengen (1er cercle), « et notamment en matière de politique de contrôle aux frontière, de visa et de réadmission » précise-t-elle. Les relations avec les États de la Communauté des États indépendants[105], la Turquie, et l'Afrique du Nord (3e cercle) se concentreraient « en priorité sur des mesures de contrôle du transit et de la lutte contre les réseaux de passeurs » tandis qu'avec les États du Moyen-Orient, la Chine et l'Afrique subsaharienne (4e cercle), il s'agirait d'éliminer les causes de l'émigration.

Le traitement différentiel suggéré présente surtout la caractéristique de faire du contrôle des frontières une condition préalable et inhérente aux relations extérieures de l'UE, qu'il s'agisse d'intégration dans l'Union pour les pays candidats, ou d'échanges économiques et d'octroi de financements dans le cadre de l'aide au développement, avec le reste du monde. La lutte contre l'immigration irrégulière occupe ainsi une place centrale dans cette doctrine des cercles concentriques. Controversée, cette proposition est révisée en septembre et plusieurs des mesures suggérées à l'origine sont écartées. Une telle conception des relations extérieures de l'UE, bien que formellement rejetée par le Conseil, a néanmoins imprégné les orientations de la politique migratoire européenne par la suite.

Le projet d'abandon de la Convention de Genève, jugée obsolète, et de refonte du statut de réfugié avaient, en effet, largement concentré les critiques des organisations de défense des droits de l'homme et du droit des étrangers ayant pignon sur rue à Bruxelles auprès des institutions européennes, et notamment Amnesty International et European council on refugee

[102] European Union Council, 1998, Note from the presidency..., op. cit., §14.
[103] Idem, §19.
[104] Idem, §60.
[105] Créée en 1991, la Communauté des Etats indépendants (CEI) regroupe onze anciennes républiques soviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine). En décembre 1993, la Géorgie avait rejoint la CEI.

and exiles (Ecre). D'ailleurs, l'un des arguments employés dans la démonstration de l'obsolescence de la convention s'appuyait sur les représentations du sens commun des « liens avec le pays d'origine » pour évoquer la question du retour « chez soi » des réfugiés :

> « L'approche de la convention de Genève, qui en reconnaissant une personne en tant que réfugié rompt le lien avec le pays d'origine indéfiniment et l'encourage à s'installer de façon permanente dans le pays d'accueil, ne correspond pas à l'idée largement répandue qu'il devrait être possible et acceptable au niveau international pour cette personne de retourner chez elle après une période déterminée[106]. »

La protection conférée par le droit international priverait ainsi les réfugiés d'un « droit au retour ». Cette conception s'inscrit dans les priorités de la communauté internationale, visibles dans les transformations des politiques d'asile caractérisées par la prolifération des statuts précaires de protection, à titre humanitaire et non plus de l'asile politique. En France, le statut de réfugié donne par exemple droit à un séjour de dix ans automatiquement renouvelable tandis que la « protection subsidiaire » limite l'autorisation de séjour à une année. Le but recherché étant d'empêcher toute installation « durable », la personne n'a aucune garantie quant au renouvellement de ce sous-statut. Par ailleurs, les États n'ont pas tant développé cette protection « au rabais » pour répondre à la situation des personnes qu'ils ont décidé d'exclure du mandat de la convention de Genève mais plutôt « pour attribuer un titre à ceux qui ont réussi à pénétrer dans la forteresse et que l'on ne sait pas expulser en raison des risques avérés qu'ils encourent dans leur pays. La délivrance de ce statut relève du maintien de l'ordre » (Legoux, 2004 : 16).

Parmi les mesures de contrôle des frontières, la proposition autrichienne envisageait également le recours à des interventions militaires pour empêcher les franchissements aux frontières extérieures de l'UE mais également pour « sauvegarder les possibilités du rapatriement », in situ, dans le cadre de la « réinsertion des personnes déplacées et des réfugiés » :

> « En ce qui concerne la protection des réfugiés, il est également important de développer une approche cohérente de la réintégration des personnes déplacées et des réfugiés dans leurs pays d'origine. Cela implique certainement plus qu'un soutien individuel pour les rapatriés et qu'une plus grande motivation pour qu'ils rentrent chez eux volontairement : cela dépend davantage de la capacité à sauvegarder les possibilités de rapatriement, si nécessaire en recourant à la force telle qu'employée par la communauté internationale pour maintenir la paix et mettre fin à des conflits. C'est aussi une question qui a trait à la disponibilité des fonds alloués aux projets de rapatriement des États membres pour leur mise en œuvre rapide[107]. »

La proposition autrichienne montre les liens établis entre la politique migratoire et la politique étrangère. Dans la lignée des mécanismes élaborés dans les résolutions sur l'asile en 1992, la politique mise en œuvre à l'échelle européenne s'inscrit dans l'institutionnalisation d'une politique de l'asile au plus près des zones de conflits, directement sur place. Cette ingérence, présentée comme un « droit », fait l'objet d'une nouvelle justification, illustrative de la conception actuelle des migrations et d'une politique d'endiguement puisant en partie sa légitimité dans le discours humanitaire et l'instrumentalisation des droits de l'homme. « Le

[106] European Union Council, 1998, Note from the presidency…, §127.
[107] Idem, §131.

"droit de rester en sécurité dans son propre pays", selon la phraséologie consacrée, est aujourd'hui reconnu comme un droit fondamental que les démocraties doivent défendre (comme hier le droit de partir). C'est là le nouvel et véritable intérêt stratégique de la protection des persécutions : justifier les interventions militaires des puissances occidentales lorsque leurs intérêts sont en jeu » (Legoux, 2004 : 19).

Si les divergences entre les représentants des gouvernements réunis à Luxembourg en octobre 1998 ne permettent pas d'aboutir à la définition d'une stratégie politique commune, à l'inverse l'adoption du « Plan d'action pour le retour des réfugiés et des déplacés du Kosovo » s'apparente à une mise en application directe des orientations autrichiennes en matière d'asile. Il prévoit en effet d'apporter une aide d'urgence dans le cadre du « retour dans la sécurité et la dignité des personnes déplacées dans leurs foyers ou des familles d'accueil là où les maisons sont trop gravement endommagées[108] ».

Une fois de plus, la logique du maintien des déplacés et des étrangers hors de l'UE fait consensus tandis que la politique d'admission est laissée de côté, faute de volonté politique. Aussi un financement est-il mis en œuvre à l'échelle de l'UE pour les personnes originaires du Kosovo : il s'agit de « faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés, des personnes déplacées et des demandeurs d'asile quittant le territoire des États membres pour rejoindre leur pays d'origine, ainsi que leur réintégration dans celui-ci[109] ». Tout en constatant « l'absence d'un environnement sûr permettant le retour des réfugiés[110] », le Conseil européen déclare que le « but de l'UE est de s'occuper du problème dans la région même, afin de réduire les pressions migratoires qui se font sentir sur les États membres de l'UE. Les efforts entrepris en étroite collaboration avec le HCR et le Comité international de la Croix Rouge (CICR) se sont concentrés sur le retour dans leur village des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays[111] ». Tout en se dédouanant de leurs obligations internationales, les États empêchent ainsi l'arrivée de ces populations sur leur territoire et s'épargnent d'accueillir ce « fardeau » ainsi que les difficultés d'expulser ceux qui seraient déboutés de toute admission au séjour. La suggestion de « sauvegarder les possibilités de rapatriement » émise par la présidence autrichienne paraît, de fait, avoir été retenue et directement appliquée dans le cas du Kosovo.

Les 11 et 12 décembre 1998, alors que la perspective d'élargissement et de déplacement des frontières à l'Est[112] et la mise en œuvre de la monnaie unique se précisent, le Conseil européen adopte la « stratégie de Vienne pour l'Europe ». Parmi les priorités figurent la mise

[108] UNHCR, Humanitarian Issues Working Group, Meeting Humanitarian Needs in Kosovo Province of the Federal Republic of Yugoslavia, 16 November 1998, HIWG/98/8.
[109] Position commune du 26 avril 1999 concernant une action commune adopté par le Conseil sur la base de l'article K.3 du trait. sur l'Union européenne, établissant des projets et des mesures destinés à soutenir concrètement l'accueil et le rapatriement volontaire de réfugiés, de personnes déplacées et de demandeurs d'asile, y compris une aide d'urgence aux personnes ayant fui en raison des événements récents qui se sont produits au Kosovo, 1999/290/JAI, JOUE n° L 114, 1er mai 1999, p. 2-6. L'enveloppe budgétaire est de 17 millions d'euros.
[110] Conseil de l'Union européenne, 1999, Réponse commune aux questions écrites E-2681/98 et P-3049/98 (7/8 décembre 1998), 1999/C 135/110, JOUE n° C 135, 14 mai 1999, p. 94-95.
[111] Idem.
[112] L'UE négocie alors, à des stades différenciés, les processus d'adhésion avec Chypre, Hongrie, Pologne, Estonie, République tchèque, Slovénie, Roumanie, Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie, Malte, Turquie.

en œuvre du « plan d'action concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice[113] » et son évaluation lors d'une réunion spécialement consacrée à ce sujet prévue en octobre 1999, à Tampere. L'adoption d'une réglementation contraignante complétée de mécanismes de suivi, « là où cela s'avère nécessaire » devrait, selon le Conseil, permettre de corriger les « faiblesses » des instruments adoptés jusqu'à présent.

L'inscription des politiques migratoires dans la politique extérieure européenne est confirmée, le Conseil appelant en effet à la mise en œuvre d'une « stratégie globale en matière de migrations[114] ». La priorité accordée à la lutte contre l'immigration clandestine est maintenue et les États se fixent un délai de deux ans pour « avancer rapidement des propositions concrètes en vue d'améliorer la lutte contre l'immigration clandestine » et une « politique cohérente de l'UE en matière de réadmission et de retour[115] ». Le Conseil entend, au cours des cinq années à venir, « accroitre les possibilités d'éloignement des personnes dont le permis de séjour a été refusé, par une meilleure coordination au niveau de l'UE des clauses de réadmission et par l'établissement de rapports européens officiels (des missions diplomatiques) sur la situation des pays d'origine ».

Les discussions sur la « politique d'admission au séjour de longue durée » et sur la « question de la liberté d'installation dans n'importe quel État de l'Union européenne des ressortissants des pays tiers titulaires d'un titre de séjour » doivent également progresser avant 2004. L'attention du Conseil est cependant davantage tournée vers les représentations consulaires des États membres à l'étranger et la politique commune des visas. La procédure et les conditions d'octroi d'un visa passent, d'après ce programme, par l'établissement de distinctions entre les pays, selon l'obligation qui est faite ou non à leurs ressortissants d'obtenir au préalable un visa pour entrer dans l'UE ou sinon, de détenir un « visa de transit aéroportuaire » lorsque, pour rejoindre leur destination finale, ils effectuent une correspondance sur le territoire européen.

Par ailleurs, l'élaboration de la politique migratoire nécessite, selon le plan, une évaluation des pays extérieurs à l'Union européenne. Considérant que la migration est le produit de la pauvreté, un consensus européen émerge autour de l'idée que le « développement » des zones d'émigration permet de réduire les migrations, deux présupposés largement mis en cause par les chercheurs et des acteurs de la société civile (Guengant, 1996 ; Daum, 1998 ; Petit, 2002 ; Crid, 2008).

Simultanément, le Conseil JAI institue un « Groupe de haut niveau asile et migration » (GHN) composé de fonctionnaires issus des ministères de l'Intérieur, du Développement, du Commerce et des Affaires étrangères des États membres. Sa fonction est d'élaborer des « plans d'actions » qui ciblent certains pays au regard de l'« afflux migratoire » qu'ils

[113] Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998, doc. 1999/C 19/01.
[114] Idem, §34.
[115] Idem, §36.

représentent pour l'UE. Selon le mandat du GHN, ils doivent comprendre « une analyse commune des causes de l'afflux, des suggestions visant à renforcer la stratégie commune de développement avec le pays concerné, le recensement des besoins humanitaires et des propositions à cette fin, des indications concernant les clauses de réadmission et des accords sur les possibilités de réception et de protection dans la région, le retour dans des conditions de sécurité, le rapatriement ainsi que la coopération avec le HCR[116] ». Il s'agit, selon le Conseil, d'une « première tentative de l'Union européenne pour définir une approche globale et cohérente en fonction de la situation dans certains des principaux pays d'origine ou de transit des demandeurs d'asile et des migrants[117] ». Dans la perspective du Conseil spécial de Tampere, l'évaluation du « plan d'action sur l'afflux de migrants en provenance de l'Irak et des régions limitrophes » mis en œuvre en janvier 1998 et la finalisation des « plans d'actions » pour l'Afghanistan, le Pakistan, l'Albanie et ses régions limitrophes, le Maroc, la Somalie et le Sri Lanka sont confiées à ce groupe de travail.

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1er mai 1999, les institutions européennes s'attèlent en priorité à l'intégration des dispositions de l'espace Schengen dans le droit communautaire. Ce travail de construction d'un « acquis Schengen » passe ainsi par la sélection des mesures constituant le système Schengen. Cela ne se fait pas sans difficultés ni désaccords parmi les membres de l'UE. Le Conseil JAI adopte finalement deux décisions relatives, d'une part, à « la définition de l'acquis Schengen », et à « la détermination de la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis[118] », d'autre part.

Une fois de plus, cette unification de l'espace européen bute sur un certain nombre d'exceptions territoriales. Des régimes dérogatoires sont institués, redéfinissant les frontières internes et externes d'une « Europe à géométrie variable » (Duez, 2008 : 100). Le Royaume Uni et l'Irlande ne participent que partiellement aux règles prévues dans le cadre de l'accord. Le Danemark se positionne également dans une optique sélective des dispositions adoptées, même s'il est en partie lié par la politique commune de visas. Des aménagements sont prévus pour chacun de ces trois pays afin de leur permettre le maintien des contrôles à leurs frontières. La République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie rejoindront l'espace Schengen en décembre 2007 ainsi que la Suisse, en 2008, en tant que « pays associé ». Chypre, la Bulgarie et la Roumanie sont soumis à un régime transitoire avant de pouvoir être reconnus comme membres à part entière de l'espace commun.

[116] Conseil de l'Union européenne, 1999, Communiqué de presse de la 2158e session du Conseil Affaires générales, Bruxelles, le 25 janvier 1999.
[117] Conseil de l'Union européenne, 1999, Rapport final du Groupe de haut niveau « Asile et migration », 11450/99 LIMITE JAI 19 AG 34, 22/9/1999, point 10, p. 4.
[118] Décision 1999/435/CE du 20 mai 1999 relative à la définition de l'acquis Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la CE et du traité sur l'UE la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis ; Décision du Conseil 1999/436/ CE du 20 mai 1999 déterminant conformément aux dispositions pertinentes du traité CE et du trait UE, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis Schengen, JOUE n° L 176, 10 juillet 1999, p. 1-30.

c. La politique du « partenariat » : l'entrée en scène du couple codéveloppement-retour

« Le pari du traité d'Amsterdam est de veiller maintenant à ce qu'il soit possible de jouir de la liberté, qui comprend le droit de circuler librement dans toute l'Union, dans des conditions de sécurité et de justice accessibles à tous. […]. L'Union se doit donc d'élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine et de s'opposer à ceux qui l'organisent et commettent ainsi des infractions relevant de la criminalité internationale[119] », déclarent les chefs d'État de l'Europe des Quinze réunis à Tampere, en octobre 1999. Le « partenariat avec les pays d'origine », un « régime d'asile européen commun », un « traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers » et la « gestion des flux migratoires » constituent les quatre axes qui définissent la politique migratoire commune.

C'est sous l'expression de la « gestion des flux migratoires » que sont regroupés les dispositifs de lutte contre l'immigration clandestine et de contrôle des frontières, à l'intérieur des frontières européennes comme au sein des pays qui en constitueraient la « source ». Réaffirmant sa détermination à « combattre à sa source l'immigration clandestine », le Conseil européen déclare en effet qu'il est « nécessaire d'assurer, à toutes les étapes, une gestion plus efficace des flux migratoires ». Face à l'objectif de gestion des migrations en amont des frontières de l'UE, la dimension extérieure de la politique migratoire commune occupe nécessairement une place de choix dans les déclarations d'intentions formulées à Tampere.

Le « partenariat avec les pays d'origine » est en effet présenté comme un « élément déterminant du succès de cette politique » et vient confirmer le « besoin d'une approche globale des migrations » où le contrôle des frontières extérieures s'inscrit dans une coopération incluant les « aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit ». Concomitamment avec le renforcement de la coopération policière, le Conseil plaide pour un accroissement de l'« aide au pays d'origine et de transit […] afin de faciliter les retours volontaires et de permettre aux autorités de ces pays de renforcer leurs moyens de combattre efficacement la traite des êtres humains et de satisfaire à leurs obligation en matière de réadmission à l'égard de l'Union et des États membres ».

La dialectique aide au développement/expulsion est ainsi constituée en axe majeur des relations extérieures de l'UE sous couvert d'un partenariat qui peine à dissimuler les rapports de force sous-jacents. Selon le Conseil, l'objectif visé est de « favoriser le codéveloppement » avec les pays d'émigration. Concept politique alors en pleine institutionnalisation en

[119] Conseil européen de Tampere, 1999, Conclusions de la Présidence, 15-16 octobre 1999. Les citations des paragraphes qui suivent sont également extraites de cette référence.

France[120], le « codéveloppement » est pour la première fois introduit à l'échelle de l'Union mais sans toutefois faire l'objet de plus de précision, ni d'une définition.

A l'instar de ce qui se pratique en France dans le cadre des relations bilatérales avec le Sénégal, le Mali, la Mauritanie et la Roumanie, il est clairement inscrit aux côtés de la politique de contrôle des migrations et affilié aux « retours volontaires ». Ces renvois, sous couvert d'une démarche humanitaire, permettent ainsi aux États de concilier leur objectif de reconduites à la frontière avec la politique de « partenariat » et de « codéveloppement », et plus généralement leurs relations commerciales et l'aide publique au développement. Par ailleurs, la négociation et la conclusion d'accords de réadmission entre dans le champ des nouvelles compétences communautaires conférées par le traité d'Amsterdam. L'institutionnalisation de cette politique devrait selon le Conseil renforcer ce domaine de coopération tant entre les États membres qu'avec les pays ciblés. Jusqu'alors, le rôle des institutions européennes s'apparentait davantage à une coordination de leur mise en œuvre nationale.

Elaborés par le Groupe de haut niveau asile et migration (GNH) en collaboration avec diverses organisations onusiennes (OIT, HCR), intergouvernementales et impliquées dans la politique de gestion des flux migratoires (IOM, ICPDM[121]) ou humanitaire et non gouvernementale (CICR), les plans d'actions avaient été adoptés avant la tenue du sommet. A Tampere, le Conseil décide de proroger le mandat du groupe et le charge à nouveau de l'élaboration d'études similaires lui permettant de cerner « au cas par cas » les contours d'une politique extérieure avec les pays ciblés en fonction de la donne migratoire. Le suivi de la mise en œuvre de ces programmes est confié au Conseil et à la Commission européenne. Les propositions d'actions adoptées rassemblent des suggestions politiques disparates et sans définition des modalités d'application concrètes telles que l'intégration des ressortissants des pays ciblés qui résident légalement dans l'UE ou encore l'amélioration de l'accueil et de la protection au sein de ces États et de ceux qui leurs sont limitrophes (Gent, 2002 : 15). L'accent est très clairement mis d'une part sur la prévention des départs au sein des pays ciblés que cela passe par les mesures de contrôles de police ou par l'aide au développement, et d'autre part, sur le rapatriement et le « retour volontaire des demandeurs d'asile et des

[120] Né dans les années 1970 dans le milieu tiers-mondiste proche du parti socialiste, ce concept fait en 1997 l'objet d'un rapport qui en définit les orientations politiques et dont l'auteur, Sami Nair, conseiller du ministre de l'Intérieur pour les questions d'intégration et de codéveloppement depuis 1997 sera nommé en avril 1998, à la fonction, taillée sur mesure, de « délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales ».

[121] Structure concurrente de l'OIM, quoique de taille plus modeste, l'International centre for migration policy development (ICMPD) est une organisation intergouvernementale européenne créée en 1993 à l'initiative de l'Autriche et de la Suisse « pour servir de mécanisme de soutien à des consultations informelles et fournir une expertise et des services efficaces dans le paysage émergent de la coopération multilatérale sur les questions de migration et d'asile » (extrait de icmpd.org). Il comprend 14 Etats membres pour la plupart en Europe de l'Est. Son action s'étend à travers l'Europe, l'Afrique du Nord et le Moyen Orient. Ses domaines de prédilection sont : « la migration illégale et le retour », « la traite des êtres humains », « la gestion des frontières et les visas », l'asile », « migration et développement », « la migration légale et l'intégration ». Pour une analyse critique de cette organisation et de ses actions : Hess, 2008 et 2010.

migrants[122] ». La finalité de ces plans réside, dans une large mesure, dans la conclusion d'accord de réadmission avec les « pays d'origine » ou de « transit ».

Considérées par le plan de Vienne comme des « domaines distincts », les politiques d'asile et des migrations sont présentées dans les conclusions de Tampere comme des « domaines distincts, mais étroitement liés[123] », un rapprochement qui ne va cesser d'être opéré par la suite. Néanmoins les États déclarent que les fondements établis par la convention de Genève constitueront le socle d'un futur statut de réfugié « uniforme et valable dans toute l'Union[124]. » Mais d'autres formes subsidiaires devraient venir compléter ce régime européen de protection, l'accord prévoyant l'adoption d'une « protection temporaire » harmonisée.

L'admission au séjour est, quant à elle, subordonnée à une double conditionnalité en fonction de l'« évaluation commune tant de l'évolution économique et démographie au sein de l'UE que de la situation dans les pays d'origine[125] ». Cette orientation traduit les orientations protectionnistes des États et le consensus affiché sur la priorité donnée à la « préférence communautaire » en matière d'emploi. Elle illustre également des tensions sous-jacentes à la perspective d'une communautarisation de ce domaine. Dans ses conclusions, le Conseil préfère retenir le terme de « rapprochement des législations nationales » en la matière plutôt que d'évoquer un régime commun. Les pays candidats à l'adhésion au consortium européen se voient rappeler l'« importance d'un contrôle efficace aux futures frontières extérieures de l'Union[126] » et l'exigence d'une application intégrale de l'acquis Schengen. La reconfiguration prochaine de la frontière extérieure à l'Est demande selon le Conseil un renforcement de la sécurité et une amélioration de sa gestion commune par la coopération.

Pour que les objectifs proclamés dépassent le stade des déclarations d'intentions, un calendrier est établi et adopté en mai 2000. Différentes étapes d'évaluation jalonnent ce processus, dont l'échéance est fixée en mai 2004, date de l'entrée en vigueur de la réforme d'Amsterdam et notamment de la communautarisation des matières relevant du domaine JAI. Si les conclusions de Tampere ont reçu un accueil favorable au regard du rééquilibrage qui paraissait, pour certains observateurs (Duez, 2008 : 106), avoir été opéré entre l'objectif de sécurité des frontières et la libre circulation, les développements ultérieurs laissent peu à peu la place à un large consensus politique autour du thème de l'immigration clandestine qui tend à occuper le devant de la scène institutionnelle européenne.

Le Conseil du 2 décembre 1999 donne d'emblée le ton : en adaptant la « clause standard de réadmission » de 1996 aux nouvelles compétences communautaires, il réaffirme l'objectif de l'inscrire dans tout futur accord entre l'UE et les pays extérieurs. Cette mesure s'introduit alors directement dans le round des négociations des 7 et 8 décembre 1999 engagées par l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dans le cadre de la révision de la

[122] GHN, 2000, Rapport au Conseil européen de Nice, doc. 13993/00 + ADD 1 13994/00, novembre 2000.
[123]Conseil européen de Tampere, 1999, Conclusions de la Présidence, 15-16 octobre 1999, §10.
[124] Idem, §15.
[125] Idem, §20.
[126] Idem, §25.

Convention de Lomé[127] (Statewatch, 2000b). Lors de la finalisation de l'accord en février 2000, un nouvel article spécifiquement dédié aux migrations a été intégré aux relations UE-ACP. Celui-ci fournit une base juridique pour la négociation future d'accords bilatéraux de réadmission et instaure un « dialogue politique » notamment sur les « questions liées à l'immigration illégale en vue, le cas échéant, de définir les moyens d'une politique de prévention[128] ».

En outre, l'objectif politique, formulé à Tampere, d'allier l'aide au développement à la politique de retour volontaire trouve ici une application directe : sous couvert d'une assistance au développement « en vue d'inverser le mouvement d'exode des cadres des États ACP », l'Union entend « favoriser le retour des ressortissants ACP qualifiés résidant dans les pays développés par des mesures appropriés d'incitation au rapatriement[129] ».

Dans la coopération intergouvernementale instituée depuis l'adoption du Traité de Maastricht, la priorité accordée par les États à la répression et au traitement des illégalismes – dont ils sont à l'origine – illustre l'échec des politiques nationales d'expulsion au regard de l'objectif proclamé et partagé d'une effectivité des départs ; un constat qui permet d'autant plus aux instances communautaires de constituer cette politique en un enjeu supranational comme gage de crédibilité de l'obligation de réadmission. En outre, la logique de rationalisation des moyens semble pousser chaque État membre à s'investir dans l'élaboration collective d'un régime européen d'expulsion, au gré de son agenda interne et de l'instrumentalisation électoraliste des politiques d'immigration et d'asile.

Dès le début des années 1990, les États ont procédé, lors de leurs échanges de vues, à une première évaluation de l'inefficacité de leurs politiques respectives et institué des pratiques communes, allant de l'adoption emblématique du laissez-passer consulaire européen à l'affichage médiatique lié aux opérations conjointes d'expulsions collectives. Le Conseil de Vienne de 1998 avait néanmoins pointé les lacunes de cette coopération juridiquement non contraignante et affirmé son intention d'aboutir à l'adoption d'un cadre légal communautaire en matière de « rapatriement » tel que prévu par le traité d'Amsterdam. Les pratiques disparates d'inscription des « étrangers non-admis » dans le SIS entre les États membres avaient déjà mis en évidence les limites de l'élaboration d'un régime supranational de régulation des circulations largement fondé sur le maintien des règles nationales[130].

Pour autant, cette première étape de l'européanisation des politiques d'expulsion n'est pas réductible à une simple succession de déclarations de principe. Elle a notamment permis

[127] Renouvelé à trois reprises depuis 1975, la « Convention de Lomé » établit le cadre de coopération entre l'UE et les 77 pays ACP dans les domaines du commerce et de l'aide au développement notamment. Sa révision a été entérinée avec la signature de l'accord de Cotonou en juin 2000. D'autres révisions ont eu lieu depuis, en 2005 et en 2010.

[128] Article 13 §5 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

[129] Ibid., Partie 4 : « Coopération pour le financement du développement », article 80.

[130] En outre, l'article 96 de la Convention d'application Schengen précise d'ailleurs que l'inscription est une possibilité et non une obligation. Entre 1997 et 1999, l'Allemagne et la France sont à l'origine de près de la moitié des signalements aux fins de non-admis tandis que d'autres pays, comme le Portugal, ne recourent que très peu à ce type de fichage (Bigo et Guild, 2003).

l'émergence d'un nouveau discours symbolique participant de la représentation des frontières extérieures de l'espace commun dans la diversité de leurs matérialités et des visions nationales ; elle a également mis en branle, à l'échelle de l'UE, la construction de nouveaux rapports d'inclusion et d'exclusion. En outre, cette concertation, davantage opérationnelle que normative, autour de l'objectif proclamé d'une « obligation d'éloignement » a favorisé la production d'une logique de rationalisation de cette pratique et l'institutionnalisation des premiers mécanismes de mutualisation des moyens entre les États membres. Il reste cependant à délimiter le rôle de l'Union en matière de rapatriement et de réadmission, mais également à adopter un langage commun qui, jusqu'alors, fait encore défaut.

L'adoption d'un lexique et de définitions communes paraît en effet constituer une étape incontournable du développement d'une politique migratoire européenne. Jusqu'à présent, aucune définition n'a été retenue concernant cette politique tantôt qualifiée de « départ volontaire » (ou sinon, « qui s'impose » dans la convention de Schengen), tantôt qualifiée de « rapatriement » (par le traité d'Amsterdam), d'« éloignement » (le plus souvent), ou d'« expulsion » (synonyme d'éloignement et terme employé dans les documents en version anglaise) ou encore « de retour ».

C'est au cours du processus de communautarisation des politiques que la catégorie politique du « retour », déjà largement présente dans les textes à l'initiative de la Commission européenne, va s'imposer.

A l'instar de l'orientation donnée à la coopération intergouvernementale depuis le début des années 1990, et aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'encadrement des renvois des étrangers entrés ou séjournant irrégulièrement dans l'UE va faire l'objet d'une communautarisation pratique et normative avant même que des procédures communes d'entrée, d'admission au séjour et d'asile ne soient adoptées.

La perspective d'une législation européenne sur l'admission de travailleurs étrangers semble dès 2001 peu à peu s'écarter de l'agenda européen tandis que certains des travaux élaborés en matière d'immigration et de regroupement familial[131] par la Commission européenne nécessiteront souvent plusieurs années avant d'aboutir, lorsqu'ils ne restent pas lettre morte.

La logique de tri et d'accélération des procédures d'asile[132], qui avait été instituée dès le début des années 1990, va être confirmée ainsi que celle visant à endiguer les requérants en reportant la responsabilité de l'examen hors de l'espace de l'UE.

Enfin, l'acquisition de la « citoyenneté européenne », et de son attribut, la « libre circulation », demeure strictement du ressort des compétences nationales. Les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont largement critiqué cette

[131] Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JOUE n° L 251 du 3 octobre 2003, p. 12-18

[132] Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JOUE n° L 326 du 13 décembre 2005, p. 13-34. Déboutées de leur demande d'asile au motif qu'elles sont originaires de « pays d'origine sûr » ou de « pays tiers sûr », les personnes peuvent contester cette décision auprès des instances compétentes mais elles ne sont pas pour autant protégées contre une mesure de renvoi durant l'examen de leur recours.

orientation, qui revient finalement à mettre la charrue avant les bœufs (Amnesty International, 2002), et où la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice s'apparente à une « guerre aux migrants » (Migreurop, 2007).

CHAPITRE II : LA COMMUNAUTARISATION DU « RETOUR » : VERS UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'EXPULSION ?

Au lendemain de Tampere, les trois domaines de coopération intergouvernementale que sont l'« immigration clandestine et la traite des êtres humains », la « gestion des frontières extérieures » et le « rapatriement » s'imposent très vite comme des thématiques essentielles de l'activité des institutions européennes. En 2002, chacune de ces matières fait l'objet d'un « plan » spécifique cernant les contours d'une stratégie politique commune où la question du renvoi des expulsables fait figure de leitmotiv. En interaction avec les propositions de la Commission et les orientations négociées entre États membres, ces politiques se conjuguent pour former un véritable dispositif de contrôle des déplacements qui se déploie à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières de l'UE.

En juin 2002, le Conseil européen de Séville consacrera l'orientation restrictive et sécuritaire des politiques migratoires de l'UE : déclarée « priorité absolue[133] », l'immigration clandestine doit faire l'objet d'une « lutte résolue[134] ». Cette priorité, confirmée par les États membres lors des Conseils européens de Thessalonique en juin 2003 et de Bruxelles en novembre 2004, entraîne irrémédiablement dans son sillage la question du « retour » des personnes expulsables et de leur réadmission par des États hors de l'UE.

Mais les objectifs affichés par l'UE se heurtent aux intérêts divergents des pays enjoints de participer aux contrôles des frontières et à la politique d'expulsion. Si la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration est désormais formellement engagée, la négociation d'un compromis demeure un impératif face aux divergences entre les États membres et aux résistances qu'ils opposent dès lors qu'il s'agit de se défaire, ou plutôt de redéfinir collectivement le périmètre des souverainetés nationales. Ces tensions mettent en évidence les enjeux que suscitent la délimitation du périmètre de l'action communautaire, la définition de la nature de son intervention et la détermination d'un intérêt général de l'Union.

Ce qui est aujourd'hui désigné sous l'appellation « politique communautaire en matière de retour des étrangers en situation irrégulière » recouvre un dispositif composé de normes communes concernant la procédure de renvoi, d'un arsenal de mesures de coopération opérationnelles, d'une politique de réadmission et d'un budget spécifique. Le processus d'institutionnalisation de cette pratique d'État à l'échelle de l'UE s'est fait par étapes et au gré des orientations politiques privilégiées par les membres, entre d'une part le versant pratique de la coordination des administrations chargées de l'exécution de ces mesures et, d'autre part, la production de règles communautaires.

Face à la réticence des États à s'engager sur la voie d'une uniformisation contraignante et perçue comme intrusive, l'accent est mis d'emblée sur la coopération opérationnelle, au gré des suggestions de la Commission, des intentions du Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) et des initiatives étatiques. En outre, la définition de règles procédurales d'expulsion

[133] Conseil européen de Séville, Conclusion de la présidence, 21-22 juin 2002, § 30.
[134] Ibid., § 28.

inaugura, dans le domaine de la politique migratoire européenne, le processus législatif de codécision qui implique à la fois la Commission, le Parlement européen et le Conseil, un « test qui prendra rapidement des allures d'épreuves » (Carlier, 2008 : 15). Si les États demeurent largement souverains dans l'acte d'expulsion (comme dans l'octroi d'une régularisation), l'inscription de cette politique à l'échelle supranationale place néanmoins leurs pratiques respectives sous le contrôle et la menace d'une sanction de la Commission et des juridictions compétentes, telles que la Cour de Justice de l'Union européenne[135] et la Cour européenne des droits de l'homme[136].

1. L'élaboration d'un dispositif de lutte contre l'immigration clandestine ou l'urgence d'une politique communautaire de rapatriement ?

A l'initiative de la France[137], la coopération en matière de « reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers » investit dès l'été 2000 l'agenda du Conseil sans que les débats en matière d'immigration et d'asile n'aient pour autant progressé. En novembre 2000, la Commission européenne annonce quant à elle son intention d'avancer des propositions sur une « politique en matière de retour » en vue d'adopter des normes en matière de « décisions d'expulsion, de détention et d'éloignement[138] ». Du point de vue de l'institution, il s'agissait d'allier l'efficacité des mesures de renvoi à l'humanité de leur mise en œuvre :

> « Si les appels à un retour volontaire restent lettre morte, le respect de la politique européenne en matière d'immigration doit être garanti en dernier recours par un retour forcé[139]. »

Ces deux catégories politico-administratives se combinent pour formuler un double objectif, à priori antithétique et relevant largement de la rhétorique, de performance quantitative et de respect des valeurs morales.

a. La reconnaissance des décisions d'éloignement : l'enjeu de la coopération interétatique

La logique binaire des mécanismes de « retour » est clairement subordonnée à l'obligation de départ. Mais puisque les membres du Conseil se montrent peu enclins à s'engager dans l'élaboration de règles procédurales, priorité est donnée à la « reconnaissance mutuelle des

[135] Crée en 1952, la Cour de Justice de l'Union européenne est chargée de veiller au respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Ce contrôle de la légalité des réglementations et des actes s'applique aux institutions communautaires et aux Etats membres.

[136] Instituée en 1959 par les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme est une juridiction internationale compétente pour statuer sur des requêtes individuelles ou étatiques alléguant des violations des droits civils et politiques énoncés par la convention européenne des droits de l'homme. Depuis 1998, elle peut être saisie directement par les particuliers (extrait de la plaquette de présentation de la Cour : www.echr.coe.int).

[137] Initiative de la République française en vue de l'adoption de la directive du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers (doc. 10130/00 du 20/07/2000).

[138] Commission européenne, 2000, Une politique communautaire en *matière d'immigration*, COM (2000) 757 final, p. 13.

[139] Idem.

mesures d'éloignement[140] » qui permet de renvoyer d'office un étranger ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement par un autre État membre. Par le biais de cette réglementation, il s'agit de faire en sorte que le franchissement des frontières intérieures n'empêche pas la lutte contre l'immigration irrégulière et l'effectivité des départs. Consulté uniquement pour avis, le Parlement appelle au rejet de la proposition française et critique les « tentatives d'utiliser le droit communautaire comme instrument pour une ultra-activité des normes nationales administratives d'expulsion au sein d'autres États membres[141] ».

Présentée comme une première étape en vue de la communautarisation de cette pratique, la directive adoptée en mai 2001 témoigne surtout de l'écart qui sépare les principes communs élaborés dans le cadre de la coopération intergouvernementale au cours des années 1990 de leur mise en œuvre réelle au sein des pays membres. En effet, sans cette « reconnaissance mutuelle » des mesures nationales de renvoi, l'application des dispositions de l'acquis Schengen en la matière semble sérieusement compromise, sinon peu probable.

A l'instar de la définition prévue par l'article 23 de la convention d'application de Schengen, les « décisions d'éloignement » visées par la directive sont fondées sur la « menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité et sûreté nationales » et sur le « non respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers[142] ». Mais il ne s'agit là que d'un mécanisme au caractère facultatif car l'ensemble des motifs d'éloignements inscrits dans les législations nationales ne sont pas concernés et surtout, la directive est muette sur les conditions encadrant, en pratique, la reconnaissance d'une décision entre les États.

Une mesure de compensation[143] des coûts liés à l'exécution de l'éloignement devrait venir en soutien de cette coopération qui bute cependant sur une relative méfiance des États les uns vis-à-vis des autres, tant du fait de la diversité des procédures nationales de renvoi appliquées à l'échelle de l'UE que des pratiques disparates de contrôle des frontières de l'espace commun. Par ailleurs, « comment savoir, hors l'hypothèse du demandeur d'asile débouté et en séjour illégal dans un autre État membre et dont les empreintes figurent dans le fichier Eurodac, si l'étranger contrôlé a fait l'objet d'une décision d'éloignement dans un autre État membre ? Si cette personne est appréhendée en situation irrégulière sur le territoire d'un État, comment savoir si elle n'a pas déjà fait l'objet d'une décision d'expulsion délivrée par un autre État membre ? En ce cas, cet État devrait prendre la responsabilité de l'éloignement soit via la réadmission de l'individu en vue d'une expulsion, soit en assumant la responsabilité financière de celle-ci exécutée par un autre. On comprend le caractère sensible de la question pour les États membres… » (Julien-Lafferrière et Jouant, 2005 : 229-30).

---

[140] Directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, JOUE n° L 149 du 2 juin 2001.

[141] Parlement européen, 2001, *Rapport sur l'initiative de la République française en vue de l'adoption de la directive du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement*, A5-0065/2001 final, 27/2/2001, p. 10. Souligné dans le texte original.

[142] Directive 2001/40/CE…, op.cit., article 3.

[143] Elle sera adoptée par la Décision du Conseil du 23 février 2004 définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, JOUE n° L 60 du 27 février 2004.

Enfin alors que les normes adoptées dans le cadre de cette directive ont un caractère contraignant dans la mesure où elles doivent être transposées dans les législations nationales au plus tard le 2 décembre 2002, les États demeurent les maîtres du jeu pour retranscrire et délimiter la portée de ces règles, quitte à être poursuivis pour infraction en cas de non-transposition en droit interne, à l'instar du Luxembourg, de l'Italie et du Royaume Uni en 2005. Aussi la Commission va-t-elle plaider, jusqu'à leur adoption définitive en 2008, pour l'instauration de normes et de règles communes contraignantes concernant les procédures d'éloignement.

Plutôt que de s'interroger sur les causes de la permanence et du maintien de nombreux étrangers sans titre de séjour au sein de l'UE, les États membres vont centrer leur intervention sur les conséquences de l'irrégularité en privilégiant les actions de répression de ces situations et le contrôle des frontières (Math et Rodier, 2003). L'absence de débat sur la régularisation des étrangers dans les arcanes des institutions communautaires est illustrative de cette tendance et des enjeux liés à la défense de ce pré-carré de souveraineté par les États à l'échelle de l'UE. Mais si l'objectif d'une répression des étrangers sans papiers recueille l'assentiment général des membres, les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir font davantage question.

b. « Ce que l'immigration clandestine doit englober » : des orientations de la Commission aux priorités intergouvernementales

En novembre 2001, alors que le sommet qui doit réunir les chefs d'État à Laeken se rapproche, la Commission déclare qu'il est désormais « nécessaire de s'attaquer aussi à l'immigration clandestine, qui constitue le chaînon manquant d'une politique de l'immigration et de l'asile complète[144] ». Ses précédents travaux sur l'immigration et l'asile[145] lui avaient d'ores et déjà fourni l'occasion d'esquisser à grands traits ses intentions et son cadre d'interprétation des phénomènes migratoires et des mesures à prendre en la matière. La diminution de la présence d'étrangers sans titre de séjour constitue, selon la Commission, une condition, du moins l'« élément fondamental d'une politique plus ouverte en matière d'immigration à l'échelon européen[146] ». Néanmoins elle considère qu'il reste encore à « définir de façon détaillée ce que la lutte contre l'immigration clandestine au niveau de l'Union européenne doit englober[147] ».

Le cadre politique défini par la Commission

La Commission suggère d'inscrire cette politique dans sept domaines, à savoir « la politique commune en matière de visa, l'infrastructure pour l'échange d'information, la coopération et

[144] Commission européenne, *Communication concernant une politique commune en matière d'immigration* clandestine, COM (2001) 672 final, p. 3.
[145] Commission européenne, 200, Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile, COM (2000) 755 final et Une politique *communautaire en matière d'immigrati*on, COM (2000) 757 final.
[146] COM (2000) 757 final, p. 13.
[147] COM (2001) 672 final, p. 6.

la coordination, la gestion des frontières, la coopération policière, la législation sur les étrangers et le droit pénal, et la politique de retour et de réadmission[148] ».

La politique de réadmission et de retour est appréhendée ainsi comme une « partie intégrante de la lutte contre l'immigration clandestine ». C'est donc l'ensemble du parcours migratoire qui serait visé, du visa au renvoi en passant par le renforcement des contrôles extraterritoriaux et la création d'un corps européen des gardes-frontières. Si la question du renvoi ne constitue que l'un des éléments d'une telle politique, elle traverse l'ensemble des orientations exposées dans la communication de la Commission qui y distille ci et là des mesures d'aide au retour.

L'inclusion du champ pénal dans la coopération entre les États est révélatrice du processus de criminalisation de l'immigration dans les travaux alors engagés au sein des institutions européennes comme au niveau des États (Palidda, 1999 ; Wacquant, 2004 ; Fischer et Darley, 2010). A l'initiative de la France, une directive visant à définir l'« aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers » ainsi qu'une décision-cadre visant à « renforcer le cadre pénal de la répression » de ces nouveaux délits sont alors en discussion[149]. En réaction au drame des 58 ressortissants Chinois découverts asphyxiés dans le camion frigorifique qui les conduisait au Royaume-Uni, le Conseil européen avait en juin 2000 exprimé sa ferme intention de renforcer les sanctions prises à l'encontre des « filières criminelles d'immigration clandestine ».

Dans le cadre de la répression de l'« emploi illégal », l'amende prévue envers les employeurs de travailleurs en situation irrégulière est présentée comme une récupération légitime de « gains financiers illicitement acquis de l'immigration clandestine[150]». La Commission suggère que cette manne serve à financer des « programmes de retour volontaire, ce qui permettrait de créer une perspective pour les migrants retournés dans leur pays d'origine[151] ». L'instauration de cette sanction financière à l'encontre des employeurs permet en quelque sorte de faire d'une pierre deux coups, en sanctionnant à la fois l'« emploi illégal » et le « séjour clandestin », autrement dit les patrons et les travailleurs, en même temps « victimes d'exploitation » et en infraction avec les législations.

D'après les estimations d'Europol citées par la Commission, 500 000 personnes entrent chaque année dans l'Union tout en étant dépourvues d'autorisation d'entrée. Néanmoins malgré les accents sécuritaires du discours sur la lutte contre l'immigration clandestine, la Commission rappelle l'impraticabilité de l'objectif d'éradication des étrangers sans titre et les aménagements ponctuellement élaborés par les États :

> « Compte tenu de ces chiffres et des difficultés pratiques qui se poseraient si l'on veut renvoyer ces personnes dans leurs pays d'origine, plusieurs États membres ont eu recours à des mesures

[148] COM (2001) 672 final, p. 3.
[149] Elles seront adoptées en 2002 : Directive 2002/90/CE du Conseil, du 28 novembre 2002, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JOUE n° L 328 du 5 décembre 2002. Décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JOUE n° L 328 du 5 décembre 2002.
[150] COM (2001) 672 final, p. 25.
[151] Idem.

de régularisation ou d'amnistie ; on estime que, depuis les années 1970, quelque 1,8 million de personnes ont obtenu un titre de séjour en vertu de ces mesures[152]. »

La pratique de légalisation du statut des étrangers répond en effet largement aux agendas politiques et aux besoins économiques nationaux. Les opérations de régularisation s'apparentent à une sorte de « soupape ». L'irrégularité se construisant dans la confrontation à la loi et aux institutions, la situation administrative des étrangers est étroitement liée aux règles du franchissement des frontières, et donc évolutive et tributaire de leurs changements dans l'espace comme dans le temps.

Mais, selon la Commission, il s'agit plutôt d'un « processus d'immigration clandestine ». Dans cette optique, « agir à toutes les étapes des mouvements de personnes est donc indispensable » considère-t-elle. Une telle conception extensive et programmatique permet de justifier des dimensions dissuasive et répressive de la politique de régulation et de contrôle des déplacements et des personnes, non seulement au sein de l'UE mais aussi depuis les pays d'émigration ou traversés par des migrants. Dans cette perspective, l'irrégularité ne se construit donc plus dans le rapport direct à la loi et aux franchissements des frontières de l'UE, mais elle est appréhendée à distance, dans sa dimension « potentielle », afin de satisfaire la stratégie d'endiguement des flux migratoires de l'UE.

La logique de prévention se conjugue avec celle du soupçon et semble donner corps, du moins sur un plan symbolique et idéologique, à l'idée d'une « émigration illégale ». Or comme le rappelle Claire Rodier, en réaction à la banalisation croissante de cette conception dans la presse et parmi les politiques, « seule l'immigration peut ne pas être légale, l'entrée sur le territoire d'un État étant soumise à son vouloir souverain. C'est bien sûr par une symétrie fallacieuse que l'idée d'une « émigration illégale » s'est forgée, puisque si aucun pays n'est disposé à accueillir le voyageur, alors celui-ci perd le droit de voyager. […]. Sur fond d'électoralisme raciste, cette création de vocabulaire cache un marchandage » (2006). En effet, la Commission propose d'intervenir dans des « pays de transit » auprès des personnes arrêtées en dehors des frontières intérieures, alors qu'elles sont en cours de route : elle prône la mise en œuvre d'une « aide au retour pour les immigrants clandestins[153] ».

En contradiction avec le « droit de quitter tout pays, y compris le sien » inscrit notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948[154], le champ d'action de la politique de renvoi envisagé par la Commission s'étend donc hors des frontières européennes. La dimension spatiale qui lui est conférée laisse ainsi entendre de façon tacite que « l'immigration irrégulière » vient de l'extérieur, avant même qu'il n'y ait eu franchissement des frontières et entrée en « immigration ». Cette conception semble reconfigurer les situations d'expulsion et d'expulsabilité et permet de légitimer l'inscription spatiale de cette politique d'arrestation et d'aide au retour hors de l'UE. Par le biais d'une « aide » mise en

[152]COM (2001) 672 final, p. 14.
[153] Idem, p. 17.
[154] Selon l'article 13 §2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. »

œuvre au nom d'une politique « préventive », l'UE entend ainsi monnayer le contrôle de ses propres frontières extérieures avec ses voisins plus ou moins lointains.

La Commission plaide d'ailleurs pour un renforcement de la coopération internationale sur ces questions au sein d'autres enceintes, afin de « faciliter et favoriser la coopération des pays tiers et d'autres actions visant à combattre l'immigration clandestine.[155] » Elle cite en exemple « l'expertise d'organisations internationales, comme le HCR ou l'OIM » et met en avant l'intérêt qu'il y a à agir de concert avec ces instances pour cautionner et rationaliser l'action de l'UE :

> « Tout d'abord, ces organisations pourraient confirmer que les mesures en question sont pleinement respectueuses des besoins de protection justifiés. Ensuite, le fait d'utiliser des infrastructures existantes plutôt que d'en créer de nouvelles permettrait une certaine synergie. Enfin, une telle participation entraînerait une meilleure compréhension mutuelle entre les différents acteurs[156]. »

La politique de « partenariat avec les pays tiers » formulée lors du sommet de Tampere semble à présent se traduire davantage par une logique de chantage : l'UE souhaite faire « usage de son poids politique[157] » envers les pays non coopératifs en matière de réadmission et d'identification des étrangers sans titre. Cette orientation s'inscrit d'ailleurs dans les conclusions du Conseil du 4 décembre 2000 concernant les « mesures à prendre envers les États qui posent des problèmes en matière de délivrance de documents permettant l'éloignement du territoire des États membres de l'Union européenne[158] ». La constitution d'une base de données sur les visas délivrés par les autorités des membres de l'UE, dénommée « Système européen d'identification des visas[159] » (SIV), devrait permettre de « contrôler les retours » et faciliter l'identification des ressortissants étrangers restés au-delà de la période de validité du visa et d'obtenir des laissez-passer consulaires nécessaires pour procéder aux reconduites aux frontières. Néanmoins échappent à ce fichage les personnes qui ne sollicitent pas de visa ainsi que celles qui en sont dispensées pour accéder à l'espace commun[160].

D'une façon générale, la politique communautaire en matière du retour doit selon la Commission s'appuyer sur des « principes communs, des normes communes et des mesures communes[161] ». La priorité accordée aux retours non coercitifs et l'obligation des pays tiers de réadmettre leurs ressortissants ou toute personne qui a transité sur leur sol sont constituées en « principes ». Elle estime enfin qu'il faudrait également prendre en considération les « conséquences de l'entrée et du séjour clandestins concernant chaque personne en séjour

---

[155] COM (2001) 672 final, p. 9.
[156] Idem.
[157] Ibid., p. 27.
[158] Conseil Affaires générales, 2000, Conclusions de la 2316e session du Conseil « Affaires générales », Point 19, docs. 13995/00 JAI 154 AG 78, texte non publié.
[159] COM (2001) 672 final, p. 14.
[160] Une liste des pays soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'UE avait été élaborée par le Conseil : cf. Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JOUE n°L 81 du 21 mars 2001.
[161] COM (2001) 672 final, p. 26.

irrégulier, y compris la faisabilité de contrôles des sorties[162] » et semble, par là, prévoir implicitement une sanction, du moins vouloir attribuer un statut particulier aux étrangers non-admis et reconduits hors des frontières de l'UE. Pour « inciter les États à redoubler d'efforts[163] », la Commission affirme son intention de créer un instrument financier spécifiquement consacrée à la politique commune de retour.

Lors du Conseil de Laeken de décembre 2001, l'intérêt des chefs d'État en matière d'immigration clandestine commune avoisine l'objectif d'une sécurisation accrue des dispositifs de contrôles des frontières extérieures. L'attention portée par les chefs d'État sur ce point intervient dans un contexte marqué à la fois par la perspective d'une reconfiguration prochaine de la frontière commune avec l'élargissement de l'UE de 15 à 25 membres en 2004[164] et par les attentats du 11 septembre. Les priorités de l'UE connaissent un nouvel infléchissement sécuritaire. Les conclusions du Conseil caractérisent le rapprochement qui est alors établi entre le terrorisme, la criminalité et les questions migratoires : les États considèrent qu'une « meilleure gestion du contrôle des frontière extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains[165] ». La lutte contre le terrorisme vient renforcer l'argumentaire en faveur des mesures de contrôle aux frontières et les préoccupations protectionnistes liées à de l'ordre public.

A cette occasion, le Conseil européen appelle à l'élaboration d'une « nouvelle liste de priorités et d'un plan d'actions clair »[166] en matière d'immigration irrégulière sur la base de la communication de la Commission relative à l'immigration clandestine. Une « véritable politique commune d'asile et d'immigration » passe nécessairement, selon les chefs d'État, par « l'intégration de la politique des flux migratoires dans la politique extérieure de l'Union européenne[167] ». Néanmoins, à la lecture des conclusions, il s'avère que cette dimension se résume très largement à la politique de réadmission. Aussi, l'un des principes clés qui doit guider les progrès d'une approche commune de rapatriement ne réside-t-il pas tant, pour le Conseil, dans la préférence à accorder aux « retours volontaires », comme le suggère la Commission européenne, que dans le renforcement de l'obligation d'éloignement et la conclusion d'accords de réadmission avec des pays ciblés.

Le « *plan global de lutte contre l'immigration clandestine* et la traite des êtres humains » : réadmission et coordination des expulsions

Le 28 février 2002, le Conseil JAI adopte un « plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne » qui reprend l'essentiel des mesures suggérées par la Commission européenne dans le cadre de sa communication de

[162] Ibid., p. 24.
[163] Ibid., p. 26.
[164] Les 10 nouveaux membres seront : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, Chypre et Malte.
[165] Conseil européen de Laeken, 2001, Conclusions de la présidence, 14-15 décembre 2001, §42.
[166] Idem, § 40.
[167] Idem.

novembre 2001 tout en prenant acte des orientations fixées à Laeken. Le développement de la politique de réadmission, la coopération intra-européenne et extracommunautaire en matière de « transit des étrangers rapatriés » et la définition de « normes communes pour les procédures de rapatriements » constituent les trois axes prioritaires mis en exergue par le Conseil dans le cadre de ce plan.

Par delà l'affirmation d'un nécessaire « juste équilibre[168] » entre le « droit de choisir » les personnes admissibles sur le territoire et le « devoir de protection » lié aux obligations émanant du droit international, le Conseil entend « garantir que les ressortissants de pays tiers quittent le territoire des États membres lorsqu'ils n'ont pas un statut légal qui autorise leur séjour, que ce soit à titre temporaire ou permanent ».

La politique de réadmission et de rapatriement est présentée à la fois comme une « partie intégrante[169] » et un « élément essentiel » de la politique contre l'immigration irrégulière. Sa communautarisation doit d'abord passer par l'identification de pays cibles et se déploiera « en fonction de l'intérêt de l'Union européenne et de ses États membres ». Ce vœu prioritaire est exaucé en avril 2002, avec l'adoption de critères de sélection[170] et d'une liste de pays avec lesquelles l'UE entend négocier des accords de réadmission. La Chine, l'Albanie, la Turquie et l'Algérie sont la cible des nouveaux mandats de négociation qui seront confiés à la Commission. Ces pays, réputés réfractaires à la délivrance de laissez-passer consulaire permettant l'expulsion de leurs nationaux, sont donc placés en première ligne. Ce choix est par ailleurs légitimé au regard de la « pression migratoire » qu'ils exerceraient aux frontières de l'UE mais également par le « nombre de personnes en attente de retour[171] » au sein des États membres.

A la dimension quantitative des flux s'ajoute le critère de la sécurisation des frontières extérieures par les pays voisins directement frontaliers ou sinon, dans une optique visant à « maintenir un équilibre géographique entre les différentes régions d'origine et de transit des flux migratoires clandestins ». Néanmoins, ces orientations restent très largement tributaires du bon vouloir des États visés : face à la difficulté de négocier de tels accords et aux intérêts pas nécessairement concordants entre les membres, le Conseil opte pour une logique au « cas par cas […] en tenant compte des résultats obtenus dans le cadre des négociations en cours et en évaluant en permanence leur application pratique ainsi que les besoins réels du moment[172] », et surtout inscrit l'intervention de l'Union dans la recherche d'une « valeur ajoutée » par rapport aux négociations menées par chacun des États.

Si les ministres de l'Immigration et de l'Intérieur invitent la Commission à élaborer « une mise au point d'une approche commune et d'une coopération entre les États membres en vue

[168] Conseil européen de Laeken…, § 71.
[169] Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, JOUE n°C 142 du 14 juin 2002, § 69.
[170] Conseil de l'Union européenne, 2002, Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés – Projet de conclusions, 7990/02 COR 1 LIMITE MIGR 32, 16/04/2002.
[171] *Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine…,* § 70.
[172] Idem, § 3.

de l'exécution des mesures de rapatriement[173] », l'adoption de normes n'est pas encore véritablement inscrite à l'ordre du jour, du moins le plan se montre-t-il prudent puisqu'il est question, « à moyen terme », d'« analyser la possibilité d'adopter des mesures destinées à définir des normes communes minimales pour les procédures de rapatriement ». Néanmoins, le Conseil JAI constate l'« hétérogénéité des dispositions normatives relatives aux procédures de rapatriement et des pratiques administratives correspondantes » qui est considérée comme un éventuel obstacle à la définition d'une « politique commune efficace de rapatriement de ressortissants de pays tiers ».

A l'inverse, la coordination des pratiques nationales et la coopération opérationnelle entre les services chargés de l'exécution des mesures de renvoi recueillent l'intérêt immédiat des gouvernements. Les ministres optent pour une approche pragmatique qui consiste à faire de l'élaboration de règles communes des instruments dédiés à l'uniformisation des pratiques nationales par le biais de mécanismes de coopération entre les agents des États (Duez, 2008 : 132). Les obstacles majeurs rencontrés par les États membres dans la mise en œuvre des mesures d'éloignements figurent toujours parmi les mesures de concertation prioritaires. Quelques semaines avant l'adoption de ce plan, le Conseil Jai avait d'ailleurs adressé un questionnaire[174] aux États membres afin de favoriser l'échange d'information sur leurs pratiques respectives à l'égard de chaque pays tiers en matière de réadmission, d'obtention de laissez-passer auprès des autorités consulaires et d'usage du laissez-passer européen. Ce partage d'expériences doit permettre l'élaboration d'un guide de « bonnes pratiques » en matière d'identification et d'obtention des laissez-consulaires.

En outre, le Conseil Jai adopte, concomitamment avec ce « plan global », le « Catalogue Schengen. Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission : recommandations et meilleurs pratiques » qui a notamment pour « but de préciser et d'expliquer les exigences auxquelles les pays candidats seront appelés à satisfaire lors de leur adhésion[175] ». Il s'agit également d'uniformiser les pratiques des membres pour s'assurer de l'application correcte de l'acquis Schengen. Devant la perspective de l'élargissement de l'UE, le Conseil réaffirme la logique des mesures compensatoires formulée depuis la création de l'espace Schengen :

> « La libre circulation mise en place sur le territoire Schengen exige en contrepartie le renforcement des frontières extérieures de ce territoire et une politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière efficace et dissuasive[176]. »

La politique de contrôle des frontières extérieures est ainsi conçue comme « outil important pour préserver la sécurité intérieure et notamment prévenir l'immigration clandestine ». Les contrôles doivent se faire à différents niveaux, décrits comme autant de « filtres » placés à

[173] *Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine…*, Annexe IV, p. 36.
[174] Council of the European Union, 2002, Forced repatriation of people who do not fulfil or no longer fulfil entry or residence conditions – Draft conclusions, doc. 6071/02 LIMITE MIGR 8, 7/02/2002.
[175] UE Catalogue Schengen: Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission: recommandations et meilleures pratiques (document adopté par le Conseil JAI du 28 février 2002), p. 3.
[176] Idem pour cette citation et celle des paragraphes suivants.

l'intérieur comme à l'extérieur des frontières européennes, et avec la coopération des pays tiers.

Si le principe de réadmission permet d'imposer aux pays visés l'« obligation d'accueillir » les expulsés de l'UE, le Catalogue considère par ailleurs qu'une telle politique « responsabilise tant les États membres que les États tiers dans leur obligation d'assumer un contrôle efficace de leurs frontières ». Ce catalogue dresse, à partir d'une compilation des façons de faire nationales, un certain nombre de « recommandations » et de « bonnes pratiques » dans la mise en œuvre des mesures d'éloignement. L'opération de renvoi fait ainsi l'objet d'un découpage procédural par étapes, de l'identification des personnes en instance d'expulsion à la rétention puis à l'obtention d'un laissez-passer consulaire et à la prévision d'une escorte jusqu'aux « points de remise » des expulsés dans les pays où ils sont renvoyés. Le champ d'application des mesures d'éloignement ajoute, aux personnes visées par la directive de mai 2001, le cas particulier des mineurs isolés au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant. Enfin, il est recommandé d'assortir les décisions de reconduite d'une « interdiction du territoire pour une période suffisamment longue et inscrite dans le SIS afin de la rendre dissuasive ». Quoi que non contraignantes, ces dispositions préfigurent dans une certaine mesure la définition des règles européennes de rapatriement des étrangers alors engagée au sein des arcanes communautaires.

Soucieux de voir l'élaboration de cette politique progresser, c'est « d'urgence[177] » que le Conseil JAI sollicite la présentation par la Commission d'un « Livre vert consacré à l'analyse de mesures et d'actions éventuelles qui concrétisent une politique communautaire en matière de rapatriement ».

c. L'utilité d'une politique communautaire en question

Première consultation du genre en matière de politique migratoire commune, la publication en avril 2002 du « Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier[178] » vise à ouvrir le débat sur la nécessité d'élaborer, au niveau européen, une telle politique encadrée par des normes communes relatives à « l'expulsion, la rétention et éloignement[179] » et, le cas échéant, d'en définir le contenu. Le livre vert est le premier document qui développe spécifiquement la question d'une communautarisation de la pratique étatique d'expulsion prévue par le traité d'Amsterdam et qui tente d'en délimiter les principales dimensions ainsi que le rôle des différents acteurs en jeu. La notion de « retour » fait par ailleurs pour la première fois l'objet d'une proposition de définition, étroitement liée à la terminologie juridique de la pratique d'expulsion.

Si c'est davantage de l'obligation de départ qu'il s'agit ici, la Commission souligne que la « question du retour est très vaste et recouvre un grand nombre de situations[180] » qu'elle distingue en fonction du statut juridique des personnes au regard des lois de l'immigration.

[177] Proposition de plan glob*al de lutte contre l'immigration clandestine…*, § 69.
[178] COM (2002) 175 final, 10/4/2002.
[179] Idem, p. 12.
[180] Idem, p. 6.

Les deux grandes catégories (régulier/irrégulier) du retour sont a priori traitées de façon distincte. Avant de soumettre ses propositions concernant les étrangers « n'ayant pas besoin d'une protection particulière et en séjour irrégulier[181] », la Commission annonce qu'elle abordera ultérieurement la problématique du « retour » des « personnes en séjour régulier dans un pays et qui, après un certain temps, expriment le souhait de regagner leur pays d'origine. » Néanmoins, elle en esquisse à grands traits les contours sans pour autant cerner, précise-t-elle, « toutes les dimensions du problème du retour des ressortissants de pays tiers ».

Le retour au pays des immigrés « réguliers » : circuler ou rentrer

En 2000, la Commission avait déjà formulé cette question, et cela en exposant sa conception de la « notion de migration », entendue comme une « forme de mobilité qui encourage les immigrants à maintenir et à renforcer les liens qu'ils ont avec leur pays d'origine[182]. » Cette construction prédictive du rapport à la migration et aux liens avec une « origine » s'inscrit dans les logiques sédentaires et stato-nationales des institutions. La diversité et la complexité des parcours biographiques sembleraient ainsi réduites à une « mobilité » sans ancrage en immigration. Cette représentation est unilatéralement tournée vers le « pays d'origine », et paraît suggérer une aspiration naturelle au « retour » comme d'un but en soi.

A cet égard, la Commission déclare qu'il est impératif de « veiller à ce que le cadre légal ne coupe pas les migrants de leur pays d'origine » : les immigrés doivent pouvoir « circuler ou rentrer » et cela, ne serait-ce selon elle, que parce qu'une « telle conception inciterait les immigrés à prendre part au développement économique de leur pays d'origine », voire « dans certains cas à leur retour volontaire dans le cadre de mesures d'aide à la réintégration[183] ». Ce postulat offre une lecture utilitariste de la migration et des intentions ambivalentes qui caractérisent le lien entre ce que les institutions nomment la « migration de retour » et le « développement ». Cette représentation du rapport au pays natal et de l'immigration, qui permet de justifier une mise à contribution des immigrés sous couvert d'aide, illustre le discours des institutions à la construction de « liens avec le pays d'origine » au nom du « développement », sinon du « codéveloppement ».

Dans le livre vert, la Commission affirme que « pour nombre de ressortissants des pays tiers en situation régulière dans l'Union européenne, le retour, le moment venu, dans leur pays d'origine peut représenter un choix souhaitable ou raisonnable. C'est un sujet important en soi, qui mérite aussi un examen approfondi, notamment en ce qui concerne ses effets sur les pays d'origine[184] ». Dans cette optique, le retour au pays doit ainsi être facilité sinon stimulé. La Commission annonce d'ailleurs qu'un programme destiné aux ressortissants afghans en Europe est à l'étude : il s'agit d'« aider » ces personnes à « participer à la reconstruction et au développement de leur pays[185] ». Les suggestions brièvement esquissées dans le Livre vert

[181]COM (2002) 175 final, 10/4/2002, p. 7. Souligné dans le texte original.
[182] Commission européenne, 2000, *Une politique communautaire en matière d'immigration*, COM (2000) 757 final, p. 9.
[183] COM (2002) 175 final, p. 7.
[184] Idem.
[185] Idem.

visent plus généralement à « promouvoir certains schémas de mobilité entre les États membres de l'UE et les pays tiers afin d'inciter les migrants à conserver et développer des liens avec leur pays d'origine[186] ». Pour préserver ces liens, elle envisage diverses actions telles que le « réexamen de la législation restreignant la libre circulation des migrants en situation régulière entre leur pays de résidence et leur pays d'origine », les mesures d'« incitation des migrants à s'intéresser aux projets de développement, aux initiatives commerciales et de formation dans leur pays d'origine », ou encore l'« apport d'une aide financière ou autre, y compris la fourniture de capital-risque, pour aider les candidats au retour à se réinstaller dans leur pays d'origine[187] ».

Si aucun texte n'a été publié spécifiquement sur ce sujet depuis lors, les mesures liant les questions migratoires à la politique de « développement » de l'UE ainsi que les discussions relatives à l'admission temporaire de travailleurs étrangers viendront conforter cette politique d'« aide » aux « candidats au retour[188] » (potential returnees). Face à l'affichage politique d'une répression de l'immigration clandestine, cette inclusion du « retour des réguliers » et l'usage multiple de la catégorie politique « retour » contribuent à entretenir la confusion et l'ambivalence des intentions politiques sous-jacentes. Alors que les uns sont encouragés à ne pas rester, les autres sont sommés de partir.

L'ébauche d'un régime de retour, entre légitimation et rationalisation

« A des fins de clarification, des définitions communes sont nécessaires de manière à éviter tout malentendu[189] » affirme la Commission. Si le « retour » est désigné comme la « notion clé de cette politique », elle précise qu'il doit comprendre « toutes les phases de préparation ou de mise en œuvre du retour dans le pays d'origine ou de transit indépendamment du fait de savoir si ce retour est volontaire ou forcé. » Outre la rhétorique binaire volontaire versus forcé dans lequel la Commission inscrit ses orientations politiques, une distinction est faite parmi les pays de renvoi. En effet, d'après les définitions, le « rapatriement » est uniquement dirigé vers l'État dont la personne a la nationalité tandis le « retour » peut quant à lui s'opérer également au sein de pays où elle n'aurait fait que transiter. Cette distinction est révélatrice des orientations de l'UE depuis les années 1990 en matière de réadmission et de l'extension de ce concept sous l'impulsion des États Schengen, ainsi que de leur politique de gestion des flux migratoires.

La Commission propose d'ailleurs une définition de la notion de « transit » qui recouvre deux situations différentes. Elle fait d'abord référence à un « séjour dans un pays tiers » en tant que motif susceptible de fonder, dès lors que des accords de réadmission ont été conclus en ce sens, le renvoi d'une personne sans que celle-ci ne soit ressortissante de cet État mais parce qu'il peut être prouvé qu'elle y a « transité ». La deuxième acception du terme s'applique à

[186] Idem.
[187] Idem.
[188] Idem.
[189] L'ensemble des définitions de la Commission sont réunies en annexe du Livre vert, p 29. Les citations de ce paragraphe en sont extraites.

l'aspect pratique de la procédure lorsqu'il n'existe pas de liaison aérienne directe à partir du pays de renvoi et qu'une correspondance dans un État tiers est nécessaire : il s'agit ici du « passage par ce pays lors du transfert de l'intéressé du pays de départ vers le pays de destination ».

Derrière la construction d'un vocabulaire commun se dessinent les enjeux normatifs d'une pratique européanisée de l'expulsion et la définition du périmètre d'action de la Communauté face aux souverainetés des États.

La mention de la coercition est, à l'instar de la notion de rapatriement, progressivement supprimée des lexiques adoptés à l'échelle communautaire au cours de l'année 2002. Si le livre vert définit le retour forcé comme un « retour dans le pays d'origine ou de transit qui s'effectue sous la menace avec ou sans recours à des mesures de coercition », les terminologies proposées par la suite tendent de normaliser l'expulsion en l'inscrivant dans une dimension purement administrative : il s'agit alors d'un « retour imposé dans le pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, effectué sur la base d'un acte administratif ou judiciaire[190] ».

A l'échelle de l'UE, le « séjour irrégulier » désigne la situation de l'étranger « qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire des États membres de l'Union européenne ». L'ambigüité de la définition européenne du séjour irrégulier peine à occulter les divergences de législations nationales au sein de l'espace commun et l'absence d'une définition des conditions de la « régularité ». Les fondements des décisions de « retour », qu'il s'agisse de mesures d'éloignement, d'expulsion ou de refoulement aux frontières, illustrent des enjeux liés à la délimitation du champ d'application d'une politique européenne de renvoi des étrangers non-admis et à la formulation des situations afférentes.

Selon la Commission, l'« expulsion » est l'acte administratif ou judiciaire qui « met fin à la régularité d'un séjour antérieur légal » d'une personne et fonde l'obligation de départ. L'« éloignement » s'inscrit davantage dans une logique procédurale et sert à désigner la « mesure d'exécution par laquelle l'intéressé est transféré physiquement en dehors du pays ». Employée pour désigner la pratique d'expulsion des États, la qualification de cette politique par l'usage du mot « retour » témoigne de l'ambivalence du discours institutionnel en la matière. Au regard du vocabulaire juridique existant (et malgré la diversité de ce lexique à l'échelle de l'UE), ce terme englobant semble en outre maintenir les pratiques de renvoi dans une zone d'imprécision où l'on saisit mal les différents motifs fondant les mesures légales de renvoi. Alors que le traité d'Amsterdam privilégie le terme « rapatriement », le choix émis, depuis les années 1990, d'opter pour l'euphémisme « retour » n'est pas anodin et lui permet d'intégrer au modus operandi des obligations d'éloignement une dimension morale voire

[190] Commission européenne, Communication relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 564 final, 14/10/2002, Annexe, p. 28. Cette définition est reprise en novembre 2002 par le Conseil JAI dans son Programme d'action en matière de retour sur les propositions de la présidence danoise (Note from the Presidency, 2002, Action Programme for Return/Repatriation based on the Commission's Green Paper on a Community return policy on illegal residents, doc. 10895/02 LIMITE MIGR 67, 11/7/02, p. 31.)

humanitaire par l'adoption d'une vision binaire distinguant le retour « volontaire » du « forcé ».

Émerge sous l'impulsion de la Commission un nouveau régime de justifications collectives et de rationalisation des motifs de renvoi tandis que la territorialité de l'expulsabilité et de l'expulsion se reconfigure.

On y part de l'« hypothèse de départ » qu'une « politique en matière de retour est nécessaire pour préserver l'intégrité des systèmes d'admission légale et d'admission pour des motifs humanitaires[191] ». Essentiellement présentée jusqu'à présent comme la suite logique des mesures de répression de l'immigration clandestine, la politique de renvoi est cette fois conçue comme « partie intégrante d'une politique communautaire globale en matière d'immigration et d'asile ». Si l'ouverture des « canaux d'admission » constitue l'une des mesures susceptibles de réduire la « pression migratoire » constatée aux frontières de l'UE par la Commission, elle ne peut en aucun cas être une panacée.

Cette dernière rappelle que la régularisation peut être considérée comme une « reconnaissance des besoins du marché du travail » et le « résultat d'une réflexion sur les difficultés que pose la mise en œuvre, dans des conditions satisfaisantes, des politiques en matière de retour ». Elle justifie de cette position en insistant sur l'obligation de respect envers l'État de droit qui est constitué à cette occasion en un « élément constitutif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ». En outre, l'éviction des étrangers non-admis serait une condition sine qua non pour « faire accepter par l'opinion publique une plus grande ouverture en faveur de nouveaux immigrés en situation régulière ». Elle confère par ailleurs aux « retours forcés » une portée dissuasive « tant pour les immigrés clandestins qui séjournent déjà dans les États membres que pour les immigrés clandestins potentiels qui sont encore en dehors de l'Union ». Passant sous silence la dimension économique de l'immigration irrégulière et les effets des politiques restrictives des membres de l'UE sur les possibilités d'obtention d'un statut légal, elle affirme que l'efficacité des renvois pourrait « encourager les immigrés potentiels à préférer explorer les possibilités de séjour légal dans l'Union et dissuader ceux qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour entrer dans l'UE ».

Les propositions de la Commission laissent transparaître les paradoxes qui président à l'élaboration d'une politique de renvoi avant même que ne soient adoptées des normes communautaires en matière d'admission au séjour et d'asile, pourtant considérées comme une « condition préalable ». Il s'agirait donc de légiférer sur les « irréguliers » alors qu'aucune définition commune de la « régularité » du statut administratif des étrangers dans l'UE n'existe. En l'absence d'un régime commun d'asile et d'immigration, la réflexion amorcée par la Commission en matière d'asile et de retour semble n'être qu'un exercice de rhétorique dont on peine à saisir la portée pratique. Néanmoins elle saisit cette occasion pour inscrire son appréhension du départ des réfugiés statutaires et déboutés dans la politique de « solutions durables » prônée par le HCR et parmi lesquelles figurent, outre l'intégration ou la

[191] COM (2002) 564 final, p. 6. Les citations des paragraphes suivants sont extraites de la même source, p.8-9.

réinstallation dans un pays d'accueil, le retour, de préférence « librement consenti » (pour reprendre le jargon cette institution onusienne), et sinon « forcé ».

L'éventualité de « mouvements de retours massifs[192] » évoquée dans le Livre vert peut paraître surprenante au regard des difficultés qu'éprouvent les États dans la mise en œuvre des mesures d'éloignement et, d'une façon générale, leur absence de maîtrise des décisions individuelles. La préférence accordée au « retour volontaire » se fonde, selon la Commission, sur des « raisons humaines évidentes » mais également par le fait que ce modus operandi est considéré comme « moins lourd sur le plan administratif que le retour forcé ». La volonté de rationaliser les mesures de reconduite aux frontières « en vue d'améliorer le taux d'exécution effective des décisions d'expulsion » se combine à des préoccupations d'ordre moral. Il s'agirait de rendre compatible l'obligation d'éloignement des États et la protection des droits fondamentaux, telle que l'asile, le droit de vivre en famille, ou encore l'interdiction des expulsions collectives. Seule l'édiction de règles « concernant toutes les phases du retour » serait garante de l'égalité de traitement des personnes expulsables et viendrait simplifier par ailleurs le travail des administrations chargées de sa mise en œuvre. La codification de la pratique de l'expulsion, qui est présentée comme une « atteinte très sérieuse à la liberté et aux souhaits de la personne concernée », est ainsi légitimée par un discours contradictoire qui tente de concilier la « dignité » et le droit des personnes expulsables avec le pouvoir de l'État et l'usage de la force publique.

L'adoption de normes communes supposerait une délimitation collective du champ d'application des « décisions d'expulsion », la formulation de motifs « légitimes » et plus ou moins « impérieux » justifiant le recours à cette pratique, mais aussi la prévision de protections spéciales contre cette mesure en faveur de certains groupes ou en fonction des situations individuelles. D'après les suggestions de la Commission, seuls « les cas de d'extrême détresse » ou de « détresse excessive » seraient susceptibles de remettre en cause la « proportionnalité » de la décision d'expulsion.

En outre, elle inscrit ses propositions dans les pratiques coercitives instituées parmi les États membres, comme le placement en « rétention administrative » des personnes expulsables ou le recours aux techniques de violence légale. L'usage de la force publique est dans cette logique appréhendé par la Commission de façon graduée. Le « retour volontaire[193] » est décrit comme « un retour dans le pays d'origine ou de transit fondé sur une décision du candidat au retour et qui s'effectue sans recourir à des mesures de coercition. » Aussi, lorsque le « retour forcé » s'impose, l'usage de la contrainte peut ne pas dépasser le stade de la menace et être considéré comme « simple » dès lors que l'expulsé est encadré par une escorte ; ou sinon, cela peut être « sévère » s'il est soumis au port de « menottes ou d'autres techniques d'immobilisation ». Loin de remettre en cause ces pratiques, on entend les encadrer au regard des principes du droit international.

[192] COM (2002) 564 final, p. 10. Les citations suivantes sont extraites de la même source, p.10-13.
[193] Ibid., Annexe, p. 26. Les précisions sur l'usage de la coercition qui suivent sont également extraites de cette annexe.

En outre, puisqu'il s'agit de réglementer les procédures de renvoi hors du territoire, l'institution appelle par ailleurs à l'instauration de mesures de contrôle des sorties et d'une période d'interdiction du territoire de l'UE. L'instauration possible de cette mise au ban « temporaire » de l'UE vient d'ailleurs conforter l'appréhension dualiste des retours et le traitement préférentiel accordé au « retour volontaire », l'idée étant que ce mécanisme de retour permettrait de « déstigmatiser[194] » l'irrégularité du séjour antérieur et faciliterait éventuellement l'obtention d'un futur visa. Malgré cette distinction, il n'en demeure pas moins que l'inscription dans le Sis de l'ensemble des personnes renvoyées constitue une condition indispensable à la cohérence générale du dispositif d'expulsion.

Si la Commission plaide pour l'adoption de normes contraignantes encadrant la procédure d'éloignement, elle soutient par ailleurs le renforcement des mesures de coopération entre les membres de l'UE. Elle évoque ainsi le rôle des officiers de liaison chargés de l'immigration. Si leur activité est consacrée à la détection des faux documents dans les pays d'émigration, ils doivent servir de médiateurs entre les autorités du pays et l'escorte lors de l'arrivée des personnes. Le retour sert ici d'argument pour le développement d'un réseau de ces policiers à l'étranger et l'échange d'informations qu'il permettrait de produire à l'échelle de l'UE. La mutualisation des moyens matériels et humains plaide par ailleurs selon la Commission en faveur du développement d'une coordination pratique et normative des éloignements et des agents qui en sont chargés à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE.

La dimension externe du retour : faire réadmettre « durablement »

Comme le rappelle la Commission européenne, la mise en œuvre des mesures de reconduite à la frontière reste largement subordonnée au bon vouloir des États sollicités pour réadmettre leurs nationaux, voire des ressortissants passés par leur territoire avant d'entrer dans l'UE. La dimension externe des retours constitue dès lors un élément crucial de cette politique, qui implique non seulement les États mais aussi d'autres acteurs non étatiques investis dans cette pratique. La Commission rappelle le rôle des organisations telles que le HCR et l'OIM pour faire progresser la « compréhension mutuelle[195] » et la collaboration des pays tiers « en vue de faciliter les retours volontaires ou non ». L'OIM apparaît comme le principale gestionnaire des programmes d'aide au retour volontaire : d'après la Commission, « 87 628 personnes ont quitté volontairement le territoire de l'Union en 2000, contre 78 273 personnes en 1999 » sous ses auspices. Cette organisation est par ailleurs recommandée pour son expertise sur laquelle elle s'est notamment appuyée pour élaborer le livre vert.

En outre, la volonté de l'UE de faire en sorte que les personnes en situation irrégulière quittent l'espace commun s'affiche de façon très nette puisqu'elle suggère d'« entrer en contact avec des pays tiers pour trouver des alternatives aux rapatriements » afin de voir si les pays sollicités « sont prêts à admettre des personnes pour une durée limitée ou comme solution durable ». Ces pays seraient également sollicités pour faciliter le transit des personnes en instance d'expulsion.

[194] COM (2002) 564 final, p. 19.
[195] Ibid., p. 11.

La politique de retour inclut la réadmission en tant qu'instrument susceptible de « faciliter les retours et les rendre plus rapides[196] ». En effet, la « volonté de coopération sera renforcée s'il est dans l'intérêt des pays concernés de réadmettre leurs ressortissants qui étaient en séjour irrégulier dans l'Union » tout comme l'« empressement des candidats au retour à rentrer volontairement dans leur pays d'origine sera renforcé si des possibilités leur sont offertes là-bas ». Dans la pratique, les États de l'Union ont du mal à rendre la réadmission et le retour aussi attractifs qu'ils ne l'espèrent puisque « leur conclusion dépend dans une large mesures de « l'effet levier » dont dispose la Commission ».

Au regard des logiques protectionnistes affichées par les États en matière d'immigration, l'équilibre affiché entre l'admission et la réadmission paraît dès lors vain. La question de l'après-expulsion constitue dès lors, sous couvert d'assistance, un champ de négociation indispensable dans les relations extérieures de l'UE. La Commission affirme ainsi qu'il faut « étudier de près la possibilité d'élaborer une politique en matière de retour qui évite les effets néfastes sur la situation de ces pays ». Dans cette logique, elle estime qu'il appartient à l'UE de mettre en place « des formes d'aide appropriées pour que les retours soient durables ». Sur ce sujet, elle fait valoir son « expérience de la gestion de projets visant à favoriser le retour de réfugiés, de demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et d'autres immigrants dans leur pays d'origine ». L'objectif de tels programmes consiste à « inciter des personnes et leur famille à prendre la décision de retourner dans leur pays d'origine » mais elle insiste néanmoins sur le caractère indispensable du « suivi dans le pays d'origine, sinon la personne retournée dans ce pays avait tendance à tenter de revenir dans le pays d'accueil en cas de détresse physique, de chômage ou d'autres difficultés ». La Bosnie est ainsi citée comme un « mauvais exemple : « Tenter de faire revenir des personnes dans des villages sans perspectives d'hébergement ou d'emploi n'avait que peu de sens ». Elle suggère finalement de formaliser les programmes de retour afin de prévenir toute ré-émigration, la conception proposée étant d'ailleurs similaire à celle élaborée par la principale organisatrice de ce type de départ, l'OIM. Selon la Commission, « tout retour durable d'une personne en séjour irrégulier est dans l'intérêt commun de tous les États membres pour éviter les mouvements secondaires ».

Bien qu'il soit considéré que « la question du retour mérite une réflexion approfondie » du fait de sa « nature très complexe et fort sensible », ce débat fait largement figure de trompe-l'œil et semble n'être que de pure forme. Habituellement, la Commission prévoit au moins un délai d'un an pour que les parlements nationaux et européen, les acteurs de la société civile et toute partie prenante puissent réagir et émettre des commentaires. Dans le cas présent, la date limite de soumission des propositions était arrêtée au 31 juillet 2002. L'audition publique qui s'était déroulée le 16 juin n'accordait aux participants que cinq minutes d'intervention, limitant fortement la possibilité de développer les argumentations et confortant l'idée d'un débat tronqué. Par ailleurs, la Commission devait soumettre une synthèse des commentaires

[196] Ibid., p. 25-26. Les citations qui suivent également.

recueillis et de nouvelles propositions en la matière au Conseil pour le 1er septembre[197], soit dès le lendemain de la clôture de la consultation. Tandis que les modalités fixées par la Commission réduisaient largement la portée de la consultation, le Conseil Jai et les États membres élaboraient et adoptaient, dans le même temps et à l'écart du regard de la Commission et du Parlement européen, des dispositions en la matière, faisant fi des échanges en cours. L'impératif d'une politique commune de rapatriement semblait dès lors ne faire aucun doute au sein des institutions européennes. Ce sentiment d'« imposture » (Statewatch, 2002) a semblé confirmer par l'adoption d'une politique communautaire de gestion des frontières extérieures, prévoyant également des dispositions liées à l'exécution des éloignements.

d. Derrière la gestion commune des frontières, l'institutionnalisation d'une planification policière

En réponse à l'appel à un « contrôle plus efficace des frontières extérieures[198] » du Conseil européen de Laeken, la Commission européenne publie, au début de mai 2002, un ensemble de propositions sur cette thématique[199]. A la veille du sommet de Séville, le Conseil Jai adopte, le 13 juin 2002, un « Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'UE[200] » dans lequel la politique de sécurité intérieure de l'Union est envisagée en liaison étroite avec la lutte contre l'immigration clandestine. Aussi le plan pour la gestion des frontières extérieures vient-il en complément des mesures adoptées dans le cadre du « plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains » en insistant surtout sur la mise en œuvre pratique d'une coopération policière.

Document de synthèse des mesures et des pratiques de l'UE et de ses membres, ce plan est présenté comme un « guide pratique prévoyant différentes mesures qui doivent être mises en application de manière progressive pour atteindre un niveau de sécurité adéquat[201] ».

Il énumère ainsi un ensemble de dispositions législatives conçues comme un développement de l'acquis Schengen mais vise avant tout à instaurer des mécanismes de travail collectif et de coopération. Il s'agit de fournir les instruments nécessaires à l'uniformisation des pratiques et des technologies du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures, via l'organisation de formations communes des gardes-frontières, la refonte du Manuel commun des frontières extérieures ou encore la réalisation d'un mémento pratique à destination des agents postés aux frontières.

---

[197] Council of the European Union, 2002, Note from the presidency: Road map for the follow-up to the conclusions of the European Council in Seville - Asylum, Immigration and border control, doc. 10525/02 LIMITE JAI 152 ASILE 35 MIGR 63 FRONT 64 VISA 107, 2/7/2002, p. 6.

[198] Conseil de l'Union européenne, 2001, Conclusion de la Présidence, Laeken, 14-15/12/2001, § 42.

[199] Commission européenne, 2002, Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de *l'Union e*uropéenne, COM (2002) 233 final, 7/5/2002.

[200] Conseil de l'Union européenne, 2002*, Plan pour la gestion des frontières extérieures des membres de l'Union* européenne, doc. 10019/02 LIMITE FRONT 58 COMIX 398, 14/06/2002.

[201] Ibid., § 10.

Les ministres, à l'instar de la Commission, plaident pour une « politique commune de gestion intégrée des frontières extérieures », qui se compose de cinq éléments interdépendants, à savoir un « mécanisme commun de coordination et de coopération opérationnelle », une « évaluation commune et intégrée des risques », du « personnel et des équipements interopérationnels », un « corpus commun de législation » et un « partage des charges entre les États membres de l'Union[202] ».

Pour répondre à cette ambition, la création d'une « Instance commune de praticiens des frontières extérieures » constitue l'une des mesures phares du plan. Différents rôles lui sont confiés puisqu'elle doit agir comme la « tête » de cette politique commune, en être le « chef d'orchestre », le « gestionnaire » et le « stratège[203] ». Cette instance est constituée d'un des groupes de travail du Conseil, à savoir le Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (Csifa) élargi aux chefs des services de contrôle aux frontières extérieures des États membres, ce qui lui vaudra l'appellation de « Csifa + ». D'après le plan, il s'agit de créer un véritable dispositif reposant sur une « structure en réseau » assimilable à une « police européenne des frontières » et reliant différents « points de contacts nationaux » chargés de relayer les informations et d'alerter en cas de risque aux frontières. Des « centres ad hoc » devraient voir le jour et seraient chargés de la mise en œuvre du plan et notamment des « opérations conjointes aux frontières extérieures ». L'instance commune vient coordonner les opérations communes établies dans ces plans et prêter assistance en ces domaines aux États membres. A partir de 2004, l'Instance sera réformée et deviendra l'Agence Frontex (voir plus loin).

Quant bien même les mesures d'éloignement ne semblent a priori pas directement concernées par la gestion commune des frontières, le plan prévoit pourtant de développer des « opérations rationnelles de rapatriement ». Cette rationalisation passe par une évaluation des « besoins de rapatriement des États membres en vue d'organiser des opérations communes[204] ». Il est par ailleurs précisé que des normes de sécurité relatives à l'exécution des éloignements par avion, en bateau ou par tout autre moyen de transport doivent être formulées collectivement. Ce souci affiché d'efficacité et de rationalisation des moyens techniques et financiers, avec la planification de charters communs, se voit également dans la volonté du Conseil de faciliter l'« assistance mutuelle pour la mise en œuvre des mesures de rapatriement et de réadmission en cours de transit » entre les membres de l'UE, mais également en accord avec d'autres pays. Pour favoriser une approche commune de la pratique du renvoi, des échanges annuels seront consacrés aux obstacles rencontrés par les unités spécialisées dans le rapatriement, à leurs expériences respectives, ainsi qu'à l'organisation de « programmes de planification des opérations de rapatriement ».

[202] Plan pour la gestion des frontières extérieures, § 40.
[203] Ibid., § 44.
[204] Ibid., § 74.

C'est pour soutenir cette objectif que le Conseil décide d'établir un « réseau d'officiers de liaison immigration » (OLI), qui ne sera véritablement officialisé qu'en 2004[205], afin de mutualiser les informations des fonctionnaires de police en poste au sein de pays tiers et d'orienter la coopération de ces agents en poste à l'étranger sur des tâches liées au retour. Les informations qu'ils recueillent doivent servir à évaluer l'implication des pays tiers dans la lutte contre l'immigration clandestine et la réadmission. Il s'agit ainsi de « tirer parti[206] » des relations de travail qu'ils entretiennent avec les gardes-frontières et les autorités de l'immigration des pays extérieurs. Mais ils ont également pour mission d'assurer le contrôle des départs et d'intercepter les voyageurs sans titre. L'approche sécuritaire du phénomène migratoire et la volonté de rationaliser les moyens humains dans l'UE sont clairement affichées puisqu'il est suggéré de créer « un bureau commun partagé avec les autres officiers de liaison en d'autres domaines (criminalité organisée, stupéfiants, etc.) qui sont, très souvent, liés à l'immigration[207] ». Si l'on ne peut y voir un véritable transfert de politique publique, l'implication nouvelle de ces services de police à l'échelle de l'UE dans les procédures du renvoi et la création de l'Instance participent de la diffusion d'un renforcement des appareils répressifs d'États et contribuent ainsi à l'instauration d'une administration supranationale des dispositifs d'expulsion.

e. Vers une coordination accélérée des expulsions : des injonctions du Conseil européen de Séville à la cible afghane

Alors que le programme de travail présenté par la présidence espagnole en janvier 2002 n'accordait que peu d'intérêt aux questions migratoires, six mois plus tard les travaux du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 font de ce dossier un enjeu primordial appelé à conserver une « place privilégiée[208] » dans l'agenda européen.

L*'exhortation aux expulsions* et *l'extorsion de la ré*admission *: les limites d'une politique* unilatérale

S'il s'agit pour les chefs d'États de « s'attaquer aux causes profondes de l'immigration illégale », ce Conseil fixe à l'Union l'objectif à long terme de « réduire les causes qui sont à l'origine des mouvements migratoires ». Dans cette optique, il affirme que « l'immigration doit être canalisée dans les voies légales prévues à cet effet ». Cette approche n'est pas sans rappeler les propos tenus en septembre 2000 par Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, qui déclarait : « Nous avons besoin des immigrés, mais ils devront être choisis, contrôles et affectés à une place » (Morice, 2001). A la rhétorique du « choix » de l'immigration par les États se combine celle de la « canalisation » ou du « placement »,

[205] Règlement (CE) n°377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration», JOUE n° L 64 du 2 mars 2004, p. 1-4.
[206] Note de la Présidence, 2002, *Proposition relative à un programme d'action en matière de retour*, doc. 13515/1/02 REV 1 LIMITE MIGR 104 FRONT 128 VISA 160 ? 4/11/2002, p. 19.
[207] Conseil de l'Union européenne, 2002*, Plan pour la gestion des frontières extérieures des membres de l'Un*ion européenne, doc. 10019/02 LIMITE FRONT 58 COMIX 398, 14/06/2002, § 67.
[208] Conseil européen de Séville, 2002, Conclusions de la présidence, 21-22 juin 2002. Idem pour les citations suivantes.

comme forme d'assignation non seulement statutaire, mais également à un espace et une temporalité préalablement circonscrits. L'« utilitarisme migratoire » se combine avec l'illusoire maîtrise des migrations (idem).

Les mesures encadrant la « lutte contre l'immigration clandestine », la « gestion des frontières extérieures » et « l'intégration des questions migratoires dans les relations extérieures » de l'UE constituent les trois orientations politiques privilégiées par le Conseil européen. Aussi les chefs États appellent-ils à la mise en œuvre rapide des plans d'actions, tandis qu'a contrario d'autres aspects de la politique migratoire sont reportés à juin 2003, comme la réglementation en matière d'asile ; l'objectif s'inscrit néanmoins dans le consensus intergouvernemental sur l'évacuation hors de l'UE des étrangers non admis, puisqu'il s'agit d'instaurer des « mécanismes propres à empêcher les abus » et faire « en sorte que le retour vers leur pays d'origine des personnes dont la demande d'asile a été refusée se fasse plus rapidement ».

Le programme de travail élaboré à cette occasion est particulièrement illustratif de la priorité accordée aux « politiques d'éloignement et de rapatriement » impulsées par une logique d'accélération et d'optimisation :

> « S'agissant des politiques d'éloignement et de rapatriement, adopter au plus tard d'ici la fin de l'année les éléments d'un programme de rapatriements sur la base du Livre vert de la Commission ; parmi ces éléments doit figurer l'optimisation des retours accélérés vers l'Afghanistan[209]. »

Les propositions des représentants émises dans la foulée montrent par ailleurs que ce traitement managérial de l'expulsion était d'ores et déjà en chantier au sein du Conseil. En effet, dans la semaine qui suit cette rencontre interétatique, la présidence transmet aux organes institutionnels concernés une base de réflexion sur l'amélioration de la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de retour[210], qui passe par l'implication immédiate des officiers de liaison « immigration » (OLI) dans les procédures de retour et par l'organisation d'une concertation en vue de la création d'opérations communes d'expulsions. La France et l'Allemagne font part de leur intérêt pour cette question et suggèrent d'adopter de nouvelles dispositions visant à faciliter l'exécution pratique des mesures d'éloignement. A l'initiative de l'Allemagne, une proposition de directive sur l'assistance au transit dans le cadre d'expulsions aériennes[211] est ainsi présentée le 27 juin 2002 au Conseil JAI. Quelques jours plus tard, la présidence transmet aux chefs d'État une note en vue de l'élaboration d'un « programme d'action en matière de retour/rapatriement » où sont inclus pêle-mêle les étrangers en situation régulière et irrégulière, et plus précisément le « résidants illégaux, les demandeurs d'asile déboutés et les bénéficiaires d'une protection internationale qui souhaitent retourner chez eux volontairement[212] ». Cette conception de la politique d'expulsion

[209] Conseil européen de Séville, 2002, Conclusions de la présidence, 21-22 juin 2002, § 30.
[210] Note from the incoming Presidency, 2002, Improved operational cooperation between the Member States in the field of return, doc. 10385/02 LIMITE MIGR 59, 27/6/2002.
[211] German delegation, Initiative of the Federal Republic of Germany for a Council Directive on assistance in cases of transit for the purposes of expulsion by air, doc. 10386/02 LIMITE MIGR 60, 27/06/2002.
[212] Note from the Presidency, 2002, Action Programme for Return/Repatriation based on the Commission's Green Paper on a Community return policy on illegal residents, doc. 10895/02 LIMITE MIGR 67, 11/7/2002.

instrumentalise ainsi le champ d'application ambivalent, initialement suggéré par la Commission dans son Livre vert.

Pour parfaire cette émulation, la France se propose quant à elle d'être le « chef de file » en vue de « rationaliser les mesures d'éloignement, notamment par le moyen de retours groupés [213] ». Elle annonce d'ailleurs en 2002 avoir d'ores et déjà ouvert des discussions avec l'Allemagne et le Royaume-Uni[214] en vue d'organiser des « charters communs » (joint charter flights) et fait part de son projet de créer un « centre français de rationalisation des mesures d'éloignement[215] », visant notamment à renforcer la coopération bilatérale. L'objectif est d'institutionnaliser cette pratique par l'élaboration d'un « protocole d'affrètements spéciaux européens » (protocol on special European charter) qui établirait un « cadrage juridique, les procédures et les modalités pratiques pour ce type d'opérations communes[216] ». Le ministère français de l'Intérieur serait chargé de piloter ce projet de rationalisation des charters et d'organiser chaque mois des rencontres avec les différents acteurs européens afin d'aboutir à une proposition de protocole qui serait soumise au Conseil JAI de novembre. Une réunion prévue en septembre devrait permettre de « recenser les différents types de difficultés existant : cadrage juridique, contraintes opérationnelles (règles de sécurité pendant les vols, constitution de l'escorte, demandes de survol des États tiers) ; contraintes de nature diplomatique (délivrance des laissez-passer consulaires, accueil par les autorités du pays de destination…) ». En novembre, la France organisera ainsi un « charter commun » avec les Pays-Bas à destination de la Bulgarie[217]. C'est donc, avec en arrière plan l'ensemble de ces mesures, encore en maturation mais déjà sorties des tiroirs lors de Séville, que le Conseil européen annonce la réalisation d'opérations conjointes aux frontières extérieures avant la fin de cette année 2002 et l'établissement « sans délai[218] » de l'Instance commune de praticiens des frontières, censée chapeauter cette coordination européenne des expulsions. Mais l'affichage répressif des pratiques communautaires doit nécessairement, pour se concrétiser obtenir l'aval, du moins ne pas être entravé par les pays destinataire des renvois. Cet impératif s'exprime à Séville dans un langage peu diplomatique qui reflète les résistances des pays d'émigration à la politique menée par les membres de l'UE :

> « Le Conseil européen demande instamment que, dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne

[213] Délégation française, Propositions de projets – sur la rationalisation des me*sures d'éloignement notamment* par le moyen de retours groupés, doc. 11388/02 LIMITE FRONT 77 MIGR 73 COMIX 470, 29/7/2002, p. 2.
[214] Ibid., p. 5. Au Royaume-Uni, le gouvernement envisageait de recourir à des expulsions collectives, selon le projet de réforme de sa législation exposé dans un White Paper on immigration, nationality and asylum publié le 7 février 2002 (Statewatch Bulletin, 2002, vol. 12 n°1).
[215] Sa création sera approuvée par le Conseil, le 16 septembre 2002.
[216]Délégation française, Propositions de projets…, p. 5. Un protocole d'accord a d'ailleurs été conclu avec l'Allemagne.
[217] Assemblée nationale, 2003, *Rapport d'information sur la politique européenne d'immigration*, n°1958, M. Mariani Thierry, 19/9/2003, p. 44. Il est précisé que d'autres opérations conjointes lui feront suite : avec « le Royaume-Uni (mai 2003, vers l'Afghanistan), l'Allemagne (mars 2003, vers la Côte d'Ivoire et le Sénégal) et l'Espagne (mars 2003, à destination de la Roumanie) ».
[218] Conseil européen de Séville, 2002, Conclusions de la présidence, 21-22 juin 2002, § 32.

> conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale[219]. »

Loin de constituer une nouveauté en soi puisqu'une telle orientation politique avait été élaborée à la suite du sommet de Tampere, ce rappel insiste davantage sur une « approche ciblée du phénomène ». Les États membres comptent en effet user de leur poids politique collectif pour « assurer la coopération des pays d'origine et de transit en matière de gestion conjointe et de contrôle des frontières ainsi qu'en matière de réadmission ». Les frontières de l'UE se voient ainsi appréhendées très largement dans leur dimension externe mais plus encore, la rhétorique communautaire fait de leur gestion une responsabilité partagée de l'UE et de ses voisins. L'obligation non négociable de la réadmission est au cœur des déclarations de Séville.

Conscients de l'intérêt limité des États tiers pour la sanctuarisation de l'UE, l'Espagne et le Royaume-Uni ont donc suggéré à cette occasion d'établir un régime de sanctions envers les « mauvais élèves » de la lutte contre l'immigration irrégulière et les réfractaires à la réadmission. L'aide au développement serait ainsi conditionnée à l'effectivité des contrôles des frontières et des migrations par les pays extérieurs. Quoi que cette proposition d'instrumentaliser les fonds du développement à des fins de gestion des flux migratoires n'ait pas été officiellement retenue du fait de l'opposition de certains membres (dont la France), le compromis final fait néanmoins sienne l'idée d'instituer des mécanismes de sanction : « Une coopération insuffisante de la part d'un pays pourrait rendre plus difficile l'approfondissement des relations entre le pays en question et l'Union ». Pour ce faire, une « évaluation systématique des relations avec les pays tiers qui ne coopèrent pas dans la lutte contre l'immigration illégale » est confiée au groupe de haut niveau « Asile et migration ». Aussi le Conseil décide-t-il d'ajouter aux critères d'évaluation des pays cibles de la politique de réadmission l'appréciation de leur « attitude à l'égard de la coopération en matière de migration » pour fonder le renforcement des questions migratoires dans sa politique de coopération extérieure. La politique de « partenariat » formulée à Tampere paraît clairement écartée, au profit d'un rapport de force où l'UE est bien consciente de sa position de bailleur.

Mais ce discours de subordination passe mal sur la scène internationale et ne va pas sans susciter quelques tensions. En juillet 2002, les États du groupe Asie Caraïbes Pacifique (ACP) réagissent vivement au ton menaçant et à la logique de chantage adoptés par l'UE :

> « Nous récusons […] le lien implicitement établi dans la déclaration de Séville entre l'immigration et l'aide fournie par l'UE et ses États membres[220]. »

Alors engagés dans la négociation d'accords de partenariat économiques (APE) avec l'UE, les chefs d'État ACP ajoutent que « toute tentative d'établissement de politiques migratoires restrictives constituerait une atteinte à l'esprit des APE et serait donc une source de préoccupation majeure ».

---

[219] Ibid., § 33. Idem pour les citations suivantes.

[220] ACP, 2002, Déclaration de Nadi, Solidarité ACP dans un monde globalisé, 3e Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement ACP, 18/19 juillet 2002, ACP/28/029/02 [Final], § 64, p. 18.

Consciente des limites d'une politique unilatérale dans ce domaine, la Commission européenne entame alors une nouvelle réflexion sur la façon d'« intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers[221] » et de tenter de lui donner des allures davantage consensuelles. Partisane d'une politique extérieure alliant systématiquement la gestion des migrations et les politiques de développement, elle affirme que le « dialogue ne devrait pas se limiter à la manière de traiter de la question de la migration illégale et de la réadmission[222] » et plaide pour une politique communautaire d'immigration temporaire. Considérant qu'elle a rempli les objectifs formulés dans le cadre du programme de travail convenu à Tampere et « présenté toutes les propositions législatives nécessaires pour mettre en place le cadre de base » d'une politique commune de la migration, elle interpelle directement les membres de l'UE sur la « crédibilité de la Communauté » en la matière :

> « Il va sans dire que l'adoption rapide des propositions de la Commission, adoption qui relève de la responsabilité du Conseil et des États membres, encouragerait la consolidation de la politique communautaire de l'immigration et, partant, contribuerait à clarifier, pour les pays tiers, la position de la Communauté dans ce domaine. L'établissement d'un cadre communautaire clair dans ce domaine conditionne en effet la crédibilité de la Communauté dans les relations qu'elle entretient avec les pays tiers en ce qui concerne la gestion de l'immigration.[223] »

Mais sachant que la Commission n'a aucune autorité en matière de politiques d'admission au séjour, ses propositions font figure de vœu pieux et ne sortent pas véritablement du chemin tracé par les orientations restrictives des membres de l'UE. Dès lors, la communication s'apparentera à un exercice rhétorique pour promouvoir les « retours » et paraître les valoriser au profit des pays d'origine : le « retour volontaire des émigrés, qu'il soit temporaire ou définitif », voire même « virtuel[224] », est ainsi constitué en « un élément essentiel pour assurer une corrélation positive entre l'immigration et le développement ».

Il s'agit donc, sous couvert de développement, de négocier la réadmission, autrement dit des « retours forcés » contre des retours incités. La finalité de la politique de coopération au développement communautaire demeure ainsi la prévention et la réduction de la migration. Outil politique utilitariste, l'aide au développement doit, selon la Commission, s'inscrire dans une logique de « cas par cas » en fonction de l'adhésion des pays ciblés aux intérêts formulés par la Communauté mais « tout en ne pénalisant pas ceux qui ne souhaitent pas emboîter le pas ». Elle prône ainsi l'élaboration d'un « cadre stratégique » par pays ou région, conçu comme un « paquet global de mesures en matière de développement [qui] les encouragera à conclure des accords de réadmission ».

---

[221] Commission européenne, 2002, Intégrer les questions liées au*x migrations dans les relations de l'Union* européenne avec les pays tiers, COM (2002) 703 final, décembre 2002.
[222] COM (2002) 703 final. Les citations suivantes en sont également extraites.
[223] Idem.
[224] Pour « remédier au problème de la fuite des cerveaux », la Commission européenne envisage, entre autres, le « soutien au retour virtuel des migrants qui veulent contribuer au développement économique et social de leur pays d'origine sans pour autant retourner y vivre de façon permanente », entendre par là l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour faciliter la mise en réseau des immigrés avec leur pays natal. Elle cite l'exemple de « l'organisation de téléconférence par des universitaire de la diaspora pour les universités de leur pays, dans leur langue » (COM (2002) 703 final).

Enfin, est réaffirmée la nécessité d'une « approche globale » qui recouvre à la fois une politique de lutte contre la pauvreté et une logique de « partenariat », incluant des mesures d'admission au séjour et de lutte contre l'immigration irrégulière, ainsi que de réadmission par le biais d'incitations financières. Loin de constituer une réorientation de la stratégie de l'UE en matière de coopération avec les pays tiers dans la gestion des migrations, le cadre discursif de l'approche globale va surtout permettre aux États de « substituer le dialogue à la menace sans renoncer à leur objectif initial » (Chetail, 2010 : 14)

Si le sommet de Séville met à jour les tensions qui traversent les dynamiques interinstitutionnelles, la marge de manœuvre de la Commission semble réduite face aux pressions des États membres pour l'accélération d'une coopération communautaire pratique en matière de retour. Malgré de timides pas de côté, ses orientations donnent finalement des arguments supplémentaires au consensus répressif des chefs d'État.

Des suggestions de la Commission pour une planification du « retour réussi »…

En réponse à la demande d'un renforcement prioritaire d'une coopération opérationnelle des expulsions formulée lors du Conseil européen de Séville, la Commission publie en octobre une nouvelle communication[225] sur cette question. En introduction, elle rappelle que la politique migratoire européenne ne doit pas se réduire aux retours et que l'action communautaire en la matière « ne produira tous ses effets que si elle s'inscrit harmonieusement dans le contexte d'une véritable gestion du phénomène migratoire[226] ». L'unique leçon qui est retenue de la consultation semble bannir de son discours l'usage de l'expression « immigration illégale » pour lui préférer celle d'« irrégulière ». Les discussions alors en cours au sein du Conseil européen et du Conseil JAI orientent largement ses propositions. Aussi, contrairement à l'intitulé de la communication qui laisse penser que son propos se limite au « retour des personnes en séjour irrégulier », la Commission fait sienne l'orientation fixée par la présidence autrichienne et réitère l'inclusion de « certaines catégories de personnes en séjour régulier qui ont un statut temporaire ou dont l'éloignement a été temporairement suspendu ». Dans la même ligne, elle recommande de ne « pas trop limiter le champ d'application des programmes de retour volontaire ». La frontière délimitant le retour des « réguliers » de celui des « irréguliers » est d'emblée brouillée et, avec elle, celle distinguant le « retour volontaire » du « retour forcé ». L'expulsabilité des étrangers est ainsi réaffirmée, leur « retour » n'étant que mis en « suspension » malgré la « régularité » de leur situation au regard des législations nationales. La distinction faite entre la légalité ou non du séjour apparaît dès lors vidée de toute signification juridique. Ces individus ne sont donc que tolérés et cibles des programmes de « retour volontaire ».

Une nouvelle typologie du retour fondée sur la gradation du caractère contraint du retour apparaît alors, et dans son sillage une nouvelle définition du « retour réussi ». Mais l'écart entre le principe de la préférence accordée au « retour volontaire » et les logiques étatiques à

[225] Commission européenne, 2002, Communication relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 564 final, 14/10/2002, p. 5.
[226] Idem. Même source pour les citations suivantes.

l'œuvre semble d'autant plus grand, mettant ainsi à jour l'artifice de cette construction politique. La Commission distingue en effet le « retour volontaire stricto sensu », les « situations dans lesquelles les pouvoirs publics contraignent une personne au retour » et la « situation hybride, dans laquelle une personne accepte l'obligation de retour, en contrepartie de l'assistance des pouvoirs publics. » Le « retour volontaire » est quant à lui défini comme « le départ, assisté ou non, vers le pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, effectué de son plein gré par le candidat au retour ». En outre, la Commission exprime sa conception du « retour réussi » :

> « Il convient de ne considérer un retour comme réussi que lorsque la personne en séjour irrégulier concernée a quitté le territoire de l'Union plutôt que celui d'un État membre particulier, dans le cas où aucun autre État membre ne l'a autorisée à séjourner légalement sur son territoire. L'idéal est– naturellement – le retour durable dans le pays d'origine. La poursuite pure et simple d'un séjour irrégulier dans un autre État membre ne constitue pas, de toute façon, une solution satisfaisante, même si cela se produit actuellement[227]. »

A la dimension spatiale des décisions nationales de renvoi, qui traduit l'objectif quantitatif d'une réduction des stocks d'étrangers dépourvus d'autorisation de séjour dans l'espace commun, se conjugue l'appréhension contrastée des temporalités institutionnelles de l'immigration entre un « séjour temporaire », un retour en « suspension » et l'idéal d'un retour « durable dans le pays d'origine » associé à une interdiction temporaire d'une « nouvelle entrée légale » dans l'UE. La définition suggérée du « retour », large et centrée sur son caractère procédural, va être retenue par le Conseil : cela désigne le « fait de retourner dans son pays d'origine, de transit ou un autre pays tiers, et comprend les phases de préparation et de mise en œuvre. Le retour peut être volontaire ou forcé[228] ».

Malgré la réticence des États à voir des normes supranationales contraindre une politique qui catalyse la réaffirmation de leur pouvoir souverain, la Commission insiste tout au long de sa communication sur l'impératif de définir des règles à l'échelle de l'UE comme gage d'efficacité : « Cette coopération opérationnelle trouvera rapidement ses limites si elle ne s'inscrit pas dans un cadre juridique adéquat ». Afin de ménager les susceptibilités des membres, elle suggère d'accorder la priorité à des normes minimales « destinées à faciliter le travail des agents en charge des opérations de retour et surtout à permettre une pleine reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement, au-delà du premier pas que représente à cet égard la directive adoptée en mai 2001 ». La Commission entend « faire progresser l'idée » d'une uniformisation de ces décisions afin de faire en sorte qu'elles soient, en tout point du territoire européen, directement applicables. La situation de la personne en instance d'expulsion est, quant à elle, remisée parmi le train de mesures à adopter ultérieurement.

Mais, puisque la dimension normative de cette politique est mise en sourdine au sein du Conseil, la Commission semble désormais essayer de favoriser son élaboration dans le renforcement de la coopération pratique. Elle plaide ainsi pour une « approche intégrée progressive des éléments interdépendants d'une politique communautaire en matière de retour ». Pour l'heure, c'est avant tout la rationalisation des moyens pratiques et financiers qui

[227] Ibid., p. 10-11.
[228] Même source des extraits pour les paragraphes suivants.

donne le ton des orientations. Dans cette perspective, son attention se porte sur la mutualisation de l'expulsion comme expérience commune d'une pratique souvent synonyme d'échec pour les États au regard des objectifs qu'ils affichent :

> « Tous les États membres rencontrent les mêmes obstacles pour procéder au retour sans heurt et en temps voulu dans leur pays d'origine des personnes en séjour irrégulier: refus de retour volontaire, domicile ou identité de la personne inconnus, documents de voyage manquants ou difficultés de coopération avec certains États pour la délivrance de documents d'identité ou de voyage, résistances de la part de la personne à rapatrier ou absence de moyens de transport adéquats[229]. »

Afin de rationaliser les budgets nationaux alloués à cette politique et d'écarter l'obstacle du manque de transport, est encouragée l'organisation de « vols charters communs pour les retours volontaires et forcés » et la généralisation d'« opérations de retours communes par route ou par mer ». Les préoccupations d'ordre moral qui privilégient la forme hybride du retour volontaire se combinent à la logique de maximisation du « rapport coût/avantage » des renvois. En outre, sont proposés de nouveaux instruments pour mutualiser l'échange d'informations sur les points les plus problématiques et généraliser « les démarches communes permettant la suppression des obstacles et la coordination des ressources ». La « mise en œuvre de mesures d'identification appropriées pendant les procédures administratives » permettrait d'« identifier les personnes sans avoir besoin de leur coopération ».

La réalisation d'un « manuel des meilleurs pratiques en matière de retour et de réadmission » qui porte à la fois sur les modes opératoires des États et le budget qu'ils y consacrent, l'inclusion de l'expulsion au sein du futur réseau de coordination et d'information sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires[230] (Iconet) ou encore l'établissement d'un plan de formation commun des « agents chargés des retours[231] » sont autant de mesures visant à favoriser la coordination communautaire des expulsions et l'organisation conjointe des charters. Cependant, la Commission estime que seule une « structure d'assistance technique » permettrait d'atteindre un « haut niveau de coopération » et plaide ainsi pour le renforcement du rôle de l'Instance commune des praticiens des frontières, sans toutefois lui faire explicitement référence. Ce nouvel acteur européen pourrait coordonner « par exemple, le recueil, l'analyse et la diffusion des informations sur le retour, la conduite d'un dialogue entre les agents chargés de l'exécution des retours, l'organisation de réunions d'experts, la préparation de cours communs de formation ou l'aide à l'organisation d'opérations communes ».

D'après la Commission, le programme de retours accélérés vers l'Afghanistan élaboré par le Conseil européen et le Conseil JAI constitue à cet égard « l'occasion unique de tester l'efficacité de la nouvelle politique communautaire en matière de retour ». La Commission valide l'adoption de « programmes de retour intégrés ». Sous cette appellation, il s'agit de

[229] Idem
[230] Sur une proposition de la Commission qui sera présentée en mars 2005, le Conseil adoptera la décision 2005/267/CE du Conseil établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires.
[231] COM (2002) 564 final.

cibler une population particulière d'étrangers, de dresser les possibilités ou de contrecarrer les éventuels blocages de mise en œuvre des mesures d'expulsion, ou de retour incités en adoptant une logique programmatique qui prévoit un temps d'application, de suivi et d'évaluation. Si elle légitime cette politique en remarquant que de tels programmes sont monnaie courante au sein de la communauté internationale, elle demeure silencieuse sur leurs conséquences pratiques, telles que l'adoption d'une logique quantitative impliquée par la budgétisation et la rentabilisation de tels plans, les interpellations ciblées sur un groupe spécifique, les pressions faites aux personnes séjournant sous un statut précaire, etc.

Les programmes de retour intégrés : les orientations de la Commission européenne

« En règle générale, sur la base de sa propre expérience, à commencer par les actions communes adoptées de 1997 à 1999 dans le cadre du «Troisième pilier» du traité de Maastricht, qui ont précédé la création du Fonds européen pour les réfugiés en 2000, la Commission a constaté que les projets qui réussissaient en matière de retour devaient comporter tous les éléments suivants ou en tout cas la majorité d'entre eux: conseils préalables au retour, formation/aide à l'emploi, assistance au voyage à destination du pays d'origine et/ou à la réinstallation dans ce pays/aide au logement, suivi et assistance postérieure au retour. En outre, l'organisme qui s'occupe de la mise en œuvre de ces projets doit avoir des liens suffisants avec les autorités et les milieux non gouvernementaux du pays d'origine et disposer des structures appropriées sur le terrain (par exemple, personnel local, employé au moins sur une base temporaire et ayant une bonne connaissance des langues locales) et des compétences nécessaires pour sélectionner, le cas échéant, les candidats au retour qui auront le plus de facilités à se réinsérer dans leur pays, après leur retour. Il ressort clairement de l'analyse des projets en matière de retour cofinancés par tous les instruments précités que ceux-ci concernent principalement *un nombre limité d'État*s membres**.** Cette limitation est due aux circonstances propres à l'État membre considéré, tant sous l'angle du *nombre de candidats potentiels au retour que des besoins de financement concurrents d'autres volets* du problème, tels que les installations réser*vées à l'accueil ou les programmes de réinsertion*. »

« … il existe un certain nombre de facteurs pratiquement non quantifiables, comme la probabilité que les personnes renvoyées tentent de revenir dans leur pays d'accueil. La réponse à la question de savoir si *une personne, de retour dans son pays d'origine, y restera,* dépend d'une série de facteurs, tels que son statut juridique dans le pays d'accueil et la délivrance de documents de voyage lui permettant d'émigrer à nouveau, sa situation économique et familiale, etc. »

« Une assistance et des conseils devraient être prodigués à tous les stades de la procédure de retour, *tant au début du séjour dans un État membre qu'après l'arrivée, et ce, pendant un certain temps, dans le* pays de destination qui garantit un retour durable. D'une manière générale, les mesures d'incitation devraient être évaluées, ce qui encouragerait les candidats potentiels à un retour volontaire. C'est pourquoi la Commission a commandé une étude sur les mesures d'incitation au retour, qui sera achevée avant la fin de cette année. Sur la base des résultats de cette étude, des mesures complémentaires devraient être envisagées afin de créer des incitations suffisantes au retour. »

« L'Union européenne doit définir une approche qui lui est propre en matière de programmes de retour intégrés. Ces programmes devraient couvrir tous les stades de la procédure de retour, à savoir la phase *précédant le départ, le retour proprement dit, l'accueil et la réinsertion dans le pays de retour.* Les programmes de retour intégrés devraient être conçus pays par pays, de manière à tenir dûment compte de la situation particulière à chaque pays, du nombre de personnes visées et des besoins du pays en question. Il faudrait approfondir la question de la création d'un instrument financier, qui puisse couvrir le retour volontaire, le retour forcé et l'aide au retour d'immigrés clandestins se trouvant dans des pays de transit. »

Extraits de COM (2002) 562 final, p. 24-25.

Supprimant à présent toute référence explicite à l'OIM et au HCR pourtant mentionnés dans son livre vert[232], elle souligne néanmoins que les « organisations internationales ont été particulièrement actives dans ce domaine en ce qui concerne tous les types de retour et ont géré des projets cofinancés par la Communauté européenne et par les États, avec plus ou moins de succès, là encore en fonction des circonstances[233] ». Elle appelle donc à la définition d'une politique européenne d'incitation au retour et au développement de mesures d'« assistance et de conseils » dès « l'accueil » dans l'UE jusqu'à la « réinsertion » hors de l'espace commun, depuis le « début du séjour dans un État membre » jusqu'« après l'arrivée, et ce pendant un certain temps, dans le pays de destination qui garantit un retour durable ». La prévention de toute ré-émigration constitue la toile de fond des objectifs qu'elle fixe à ces programmes tout en convenant du fait que les États n'en ont pas la maîtrise. Le principe de traitement différentiel concernant le ban, mesure à laquelle les retournés « volontaires » ne seraient pas automatiquement soumis à l'inverse des retournés « forcés », vient soutenir une telle politique d'incitation au « retour volontaire ».

Pour ce faire, il s'agit selon la Commission d'aider ces « pays de retour » au « renforcement des institutions et des capacités d'accueil et de réinsertion des personnes renvoyées ». Mais une telle assistance suppose, en échange, l'intensification de la coopération des pays ciblés en matière de retour et de réadmission, et plus généralement de gestion des flux migratoires. Aussi est-il rappelé qu'« en cas de refus de coopérer persistant et non justifié », ces pays s'exposent aux mesures de rétorsion définies à Séville, qui peuvent aller « jusqu'à l'adoption à l'unanimité de mesures ou de positions dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres politiques de l'Union lorsque tous les autres mécanismes communautaires ont été mis en œuvre sans succès. Le ton adopté par le Conseil Jai n'est pas plus conciliant…

… aux plans du Conseil : une stratégie pour des « retours efficaces, sans heurts et en temps voulu[234] »

Dans le « programme d'action en matière de retour », également dénommé « programme d'aide au retour », adopté le 28 novembre 2002, le Conseil décide de placer le curseur opérationnel du côté du « retour forcé », présenté comme une pratique « manifestement nécessaire » face aux nombreux obstacles que présente sa mise en œuvre mais aussi parce que les attentes exprimées par les États sont plus pressantes. Néanmoins, la démarche privilégiée qui consiste à « faciliter le retour forcé » n'est d'après le Conseil nullement incompatible avec

[232] L'OIM (et dans une moindre mesure le HCR) a été en effet la cible de diverses critiques, telles que celles adressées par plusieurs ONG, notamment Human Rights Watch et Amnesty International lors de l'UNHCR's Global Consultations on international protection des 28 et 29 juin 2001 (Düvell, 2003 ; Thouez, 2004). En 2002, le réseau No Border a également lancé une campagne contre l'OIM : pour plus d'informations, voir : http://www.noborder.org/iom/index.php. En outre, certains Etats membres se sont montrés réticents à dévoiler le rôle confié à cette organisation internationale en matière de rapatriement, cela sans qu'elle n'ait de compte à rendre à l'UE (Statewatch, 2002).

[233] COM (2002) 564 final.

[234] Note de la présidence, 2002, *Proposition relative à un programme d'action en matière de retour*, doc. 13515/1/02 REV 1 LIMITE MIGR 104 FRONT 128 VISA 160, 4/11/2002, p. 5.

le principe de la préférence au retour volontaire puisqu'il est précisé que « certaines de ces mesures sont de nature à faciliter également le retour volontaire ». Aussi la portée du programme concerne-t-elle « le retour aussi bien forcé que librement consenti des personnes en séjour irrégulier, ainsi que sur le retour volontaire consenti des personnes en séjour régulier. » Une fois de plus, la logique du « retour volontaire » voisine avec celle du « retour forcé », tandis qu'est introduite la notion ambivalente du consentement. Le Conseil retient le principe qui consistera à apprécier les « effets juridiques du retour volontaire ou forcé sur une demande d'autorisation de nouvelle entrée sur le territoire » et, prévoit, « afin d'inciter les personnes à rapatrier à opter pour un retour volontaire[235] », d'accorder un traitement préférentiel aux retournés qui s'inscrivent dans cette démarche.

La stratégie politique retenue repose sur quatre axes prioritaires, à savoir le « renforcement immédiat de la coopération opérationnelle », l'élaboration de « normes minimales applicables au retour à envisager à court, moyen et long terme », l'institutionnalisation d'« éléments de programmes de retour par pays » et le « renforcement de la coopération avec les pays tiers dans le domaine du retour ». La coordination interne de la mise en œuvre des renvois et la négociation d'accord de réadmission constituent néanmoins les deux points sur lesquels le Conseil insiste particulièrement. Par ailleurs, le rôle de l'Union en la matière fait l'objet de précision : « L'objectif premier de l'effort de la Communauté consiste à apporter une valeur ajoutée aux mesures prises par chaque État membre aussi bien pour ce qui est de faciliter le retour que pour ce qui concerne le nombre de personnes rapatriées[236] ». Au nom du principe de subsidiarité[237] auquel se conjugue la réaffirmation de la souveraineté des États, la compétence communautaire ne doit intervenir que pour soutenir les politiques nationales et suppléer aux objectifs quantitatifs d'expulsion des États.

La lecture du programme laisse transparaître en filigrane les résistances des États à voir s'immiscer une quelconque autorité dans leurs pratiques respectives d'expulsion. L'élaboration des normes suggérées par la Commission se voit repoussée à l'évaluation future de ce programme qui devrait établir « s'il y a lieu de créer un cadre juridique adéquat à moyen et long terme ». Aussi affirment-ils collectivement la pleine conformité des procédures qu'ils appliquent en la matière avec les « normes et obligations internationales relatives aux droits de l'homme et [qu'elles] doivent bien entendu continuer à l'être ». Le Conseil met en doute l'opportunité de réglementer le placement en rétention des étrangers et entend « laisser aux États membres la possibilité d'exercer leur pouvoir d'appréciation en vue de favoriser des retours dans la dignité et en toute sécurité ». Le programme d'action en matière de retour prévoit par ailleurs de « réfléchir à la conclusion d'accords de transit et d'admission avec d'autres pays tiers que les pays d'origine, les retours directs n'étant pas toujours disponibles ». Dans cette logique gestionnaire de l'européanisation des reflux migratoires et d'externalisation des frontières, s'esquisse une nouvelle géographie de la politique et de l'administration de l'expulsion.

---

[235] *Proposition relative à un programme d'action en matière de retour…*. Idem pour les citations suivantes.
[236] Je souligne.
[237] Relevant de l'organisation des échelons institutionnels, ce principe se fonde sur l'idée que la responsabilité de l'action publique relève de l'autorité la plus proche et capable d'agir de façon pertinente.

Les aspects opérationnels des différents instruments proposés par la Commission sont plébiscités par le Conseil qui réaffirme à cette occasion l'attention qui doit être portée à « l'un des principaux obstacles à une politique efficace en matière de rapatriement », à savoir « la réticence de certains pays tiers à reprendre leurs propres ressortissants ».

L'enjeu de l'identification

« Le principal obstacle au retour effectif réside dans les doutes sur l'identité de l'intéressé et/ou l'absence de documents de voyage adéquats. Les pays d'origine tardent souvent à délivrer les documents de voyage indispensable au retour ou refusent de les délivrer faute de certains renseignements sur la nationalité ou l'identité de l'intéressé. Afin d'échapper aux mesures d'éloignement, les personnes en séjour irrégulier peuvent donc dissimuler ou détruire leurs documents de voyage et – ce qui n'est pas rare – se prévaloir d'une toute autre identité ou nationalité. Par conséquent, il est souvent nécessaire de mener des procédures longues et coûteuses consistant, notamment, à interroger les ambassades de plusieurs pays tiers voisins ou à analyser une langue ou un dialecte. »

Les compétences des agents chargés des retours

« L'exécution des retours constitue un tâche très difficile et exigeante, qui requiert de toute personne chargée de l'accomplir différentes compétences : elle doit notamment savoir quelles sont, sur le plan juridique, les attributions respectives des autorités responsables, et bien connaître la manière dont il convient de traiter les personnes renvoyées, elle doit savoir faire face aux incidents et faire preuve de compréhension interculturelle, et elle doit être familiarisées avec les techniques de la négociation. »

Extraits de *Proposition relative à un programme d'action en matière de retour*, p. 14 et 17.

Des réunions d'échange d'informations et d'analyse de la conduite de chaque pays en matière de réadmission entre les agents des États membres chargés des retours au niveau opérationnel porteront sur les « méthodes et les procédures appliquées afin de progresser dans le domaine de l'identification des personnes devant faire l'objet d'une mesures d'éloignement ». Néanmoins, le Conseil reconnaît que malgré l'adoption deux ans auparavant de « mesures à prendre à l'égard des États qui posent des problèmes en matière de délivrance de documents », il n'y a pas eu d'« amélioration significative de la coopération suite à ces conclusions » Aussi le Conseil réaffirme-t-il avec fermeté que ce point d'achoppement ne peut en aucun cas « mettre en péril la position juridique fondamentale, selon laquelle la réadmission de ses propres ressortissants est une obligation non négociable incombant à tout État ».

Les États s'accordent donc pour que la politique communautaire de retour « prévoie les moyens d'obtenir la coopération des pays tiers pour ce qui est de la réadmission non seulement de leurs propres ressortissants en séjour irrégulier sur le territoire d'États membres, mais également des ressortissants d'autres pays dont le transit par les pays tiers en question peut être établi ». Un accord communautaire de réadmission avec Hong Kong est formellement signé le jour de l'adoption de ce programme, après une année de pourparlers. A cette occasion, la Commission est également investie par le Conseil de nouveaux mandats pour négocier avec l'Albanie, l'Algérie, la Turquie et la Chine, tandis que des tractations se poursuivent avec le Pakistan, la Russie et le Maroc. En mai 2002, l'UE a conclu de telles négociations avec le Sri Lanka. Le dialogue politique engagé sur ce sujet avec Macao a

également abouti en octobre, (accord paraphé en 2003). L'« objectif constant à long terme », alors affirmé par le Conseil, consiste en l'« intensification de la coopération avec les pays tiers pour s'attaquer aux causes profondes de l'immigration clandestine ».

S'il se félicite des avancées de la politique de réadmission communautaire, il reste largement muet quant aux limites, pourtant mises en exergue par la Commission, que cette politique rencontre. Cette dernière avait effectivement déclaré : « Aucune réponse satisfaisante n'a été apportée à la question de savoir comment procéder avec les pays qui, malgré cette offre, ne sont pas intéressés par la conclusion d'un accord de réadmission ». La « question cruciale de savoir quelles autres mesures d'incitation, non seulement dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, mais dans tous les autres domaines communautaires (par exemple, l'expansion du commerce, l'assistance technique et financière, l'aide supplémentaire au développement), pourraient être offertes aux pays concernés » qu'elle avait alors posée au Conseil, reste en suspens.

La logique de rationalisation des coûts produits par la mise en œuvre de la coordination des expulsions plaide selon le Conseil en faveur de l'établissement d'un instrument communautaire qui lui serait spécifiquement consacré. La définition du champ d'application du financement fait apparaître les logiques qui sous-tendent la politique de retour dans une telle gestion des flux migratoires : seront subventionnés le « retour volontaire et la réinsertion » des personnes en séjour régulier ou irrégulier « s'il va de l'intérêt général de les y aider », les frais de transport et d'escorte de la procédure de renvoi, et enfin, une « aide à l'arrestation des personnes qui sont en transit dans des pays tiers en vue de pénétrer illégalement sur le territoire de l'Union européenne ». L'idée d'une présomption d'irrégularité avant même que ne soient franchies les frontières de l'UE n'est pas nouvelle : le Conseil confirme par ce biais l'idée d'une politique d'endiguement des migrations à distance.

Par ailleurs, la stratégie ainsi élaborée confirme l'établissement de « programmes de retour spécifiques » qui constituent en quelque sorte le complément opérationnel de la politique de réadmission. Les critères retenus pour établir une liste des pays ciblés par de tels dispositifs de retour se fondent d'ailleurs sur ceux visant à déterminer les pays tiers avec lesquelles l'UE décide de négocier un accord de réadmission[238].

D'après le Conseil, l'objectif de tels programme de retour est d'« assurer le retour effectif et en temps voulu des personnes concernées[239] ». A partir des travaux alors en discussion concernant le « plan de retours en faveur de l'Afghanistan », le Conseil fournit une liste des éléments à inclure afin d'encadrer la procédure de renvoi dans ce type d'opération (cf. encadré). Il est précisé que de tels programmes doivent « tenir compte de la situation particulière du pays, y compris de ses besoins, ainsi que du nombre de personnes visées ».

Les orientations politiques fixées par le programme d'action en matière de retour trouvent une application directe avec la mise sur pied simultanée d'un « plan de retours en faveur de

[238] Conclusion du conseil, 25-26 avril 2002, op.cit.
[239] *Proposition relative à un programme d'action en matière de retour*, op.cit., p. 26.

l'Afghanistan[240] » qui doit permettre, selon les objectifs fixés au sommet de Séville, d'optimiser les « retours accélérés » de ces ressortissants. En janvier 2003, la Communauté consacre un budget de 17 millions d'euros[241] pour mettre en application les dispositions du plan. Dans le mois qui précède son adoption, la France et le Royaume-Uni avaient respectivement contracté des accords tripartites avec les autorités afghanes et le HCR afin d'encadrer la réadmission et d'encourager les retours volontaires[242].

La « liste d'éléments éventuels » d'un « programme de retour spécifique »

Dispositions générales :

Champs d'application et entrée en vigueur du programme
Mode de rapatriement à appliquer
Participants au programme
Groupe cible du programme
Autres parties concernées par le programme
Partage des responsabilités entre les participants et mise en œuvre
Groupes vulnérables au sein du groupe cible

Phase préalable au départ :

Sélection des personnes rapatriées et rythme des retours
Information des rapatriées
Délivrance des documents de voyage aux rapatriés
Assistance à fournir aux rapatriés, y compris une formation professionnelle

Durant le voyage de retour :

Frais de transport
Vols conjoints et régime de transit

Phase consécutive à l'arrivée

Coordination avec les instances compétentes durant la phase consécutive à l'arrivée
Structures d'accueil
Informations à l'intention des rapatriés lors de leur arrivée
Transport des rapatriés dans le pays de retour, lors de leur arrivée
Aide à la réinsertion des rapatriés, comprenant une formation professionnelle à leur arrivée. Cette formation pourrait, toutefois, aussi leur être offerte durant la phase préalable au départ.

Extrait de *Proposition relative à un programme d'action en matière de retour*, p. 27.

L'organisation coordonnée des renvois dénote l'institutionnalisation d'une politique communautaire largement façonnée à la fois par les pratiques nationales et par les agendas internationaux. Les institutions européennes saisissent en effet l'opportunité d'une « évolution positive de la situation en Afghanistan[243] » que constituent à leur yeux la chute des Talibans et la constitution d'un gouvernement intérimaire pour légitimer le projet d'« intensifier les programmes de rapatriement des ressortissants afghans vers leur pays, sous réserve que les

[240] Conseil de l'Union européenne, 2002, *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, doc. 15215/02 MIGR 131 RELEX 269, 4/12/2002.
[241] Réponse de la Commission (M. Vitorino) du 21 janvier 2003 à la question écrite E-3332/02 de Glenys *Kinnock sur l'Afghanistan*, JOEU n°C 242 E, p. 52-53.
[242] D'autres Etats membres ou associés à l'UE telles que les Pays Bas (2003), le Danemark (2004), la Norvège (2005), la Suisse (2006) concluront par la suite de tels mémorandum d'entente. En août 2010, le HCR constatait que les retours opérées depuis l'UE concernaient généralement des Afghans qui avaient l'obligation de quitter le territoire européen après un rejet de leur demande d'asile et qu'en conséquence, les accords contractés à l'origine pour faciliter le retour des réfugiés statutaires avaient finalement servit à faciliter le retour forcé des ressortissants afghans déboutés de leur demande de protection et de tout droit de séjour.
[243] Conseil de l'Union européenne, 2002, *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*…, op.cit., § 4.

conditions le permettent, en vue de reconstruire la société afghane et de réduire le poids que la présence de réfugiés impose à la région[244] », projet formulé dès 1999 dans le cadre du « Plan d'action pour l'Afghanistan » élaboré par le groupe de haut niveau « Asile et Migration » (GHN), mais dont la mise en œuvre était suspendue jusqu'à « l'établissement d'une paix durable ». Dans ce document, le GHN suggérait de négocier un accord de réadmission avec le Pakistan qui ne concernerait « pas uniquement les ressortissants nationaux, mais aussi les personnes apatrides et les ressortissants de pays tiers, notamment les ressortissants afghans ayant longuement séjourné au Pakistan ».

Pays frontalier et refuge pour de nombreux Afghans, le Pakistan est la cible des sollicitations de la Commission à partir de septembre 2000[245]. Puisqu'il semble alors politiquement improbable de négocier directement un tel accord avec l'Afghanistan, l'objectif serait de permettre un « refoulement par 'ricochet' de l'Europe vers l'Afghanistan en passant par le Pakistan. » (Migreurop, Trans Europe Expert, 2010 : 5). Mais, face aux lenteurs diplomatiques sur ce sujet sensible, les États ont choisi une solution alternative qui consiste à planifier directement les retours en Afghanistan en établissant un « rythme des retours[246] » de 1 500 personnes par mois[247] à partir de juin 2003, date du début de la mise en œuvre des mesures nationales de renvoi sous la bannière de l'UE (Coleman, 2007 : 82). Faute d'arrangement communautaire avec l'Afghanistan en matière de réadmission et pour faire front face aux obstacles liés à la délivrance de laissez-passer consulaires[248], le plan envisage d'utiliser « sous réserve d'accord des autorités afghanes compétentes, le laissez passer de l'UE ». Afin d'établir un « partenariat avec les autorités compétentes afghanes », il est aussi prévu que le « représentant spécial du Conseil en Afghanistan veille, en coopération avec le chef de la représentation de la Commission en Afghanistan, à ce que les autorités afghanes acceptent le plan ». Une délégation de la Commission européenne s'était d'ailleurs rendue à Kaboul à cette fin.

La planification des retours vers l'Afghanistan illustre le caractère rhétorique du principe du « retour volontaire ». Tout en réaffirmant les principes régissant le droit d'asile inscrit dans la Convention de Genève et le maintien du « statut des Afghans qui décident de ne pas profiter du rapatriement volontaire », les définitions des « caractéristiques du retour » et du « groupe cible » (cf. ci-dessous) qui sont fixées par le Conseil laissent planer la menace d'une obligation de départ sous la contrainte et le « spectre d'une expulsion massive des demandeurs d'asile afghans en Europe » (Blitz et Sales, 2003 : 20).

[244] Conseil de l'Union européenne, 1999, *Plan d'action pour l'Afghanistan*, doc. 11424/99 LIMITE JAI 73 AG 28, 30/09/1999, p. 25.
[245] L'accord sera formellement signé en octobre 2009 et recevra l'aval du Parlement européen nécessaire à sa ratification, le 21 septembre 2010.
[246] P*lan de retours en faveur de l'Afghanistan*, § 20.
[247] Question écrite E-0073/03 posée par Erik Meijer (GUE/NGL) le 23 janvier 2003 à la Commission sur *l'impossibilité et l'inopportunité d'un rapatriement à bref délai des réfugiés d'Afghanistan où ils n'ont ni* travail ni logement, JOUE n° C 268 E du 7/11/2003, p. 69.
[248] Il n'y a alors aucun consulat au sein de l'UE, c'est un représentant du gouvernement afghan qui effectue différente visites dans les Etats membres.

Le plan de retours en faveur de l'Afghanistan

Caractéristiques du retour

11. Le retour des Afghans se fera essentiellement sur la base d'un souhait qu'ils auront librement exprimé, en ayant connaissance de la situation qui règne où leur retour est prévu ainsi que des options qui leur sont offertes s'ils souhaitent rester dans l'Union européenne. Les Afghans qui n'ont pas besoin d'être protégés ou qui n'ont pas de besoins humanitaires impératifs justifiant la prolongation de leur séjour dans les États membres, mais qui continuent néanmoins, après un délai raisonnable, de refuser de bénéficier d'un programme de retour volontaire pourront être soumis à des mesures de retour forcé par les États membres qui le souhaitent.

Groupe cible

13. Les Afghans résidant légalement dans l'un des États membres participants et souhaitant retourner en Afghanistan ou qui sont présents de manière illégale et ne peuvent légalement séjourner plus longtemps sur le territoire de l'État en question (par exemple, les demandeurs d'asile dont la demande a fait l'objet d'un rejet définitif ayant force exécutoire), compte tenu des dispositions du point 11.

Extraits de *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, 1999, § 11 et 13.

Tandis que l'argument de l'« illégalité » légitime la pratique des départs contraints des Afghans déboutés de leur demande d'asile, le plan justifie également des « besoins importants de l'Afghanistan en matière de ressources humaines et de mise en place de capacité[249] » pour fonder une politique d'incitation au « retour des expatriés », qui sont ainsi appelés à jouer un « rôle important ». Au début de l'année 2002, la Commission avait d'ailleurs alloué un budget de 3,6 millions d'euros à l'OIM[250] afin de « soutenir le retour de ressortissants afghans qualifiés à des postes dans l'administration afghane et dans le secteur privé[251] ».

Le retour doit être, dans le jargon institutionnel du plan, organisé « dans la sécurité et la dignité, ainsi qu'en pleine connaissance de cause[252] » des intéressés concernant leur « rapatriement et leur réinsertion en Afghanistan ». Néanmoins ce discours montre rapidement ses limites : une « information des rapatriés […] avant leur départ du pays d'envoi » comme à de leur arrivée est prévue afin de « sensibiliser les intéressés au danger que représentent les mines et munitions non explosées[253] ». Si la législation des membres le prévoit, des « paquets de rapatriement/réinsertion adéquat[254] » leur seront fournis et des « structures d'accueil à l'intention des rapatriés en transit vers la destination prévue » doivent être mises en place pour les héberger, pour une durée qui ne « dépassera pas trois jours après l'arrivée » est-il précisé. Enfin, et uniquement, « là où c'est possible », indique le plan, les retournés pourraient se voir

[249] *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, op.cit.
[250] A cette occasion, l'OIM crée le programme « Retour des Afghans qualifiés » (EU-RQA). Il fut mis en œuvre entre mars 2003 et juin 2005 et concerna 150 personnes. Le programme RQA a été mis en place dans 32 pays.
[251] Question écrite E-0073/03 posée par Erik Meijer (GUE/NGL) le 23 janvier 2003 à la Commission sur *l'impossibilité et l'inopportunité d'un rapatriement à bref délai des réfugiés d'Afghanistan où ils n'ont ni travail* ni logement, JOUE C 268 E du 07/11/2003, p. 69.
[252] Plan de retours en faveur *de l'Afghanistan*, op.cit.
[253] La question du déminage voisine fréquemment celle des retours. A la même période, l'UE entendait « mobiliser des fonds pour des actions immédiates, essentiellement dans les domaines prioritaires du déminage, ainsi que du retour et de la réinsertion » au Sri Lanka, in Conseil « Affaires générales », Communiqué de presse de la 2463e session, 18/11/2002, doc. 14183/02.
[254] *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, op.cit.

attribuer une « aide à la réinsertion » qui consiste avant tout dans l'engagement des États membres à « prendre les dispositions nécessaires […] pour soutenir les programmes de formation professionnelle nécessaires et pertinents, ainsi que des programmes générateurs d'emploi en faveur d'Afghans dans les zones de retour ». Montage complexe au vu de la situation qui prévaut dans ce pays en guerre depuis un quart de siècle, ce plan illustre le mélange des registres et des objectifs contradictoires qui caractérisent ces « retours ». L'argument de l'assistance humanitaire et de son prolongement en une aide au développement est avancé pour soutenir la politique d'expulsion.

Face à la diversité et à la multiplicité des acteurs engagés dans ce dispositif, l'organisation de la répartition des rôles se fait à travers un « partage des responsabilités », qui attribue à la Commission « principalement un rôle de coordination », tandis que la mise en œuvre du plan appartient « en premier lieu aux États membres ». Les « États membres participants » et les différents « prestataires de services » sont réunis au sein d'un « Groupe de coordination des retours pour l'Afghanistan » (GCRA) présidé par la Commission. La « planification » s'assure en « liaison avec d'autres parties pertinentes telles que la MANUA[255] et en particulier le HCR. L'OIM sera elle aussi importante[256] ». En outre, d'autres ONG, parmi lesquelles Amnesty International et l'European council on refugees and exiles (Ecre), participent non sans une certaine ambigüité aux réunions du GCRA, qui voit dans leurs interventions sur les « progrès constatés en Afghanistan […] [et] leurs recommandations relatives au retour des réfugiés[257] » un moyen de légitimer les renvois.

L'opération prévoit « l'organisation de vols conjoints[258] » avec « aménagement de régimes de transit adaptés, y compris les permis et hébergements nécessaires » et précise que l'organisation de ces renvois groupés peut « être confiée à des organisations internationales compétentes ». En l'occurrence, cette tâche sera attribuée à l'OIM (Statewatch, 2002), qui conclut par ailleurs, le 17 juillet 2003, un accord avec la Commission européenne en vue de l'organisation du retour de plus de 5 000 ressortissants Afghans dans le cadre du programme « Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan » (Rana)[259].

L'OIM semble jouer sur tous les tableaux du « retour », et affiche ainsi l'ambigüité caractéristique de son rôle et de ses pratiques. En effet, elle affirme d'un côté que son action se limite au « rapatriement volontaire », c'est-à-dire « attesté par le libre consentement que manifestent les intéressés, à tout le moins en ne résistant pas à leur embarquement ou en ne

[255] La mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) a été créée le 28 mars 2002 par le Conseil de sécurité de l'ONU et a pour fonction, selon la Résolution 1401, de « renforcer les institutions afghanes et d'aider à la reconstruction. » Elle coordonne notamment les fonds et les programmes humanitaires de l'ONU et des Etats.

[256] *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan*, op.cit.,§ 15.

[257] Question écrite P-1554/03 de Jean Lambert le 2 mai 2003 sur le Groupe de coordination des retours pour *l'Afghanistan*, JOUE n° C 33 E, 6/2/2004, p. 132-133.

[258] Plan de reto*urs en faveur de l'Afghanistan*, op.cit, § 17.

[259] Ce programme a débuté en juin 2003 et s'est achevé en avril 2007. Fin janvier 2006, 2 500 personnes étaient retournées en Afghanistan sous les auspices de l'OIM. D'après l'OIM, 300 projets de réintégration étaient mis en œuvre au 1er mai 2005, date à laquelle elle avait organisé le départ et l'arrivée de 1 755 ressortissants afghans.

manifestant pas leur désaccord d'une autre façon[260] » (OIM, 2008b :4) ; et de l'autre, caractérise son rôle en la matière comme « celui que lui confient des États » (idem), à savoir ses membres et principaux bailleurs.

Lors du lancement officiel de cette opération par le Conseil le 8 mai 2003, Amnesty International, à l'instar d'autres organisations non gouvernementales européennes, appelle au retrait de ce plan au regard de la situation en Afghanistan, qu'elle qualifie alors de « non sûre pour le retour des réfugiés » (Amnesty International, 2003). Si toutes ne sont pas opposées à la promotion du « retour volontaire », les organisations de défense des droits de l'homme prohibent dans leur ensemble la mise en exécution des « retours forcés ». Ce plan suscite également une critique du HCR, centrée sur l'aspect purement opérationnel de sa mise en œuvre : son porte-parole, Rupert Colville, juge le moment inopportun et affirme ne pas être opposé aux retours forcés des réfugiés hormis dans le cas de l'Afghanistan, du fait des rapatriements massifs opérés depuis l'Iran et le Pakistan[261].

Dans ses réponses aux critiques des eurodéputés, la Commission européenne a également recours à cette argument pour nuancer le caractère « durable » de ces rapatriements, tout en légitimant son action et sa participation active à l'amélioration de la situation en Afghanistan au regard des millions qu'elle y investit dans l'aide humanitaire et à la reconstruction. C'est davantage du côté des autorités afghanes que viennent les plus vives oppositions. Au début de l'année 2003, le ministre afghan des réfugiés et du rapatriement, Enaytullah Nazari, exprimait son opposition « en conseillant à ses compatriotes réfugiés de ne pas retourner, pour l'instant, en Afghanistan pour les raisons suivantes :

> « Après 23 années de guerre, notre pays est anéanti, notre économie est au point mort, le secteur de la santé et notre agriculture sévèrement touchés, on compte plus de 6 millions de mines terrestres enfouies, la vie est devenue impossible : aucun logement, aucun emploi; le gouvernement n'a que dix mois d'existence et ne peut absolument pas surmonter tous ces problèmes[262]. »

Si ce plan a été annoncé en grande pompe au sein des institutions européennes, à l'inverse le bilan de cette opération ciblée n'a pas été rendu public.

Sous l'impulsion du Royaume-Uni, de la Norvège, de la Suède, du Danemark et des Pays-Bas, un autre plan semblait être par la suite à l'étude[263], ciblant cette fois les demandeurs d'asile mineurs afghans. En fonction des opportunités géopolitiques et de l'intérêt à agir, formulé à l'échelle communautaire, d'autres programmes de retour ont été envisagés, parfois sans que cela ne se concrétise véritablement, comme cela fut le cas lors de la chute du régime de Saddam en Irak qui, a l'instar de l'Afghanistan, figurait parmi les principaux pays de provenance des demandeurs d'asile dans le monde (Coleman, 2007 : 83).

[260] Cette intervention l'amène à agir en étroite coordination avec la police, comme par exemple dans le cadre du projet « Forced return to and reintegration in Afghanistan » (PRAN) financé par les autorités norvégiennes.
[261] New York Times, 20/9/2002, "EU plan to expel Afghans is badly timed, critics say".
[262] Question écrite E-0073/03 posée par Erik Meijer…, op.cit, JOUE n°C 268 E du 7novembre 2003
[263] The Guardian, 7/6/2010, "UK to deport child asylum seekers to Afghanistan" by Alan Travis.

2. L'administration collective de l'expulsion ?

Un an après la rencontre de Séville, le Conseil européen, réuni les 19 et 20 juin 2003 à Thessalonique confirme l'inscription, en tête des priorités européennes, d'une politique commune « en ce qui concerne l'immigration clandestine, les frontières extérieures, le retour des migrants clandestins et la coopération avec les pays tiers[264] ». En matière de « retour des immigrés clandestins[265] », la nécessité d'une intervention communautaire est réaffirmée, mais semble néanmoins être cantonnée à venir compléter l'action des États :

> « La mise en œuvre d'une politique commune en matière de retour des personnes en séjour irrégulier relève de la responsabilité des États membres. Toutefois, il est possible d'en améliorer l'efficacité par le renforcement de la coopération existante et l'établissement de mécanismes à cette fin, y compris une composante financière. »

Du point de vue des juristes, la position adoptée par le Conseil interroge l'efficacité d'une méthode de travail qui exclurait l'approche normative pourtant inscrite dans le traité d'Amsterdam : « Cela signifie-t-il que la compétence de la Communauté en matière de retour n'a vocation à s'exercer que via les modes d'intervention propres aux compétences d'appui, c'est à dire le soutien financier, la coopération administrative à l'exclusion de l'exercice de compétences normatives ? » (Julien-Lafferrière et Jouant, 2005 : 210). Si l'adoption de la directive dite « retour » en 2008, mais également les actions engagées par la Commission en matière de négociation d'accord de réadmission, illustrent de la dimension supranationale conférée à la pratique de l'expulsion, il n'en demeure pas moins que les États demeurent souverains en la matière et que leur engagement à l'échelle de l'EU traduit davantage la recherche d'un perfectionnement de leurs politiques nationales respectives plutôt que la défense d'un intérêt communautaire. Néanmoins la distinction entre les échelles communautaire et nationale est mise en question avec le développement de la coopération et de standards communs opérationnels qui influent sur les pratiques nationales.

En marge de ces obsessions politiques, figurent également de timides déclarations de principe sur l'intégration des immigrés résidant dans l'UE et sur « la nécessité d'envisager des moyens juridiques permettant à des ressortissants de pays tiers d'immigrer dans l'Union » – toutefois restreinte au nom de la « capacité d'accueil » des membres et subordonnée à l'exigence communautaire d'une « coopération renforcée avec les pays d'origine ». Sans véritablement apporter de réponse à la Commission au sujet des mesures à prendre pour inciter les pays extérieurs à l'UE à collaborer dans la gestion et le contrôle des flux migratoires, les États membres réaffirment l'objectif d'une « conclusion rapide d'accords de réadmission avec les pays tiers d'origine les plus importants, ainsi que [du] renforcement de la coopération avec ces pays ». Il s'agirait désormais d'inscrire cette politique dans un « processus à double sens, visant à combattre l'immigration illégale et à rechercher des voies de migration légale dans le cadre d'un mandat spécifique ». Les remous suscités par le Conseil de Séville semblent avoir invité les États membres à nuancer leurs déclarations et à prendre acte de l'impasse de

[264] Conseil européen de Thessalonique des 19 et 21 juin 2003, Conclusions de la présidence, doc. 11638/03 POLGEN 55, 1/10/2003.
[265] Ibid., § 17.

l'unilatéralité en matière de réadmission. Pour autant, cette logique d'échange demeure néanmoins placée sous la menace d'une sanction envers les pays qui refusent de s'inscrire dans le « partenariat » élaboré par l'UE.

a. Le maintien des demandeurs d'asile à distance

Le cap fixé par les États est donc maintenu, et c'est essentiellement sur la question d'un « régime d'asile européen commun[266] » qu'il s'oriente au cours de la rencontre de Thessalonique en juin 2003. Le Conseil examine alors une proposition britannique appelant à une « meilleure gestion internationale des réfugiés et des demandeurs d'asile ». La Grande Bretagne avait suggéré, en février, retenant un temps l'intérêt du HCR, d'établir des « zones de protection régionale » où serait garantie la sécurité des personnes maintenues hors de l'UE, et de créer dans certains pays tiers des « centres de traitement » pour demandeurs d'asile afin de les « faire attendre dehors » (Rodier, 2003) ainsi que des « centres de transit pour demandeurs d'asile » vers lesquels seraient renvoyés les étrangers qui seraient venus demander l'asile dans un État membre de l'UE. Ce projet a d'ailleurs une allure de déjà vu : le plan d'action de 1998 qui avait été élaboré par le Royaume Uni, en réaction à l'afflux d'étrangers en provenance d'Irak et des régions avoisinantes, avait d'ores et déjà fourni un premier banc d'essai.

Néanmoins, les discussions de Thessalonique, confortées par les communications de la Commission présentées en mars et en juin 2003[267], entendent institutionnaliser une politique d'« arrivée organisée » qui lie « asile et retour » au nom de la « répartition des charges et des responsabilités au sein de l'UE ainsi qu'avec les régions d'origine ». Il n'est d'ailleurs pas question de « demandeurs d'asile » mais de « personnes ayant besoin d'une protection internationale », formule qui éclaire sur la volonté d'instaurer des sas hors de l'UE pour y opérer en amont une sélection et qui s'inscrit dans la rhétorique des « faux demandeurs d'asile » ancrée dans le discours communautaire depuis le début des années 1990.

Derrière ce dispositif, c'est l'ineffectivité des expulsions des demandeurs d'asile déboutés en UE, présentée par la Commission comme un « grave problème », qui transparaît. Elle propose de le résoudre par l'externalisation de l'asile et la conclusion d'« accord de réadmissions spécialement adaptés [qui] doivent permettre d'accélérer les transferts dans des conditions acceptables » et d'inclure des programmes de retour intégrés, tandis qu'elle annonce dans le même temps préparer, en concertation avec le Conseil, un projet de coopération communautaire sur des « opérations conjointes de retour[268] ». Le projet de « protection des

[266]Conseil européen de Thessalonique, op.cit.

[267] Communication sur la politique commune d'asile et l'Agenda pour la protection, 26/3/2003, COM (2003) 152 final ; *Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés*, 3/6/2003, COM (2003) 315 final.

[268] Commission européenne, 2003, Communication de la Commission en vue du Conseil européen de *Thessalonique sur le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic* illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2003) 323 final, 63/6/2003.

réfugiés dans leur région d'origine »[269] ne sera pas retenu par le Conseil européen, sans toutefois être clairement écarté par tous les membres de l'UE.

En effet, le mois suivant, l'Allemagne et l'Italie remettent ce dispositif à l'ordre du jour en changeant simplement la formule : il est alors question de créer des « portails d'immigration » hors des frontières européennes, d'où serait gérée à distance l'immigration à destination de l'UE (Migreurop, 2004). L'objectif qui consiste à « accélérer autant que faire se peut le traitement des demandes non liées à une protection internationale[270] » s'affiche autant dans l'agenda communautaire qu'à la fois au niveau national, avec par exemple l'inscription du principe d'une liste nationale de pays tiers « sûrs » dans la législation française en décembre 2003.

Présentée comme une conséquence nécessaire, la collectivisation et la coordination des renvois se maintiennent sur le devant de la scène communautaire. Les institutions européennes vont concentrer l'essentiel de leurs activités à la mise en œuvre des actions programmées par les plans adoptés au cours de l'année 2002. Les États définissent des règles minimales présentées comme autant de dispositifs d'assistance susceptibles de faciliter l'organisation des pratiques nationales d'expulsion à l'échelle de l'espace commun. Au regard de la coopération instaurée depuis le début des années 1990, la priorité donnée aux réglementations sur le transit et l'expulsion aérienne groupée semble n'avoir d'autres finalités que de conforter la délimitation du périmètre des souverainetés nationales et de rendre plus légitimes, car désormais encadrées par le rappel des principes du droit et inscrites dans la législation communautaire, des pratiques ayant d'ores et déjà cours.

b. Le déploiement de l'assistance aux expulsions

L'assistance au transit : *l'enjeu de l'usage de la force publique hors de l'*État

Faute de consensus au sein du Conseil JAI sur la proposition qu'elle avait émise en juin 2002[271], la délégation allemande soumet une nouvelle proposition de directive sur « l'assistance en cas de transit aux fins d'expulsion par voie aérienne » en décembre 2002[272]. Dès 1995, les États membres s'étaient concertés sur cette pratique en 1995[273] qui reste néanmoins disparate selon les États membres (voir encadré plus loin). Pour l'Allemagne, il s'agit avant tout de réglementer l'épineuse question de l'exercice de la prérogative de puissance publique sur le territoire des autres États membres et plus particulièrement l'usage

[269] Conclusions de la présidence, 2003, Conseil européen de Thessalonique des 19 et 21 juin 2003, doc. 11638/03 POLGEN 55, 1/10/2003, § 26.
[270] Ibid., § 27.
[271] German delegation, 2002, Initiative of the Federal Republic of Germany for a Council Directive on assistance in cases of transit for the purposes of expulsion by air, doc. 10386/02 LIMITE MIGR 60, 27/06/2002.
[272] Conseil de l'Union européenne, 2002, Initiative de la R*épublique fédérale d'Allemagne visant à l'adoption d'une directive du Conseil relative à l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie* aérienne, doc. 14848/02 ADD 1 MIGR 130 COMIX 682, 10/12/2002.
[273] Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement, Décision du comité exécutif du 21 avril 1998 concernant la coopération entre les parties contractantes en matière d'éloignement de ressortissants de pays tiers par la voie aérienne, op.cit.

de la contrainte physique légale par les escorteurs durant la procédure de renvoi d'un étranger au sein d'autres pays membres, au cours du transit dans un aéroport.

Pratiques d'expulsion, domaines de coopération (1999)

En 2000, le groupe de travail « Migration et Eloignement[1] » du Conseil européen publiait un rapport[2] offrant un aperçu intéressant de l'état des pratiques de coopération instaurées par les mécanismes non contraignants des recommandations, et dans le cas présent de la recommandation du 22 décembre 1995 relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement. Celle-ci établit la procédure à suivre pour faciliter les arrangements entre les membres lors du transit au sein des aéroports des personnes reconduites hors de frontières de l'UE et prévoit la possibilité d'une « concertation concernant l'exécution des mesures d'éloignement » à l'échelle de l'UE, autrement dit l'organisation des vols conjoints. L'essentiel des opérations communes reposaient alors sur des accords de coopération ou des dispositions issues d'accords de réadmission bilatéraux. L'Autriche avait rejeté toute pertinence au mécanisme d'assistance au transit de 1995 (Statewatch, 2000c). Néanmoins, certains États plaident pour une coopération européenne renforcée comme l'Allemagne, en tête des pays expulseurs parmi les membres de l'UE et qui, en avril 1999, avait suggéré l'adoption d'une action commune en matière d'éloignement avec obligation d'assistance en cas de transit et l'adoption d'un protocole pour les escortes (Statewatch, 2000c).

Le rapport du groupe de travail décrit par ailleurs les « difficultés de différentes natures » rencontrées par les États au cours de la mise en œuvre des renvois. Si la résistance opposée par les personnes constitue l'un des obstacles majeurs d'après les réponses fournies par les États, le rapport insiste avant tout sur le fait que l'expérience problématique du transit des expulsées appelle à davantage de coopération entre les membres. D'après les chiffres fournis par le groupe de travail, 166 469 personnes ont été renvoyées de l'UE par voie aérienne en 1999. Il est d'ailleurs précisé que ce chiffre concerne la pratique de l'expulsion dans son ensemble, quel que soit la procédure adoptée et le statut des personnes concernées. Mais ni les personnes « transférées » entre les pays membres du fait de la réglementation sur l'asile (Schengen et Dublin) ni celles directement refoulées depuis la frontière extérieure, parfois directement « reprises en charge » par les transporteurs ne sont comptabilisées.

[1] Il réunit divers « experts » de chaque Etat membre qui étudient les différentes propositions en cours et élaborent un consensus. Pour la France, ce rôle est confié à la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, rattachée au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

[2] Note from General Secretariat to Migration and Expulsion Working Party, 2000, Analysis of replies to the questionnaire concerning the practice of the Member States, including Iceland & Norway, with regard to transit for the purposes of expulsion by air, doc. 7941/00 LIMITE MIGR 36 COMIX 355, 4/5/2000.

L'Allemagne considère en effet que cette pratique « entraîne régulièrement des atteintes aux droits souverains de l'État de transit, notamment en cas de recours à la contrainte physique[274] » et invite à l'adoption d'une réglementation commune qui permette d'assurer l'équilibre des intérêts en jeu entre « l'État qui applique cette mesure », « l'État de transit », « l'intérêt des membres de l'escorte » et enfin « l'intérêt commun des États membres à un éloignement sûr, approprié et acceptable du ressortissant d'un pays tiers. » Autrement dit, selon l'initiative allemande, une « réglementation sûre » permettrait une « coordination sans heurt » en vue d'une « expulsion rapide du ressortissant du pays tiers. »

[274] Conseil de l'Union européenne, 2002, *Initiative de la République fédérale d'Allemagne visant à l'adoption d'une directive du Conseil relative à l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voi*e aérienne, doc. 14848/02 ADD 1 MIGR 130 COMIX 682, 10/12/2002.

Ce projet de réglementation reçoit un large soutien du Parlement européen qui ne propose qu'« un petit nombre d'amendements qui visent à assurer le transit sûr des documents de voyage, la bonne information de la compagnie aérienne concernée et la mise au point du droit des membres de l'escorte à prendre des mesures de légitime défense et d'urgence[275] ». Les débats se concentrent sur l'objectif d'efficacité, l'expulsion n'apparaissant que sous l'angle d'une pure question de forme.

La directive « concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne » est adoptée le 25 novembre 2003[276]. L'opération de transit est ainsi formalisée : elle peut être refusée et doit se dérouler dans un délai de vingt-quatre heures ; des « mesures d'assistance » sont également établies depuis l'atterrissage et l'ouverture des portes de l'avion jusqu'au départ effectif du ressortissant d'un pays tiers. L'escorte, en tenue civile et non armée, est tenue de limiter le recours à la contrainte à la situation de « légitime défense ». Néanmoins, elle peut, en cas de fuite, d'automutilation ou d'actes de résistances (blessures à un tiers, dommages matériels) de la part de la personne en instance d'expulsion, répondre par une « intervention raisonnable et proportionnée » dans le respect de la législation nationale de l'État où s'opère cette procédure.

Très clairement, la communautarisation des politiques migratoire, même dans un domaine qui fait visiblement consensus, bute sur le « bon droit » de chaque État. La directive n'apporte donc en soi aucune nouveauté par rapport au texte qui avait été édicté du temps de la coopération intergouvernementale.

Pour autant, le Conseil poursuit l'accélération des concertations interétatiques en vue d'un renforcement de la coordination des retours et d'une mise en commun des moyens opérationnels, légitimés par une logique de rationalisation budgétaire de cette pratique. La légalisation du protocole communautaire sur les « vols groupés » est mise à l'ordre du jour et confortée par l'impulsion politique de la présidence irlandaise qui débute en janvier 2004.

La légalisation des opérations collectives *d'expulsion* : dissentiment sur une adoption au forceps

En juillet 2003, l'Italie soumet à ses partenaires européens une proposition de décision relative à « l'organisation conjointe de vols communs pour l'éloignement collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux États membres ou plus[277] » complétée d'un « Projet de manuel relatif à l'organisation conjointe de vols

[275] Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, 2003, Rapport sur l'initiative de la République fédérale d'Allemagne en vue de l'adoption de la directive du Conseil concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, (14848/2002 – C5-0011/2003 – 2003/0801(CNS)), A5-0104/2003 FINAL, 26/3/2003, p. 8.

[276] Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, JOUE n° L 321 du 6 décembre 2003, p. 26–31

[277] Presidency, 2003, Draft initiative of the Italian Republic for a Council decision on the shared organization of joint flights for group removals of third country nationals illegally present in the territory of two or more Member States, doc. 10910/03 LIMITE MIGR 62 COMIX 413, 3/7/2003.

communs pour l'éloignement collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux États membres ou plus[278] ».

Cette proposition est validée dès son premier examen par le groupe de travail « Migration et éloignement » du Conseil, lors d'une réunion en octobre 2003, au cours de laquelle ses membres s'accordent pour fixer, à partir du projet de manuel, le modus operandi encadrant ces actions communautaires. La mutualisation des moyens d'expulsion doit, selon le groupe de travail du Conseil, faire l'objet de certaines « prescriptions de sécurité lors du retour, par ce type de voyage (vols charters), de ressortissants de pays tiers devant être rapatriés ou éloignés du territoire des États membres ». Cette réglementation concrétise ainsi, à l'échelle communautaire, les « opérations rationnelles d'éloignement » plébiscitées par le « plan de gestion intégrée des frontières extérieures » et l'initiative française présentée aux lendemains du Conseil de Séville. A l'instar de la directive sur l'assistance au transit, il n'est ici question que de la procédure, les motifs du renvoi appartiennent à chacun des membres de l'UE.

L'opération commune d'éloignement comprend « toutes les actions nécessaires pour renvoyer les ressortissants de pays tiers concernés, y compris le transport à bord de vols communs[279] ». Un montage institutionnel de coordination de ce dispositif est établi et réparti les responsabilités et les rôles de « l'État membre organisateur » et un ou plusieurs « membres participants ». Le principe général d'échange d'informations via le réseau Iconet doit permettre le développement de la collectivisation du transport des expulsés : « Quand un État membre, l'Islande ou la Norvège organise un vol pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers qui est ouvert à la participation des autres États membres, il en informe les autorités nationales de ces États membres[280] ». L'autorisation du ou des pays de renvoi est un préalable à l'organisation de cette collectivisation des reconduites.

Dans le déroulement de la procédure, l'équipe d'escorteurs (du secteur public ou privé) de chacun des États est responsable de « ses » expulsés et « l'organisateur » se réserve le droit de refuser l'embarquement d'une personne qui présente « un problème médical tel que son retour ne serait pas conforme aux principes de sécurité et de dignité[281] ». Il est d'ailleurs recommandé que du personnel médical et des interprètes fassent partie de l'opération ; des observateurs peuvent surveiller l'opération si les États l'acceptent. Des « zones de sécurité » spécifiques doivent être prévues au sein des aéroports et l'effectif des escortes spécialement formées à ce type de tâche dépend des « risques potentiels » évalués par les États, selon le

[278] Présidence, 2003, *Projet de manuel relatif à l'organisation conjointe de vols communs pour l'éloignement* collectif de ressortissants de pays tiers séjournant illégalement sur le territoire de deux Etats membres ou plus, doc. 10911/03 LIMITE MIGR 63 COMIX 414, 3/7/2003.

[279] Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement, JOUE n° L 261 du 06 août 2004, article 2.e).

[280] Presidency, 2004, Implementing Council Decision on the shared organisation of joint flights for removals, from the territory or more Member States, of third country nationals who are subject of individual removals orders, doc. 6144/04 LIMITE MIGR 5 COMIX 90, 10/2/2004, p. 1.

[281] Décision du Conseil du 29 avril 2004, op.cit, Annexe 1.1.2.

signalement des personnes qui « ont manifesté l'intention de ne pas embarquer, et en particulier dont l'état physique ou psychologique réclame une attention particulière[282] ».

Le territoire des opérations fixe la souveraineté des décisions à prendre et des pouvoirs, dont celui de ne pas limiter la violence à l'autodéfense et de faire usage de mesures coercitives. Néanmoins face aux résistances opposées par les personnes en instance d'expulsion, la coercition « proportionnée » et « dans les limites du raisonnable » est légitimée et légale dès lors qu'elle s'inscrit dans le principe fixé par le Conseil, à savoir « pas d'éloignement à tout prix » Une « liste des entraves et autres moyens d'immobilisation autorisés » doit être fixée au préalable. La raison d'État s'entoure ici des principes des droits de l'homme pour légitimer la pratique d'expulsion : le texte adopté par le Conseil prévoit ainsi explicitement que « les États membres mettent en œuvre la présente décision dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » Lors de l'adoption formelle du projet de décision par le Conseil le 6 novembre 2003, les mesures de sécurité et les règles du recours à la coercition n'occupent plus qu'un rang secondaire et figurent en annexe : il ne s'agit que d'« orientations communes non obligatoires » n'ayant pas force de loi à l'inverse de la décision.

En réaction, la Cimade[283] lance un « Appel contre les charters de l'humiliation[284] ». Rapidement formée par de multiples associations européennes et internationales, une coalition s'oppose à l'illusion du « symbole du charter […] comme signal de dissuasion à l'égard des populations tentées par l'émigration » et y voit « l'élaboration étape par étape d'un nouveau régime policier à l'échelle européenne », qui constitue autant de menaces pour « l'avenir des relations entre les peuples […] et une menace pour les démocraties[285] ». Les organisations de défense des droits de l'homme centrent alors leur plaidoyer sur la dénonciation des « expulsions collectives », une pratique qui est prohibée par le droit international[286] et communautaire (encadré).

Charte des droits fondamentaux de l'UE, article 19 relatif à la « protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition »

1. Les expulsions collectives sont interdites.

2. Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

[282] Décision du Conseil du 29 avril 2004, op.cit., JOUE n° L 261 du 6 août 2004.
[283] La Cimade (Service œcuménique d'entraide) est une association française fondée en 1939 (à l'origine Comité inter-mouvement auprès des évacués), ayant aujourd'hui pour champ d'action l'aide et la défense juridique des étrangers, en particulier lorsqu'ils sont placés en rétention administrative.
[284] Pour plus d'informations sur cet appel, voir le site internet du Gisti (gisti.org).
[285] Citations extraites de l'« Appel contre les charters de l'humiliation », novembre 2003.
[286] L'interdiction des « expulsions collectives d'étrangers » est formulée à l'article 4 du Protocole Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) du Conseil de l'Europe. Créé le 5 mai 1949, le Conseil de l'Europe est une organisation internationale qui réunit aujourd'hui 47 Etats du continent européen dont les pays membres de l'UE, la Turquie et la Russie, et son « but premier […] est de créer sur tout le continent européen un espace démocratique et juridique commun, en veillant au respect de valeurs fondamentales: les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit » (extrait du site internet du Conseil de l'Europe).

Dans la pratique juridique, la définition retenue pour l'application de ce principe par les juridictions des États, et légitimée par la Cour européenne des droits de l'homme, distingue l'examen individuel des situations des personnes (leur expulsabilité) des modalités de la mise en œuvre pratique de la décision d'expulsion. Selon cette interprétation, l'expulsion peut être organisée de façon groupée dès lors elle n'est constituée que d'un collectif de situations individuelles d'expulsabilité. Les débats que suscite la légalisation de cette pratique se réduisent au modus operandi des expulsions. Du point de vue d'un ancien fonctionnaire de police[287], l'organisation de vols spécialement affrétées pour reconduire collectivement hors de France des sans-papiers avec la participation d'acteurs humanitaires et du corps médical, permet de « transformer la vision des choses » :

> « Par exemple au Sénégal, il y a eu un vol groupé depuis la France. Il y avait des médecins sénégalais et français et il y avait la présence d'ONG françaises et sénégalaises, et comme cela, ça se passe bien. Les ONG et les médecins sont là pour dire que ça se passe bien… Et puis honnêtement, ce n'est pas encore d'actualité ce que je vous dis, mais entre une reconduite à la frontière d'un gars tout seul, menotté dans le dos – ce qui est vraiment dégradant – et un vol groupé avec des ONG et des médecins des deux parties, avec la police des deux parties où les gens ont leur plateau repas et sont là, comme des passagers ! Bon… Mais on n'est pas prêt à cela. Moi, j'en ai discuté avec des gens des associations, quelqu'un du Mrap [Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples], on en discute tous les deux, il est d'accord mais dès qu'il retourne au sein de l'association, là le discours n'est plus le même. Il faut transformer la vision des choses. La reconduite, c'est vraiment un traumatisme psychologique très fort qui a pour conséquence des réactions physiques… C'est une tragédie sociale en plus d'être une tragédie personnelle. […]. Moi, je préfère voir 30 personnes qu'une seule, menottée devant tout le monde, les bras dans le dos, bafouée qui, quand elle arrive ici, hop on la remet à la police ! Enfin les gens sont complètement perdus ! On les pose là… Alors qu'une reconduite organisée, c'est très bien, ça se passe bien mais bon, la société civile n'est pas d'accord avec les charters… Rien que le mot « charter ». Dès le départ avec ce mot le fruit était déjà pourri de l'intérieur et donc c'est difficile de revenir en arrière. Moi, je pense véritablement que la seule solution, c'est un partenariat »

Ce discours idéalisé[288] de l'expulsé « passager », s'inscrit dans les débats actuels sur l'« humanisation » des expulsions auxquels les instances communautaires et des associations, ont, au nom de la défense des droits de l'homme, largement participé en suggérant de préférer aux expulsions manu militari les « retours volontaires ». L'organisation pratique des opérations d'éloignement, à l'instar des programmes d'aide au retour, contribue en outre à étendre l'exécution de ce « sale boulot » réservé aux services de police à d'autres organisations aux fonctions sociales ou humanitaires, comme la Croix-Rouge[289] qui, de par

[287] Entretien réalisé à Bamako, le 11/11/2009 auprès d'un ancien fonctionnaire du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP qui, après le 1er septembre 2010 est dénommé DCI, Direction de la coopération internationale).

[288] De nombreux rapports institutionnels ou d'organisations de défense des droits de l'homme montrent que le recours à ce type d'opération engendre au contraire une recrudescence des techniques coercitives et des violences policières, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'escortes privées : IRR, 2010 ; Statewatch, 2003 ; Conseil de l'Europe, 2001.

[289] Cette participation est qualifiée comme une activité de « monitoring » (observation) par la Croix Rouge qui se présente comme une organisation « neutre ». Elle intervient dans ce sens notamment en France, au Luxembourg et en Italie. Elle s'en explique dans une étude financée par la Commission européenne dans le cadre des actions préparatoires pour le retour en 2006 : European Red Cross, 2006, Return initiative, A study on how to support sustainable return in safety and dignity. Dans le cadre de sa « Platerform for European Red Cross cooperation on

leur implication, viennent légitimer une pratique sensible et contestée. Le processus interinstitutionnel en jeu entre le Conseil et le Parlement autour de cette décision s'avère illustratif du caractère polémique de l'encadrement de ce pouvoir d'État et de la détermination des gouvernements européens à institutionnaliser cette coopération.

En effet, tandis qu'une première version du texte est soumise à l'avis des eurodéputés en vue de son adoption définitive au printemps 2004, le Conseil s'attèle à préciser certaines zones d'ombres du texte, notamment les modalités relatives à l'échange d'information et l'organisation pratique de la coordination des reconduites aux frontières, afin de mettre en œuvre rapidement cette réglementation. Quelle que soit l'issue de l'examen par le Parlement européen, les États vont établir les modalités interinstitutionnelles permettant de mener à bien cette mutualisation des renvois par le biais de vols communs.

En effet, la réunion informelle du Conseil Jai à Dublin les 22 et 23 janvier 2004, consacre une part substantielle de ses travaux à cette question, et l'Irlande encourage ses partenaires à expérimenter, dès à présent, « un ou plusieurs vols collectifs[290] » afin d'en perfectionner l'encadrement. Plusieurs membres rappellent à cette occasion que l'organisation des expulsions à l'échelle régionale n'a rien d'une nouveauté et insistent pour concentrer davantage l'action communautaire sur le partage d'expériences à l'instar de la Belgique qui, avec les Pays-Bas, l'Allemagne, la Pologne et l'Italie, compte selon la présidence parmi les pays « déjà expérimentés » dans le pilotage de telles opérations. Tandis qu'au palais de justice de Bruxelles venait de se clore l'audience publique du procès de quatre policiers coupables de la mort de Semira Adamu, asphyxiée durant son expulsion en 1998, la Belgique fait part à Dublin de son intention d'établir un ensemble de règles pratiques pour l'organisation collective des renvois.

Les États s'accordent pour établir les mécanismes permettant une planification des reconduites à l'échelle communautaire. L'Italie, l'Espagne et la France défendent l'implication du réseau d'officiers de liaison « Immigration » lors de la mise en œuvre de telles initiatives. En outre, un budget communautaire de 30 millions d'euros était annoncé à cette occasion pour réaliser ces opérations de retour au cours des deux prochaines années. Selon la présidence irlandaise, le financement de la politique communautaire de retour doit permettre la mise en œuvre d'un « projet pilote » et sa pérennisation. La Commission exprime son soutien par la voix de son commissaire :

> « Réagissant aux propositions de la présidence, le commissaire Vitorino a déclaré que les vols communs sont la clé de la rationalisation des ressources au niveau de l'UE et de l'efficacité du système d'asile. Il a appelé les États membres à inculquer à leurs citoyens que les vols communs n'ont rien à voir avec l'expulsion collective[291]. »

---

refugees, asylums seekers and migrants », elle a en outre élaboré un « guide de bonnes pratiques » en mai 2008 : Return : policy and practice, A guide for european national Red Cross and Red Crescent societies.

[290] Presidency, 2004, Implementing Council Decision on the shared organisation of joint flights for removals, from the territory or more Member States, of third country nationals who are subject of individual removals orders, doc. 6144/04 LIMITE MIGR 5 COMIX 90, 10/2/2004, p. 2.

[291] Idem.

Le 23 février 2004, l'eurodéputée Adeline Hazan, nommée rapporteur sur ce dossier, dénonce le caractère « superfétatoire » donné à la consultation du Parlement par le Conseil, qu'elle appelle par ailleurs à « faire preuve de cohérence en élaborant une politique commune en matière d'asile avant d'instaurer une politique commune d'aide au retour[292] ». Au-delà de ce qu'elle considère être un « paradoxe inhérent à la démarche des États membres », la relégation de l'encadrement de la contrainte physique légitime dans une annexe non contraignante est jugée « inacceptable » tout comme la consécration, à l'échelle de l'UE, des « charters d'expulsion » : d'après le rapporteur, cela « va contribuer à banaliser le principe même des expulsions : cela risque de conduire à un recours accru à des procédures accélérées d'examen des demandes d'asile et de nuire à la qualité de l'examen des demandes de recours afin de rentabiliser l'organisation de ces vols groupés ». Le Parlement rejette d'ailleurs le fondement juridique communautaire attribué à ce projet par le Conseil, à savoir l'article 63 du traité d'Amsterdam relatif au « rapatriement des personnes en séjour irrégulier. »

Malgré le large front formé par les eurodéputés le 31 mars 2004, le Conseil insiste pour que la décision soit inscrite à la session plénière du Parlement européen avant la date butoir du 30 avril 2004 au terme de laquelle les législations communautaires décidées à Tampere doivent avoir été adoptées. A compter du 1er mai, le Conseil ne pourra plus statuer sur une proposition d'un État membre, et la Commission détiendra alors le monopole des initiatives législatives. C'est donc in extremis et en passant outre le rejet des parlementaires, que le Conseil adopte le 29 avril 2004 la décision « relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement[293] », qui s'apparente à un protocole de gestion de la collecte de personnes expulsables à travers l'UE. Quand bien même l'Union européenne tend à sacraliser la dimension territoriale de sa politique de « retour », le maintien de l'exercice de la coercition dans le giron des souverainetés nationales démontre des limites de l'européanisation des politiques et de pratiques de reconduite aux frontières. Par delà la logique de rentabilisation des budgets alloués par chacun des États aux mesures de reconduite, la volonté des membres de l'UE de donner à ce type d'opération une résonance médiatique[294] apparaît comme un aveu d'échec quant à leur effectivité.

Fort du soutien de la présidence et de la Commission au financement de cette politique, le Conseil JAI définit les lignes directrices du budget communautaire prévu pour 2005 et 2006 et dédié à la « gestion des retours dans le domaine des migrations[295] ». Ces actions permettront, selon les ministres, de préparer la création d'un instrument financier spécifiquement consacré

---

[292] Parlement européen, 2004, *Rapport sur l'initiative de la République italienne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux Etats membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement*, A5-0091/2004 FINAL, 23/2/2004, p. 8. Surligné dans le texte original.

[293] Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement, JOUE n° L 261 du 06 août 2004.

[294] L'annexe de la décision recommande que les modalités de la « couverture médiatique » qui entoure « éventuellement » de cette pratique fassent l'objet d'une concertation préalable entre les Etats.

[295] Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse de la 2588e session du Conseil Jai, 9782/04 (Presse 173), Luxembourg, 8/6/2004. Même source pour les paragraphes suivants.

à la politique communautaire de retour. Le Fonds retour, qui sera adopté en mai 2007, ne fera d'ailleurs que conforter les orientations des actions préparatoires. Outre le financement des « opérations d'éloignement conjointes », celles-ci prévoient que chaque État membre adopte un « plan intégré de retours » sur le modèle suggéré par la Commission en octobre 2002 et fondé sur la planification des expulsions et des retours incités de « groupes cibles », vers des pays et des régions déterminées. Les priorités de ces plans seront définies chaque année à l'échelle nationale, en concertation avec la Commission. Les objectifs affichés sont de « contribuer à meilleure gestion de tous les aspects du retour des personnes » et d'« assurer la durabilité des retours ».

Cette prétendue permanence temporelle hors de l'UE repose en priorité sur la « réception des personnes » entrées illégalement ou en séjour irrégulier et « réadmises dans le pays d'origine, d'ancienne résidence ou de transit [ou] des mesures visant à garantir la réintégration durable de la personne concernée dans le pays d'origine ou d'ancienne résidence ». Un soutien financier aux rapatriements des personnes séjournant dans des « pays de transit » n'est pas exclu. Cette manne financière n'est pas restreinte aux administrations des États membres et des « pays tiers impliqués » : « les organisations et les agences régionales et internationales » ainsi que « d'autres acteurs non étatiques, tant publics que privés » peuvent également bénéficier de ces fonds. Le Conseil recommande d'ailleurs à la Commission de « conclure avec des pays tiers et/ou des organisations internationales des arrangements bilatéraux ou multilatéraux sur la mise en œuvre des plans de retours ». La stratégie élaborée en novembre 2002 par le Conseil dans le cadre de son programme d'action en matière de retour est ainsi institutionnalisée et s'inscrit dans les politiques nationales.

Enfin, il est prévu que ce budget soit complémentaire avec d'autres instruments de la politique européenne d'asile et d'immigration, et notamment le Fonds européen pour les réfugiés qui finance également des programmes de retour volontaire, les actions de formation et la coopération entre les administrations des États membres soutenues par le « programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration » (programme Argo) et le « programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile » (Aeneas). Instauré en mars 2004, le programme Aeneas constitue explicitement comme un outil de pression permettant à l'UE de marchander la coopération de certains pays d'émigration en matière de contrôle des migrations : en effet, il vise à « stimuler » les pays tiers « qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en œuvre d'un accord de réadmission paraphé, signé ou conclu avec la Communauté européenne[296] ». Lors des concertations entre les États membres et la Commission pour la programmation des actions de 2005, il sera décidé d'octroyer un financement de 6 millions d'euros à l'Agence européenne

[296] Expressions extraites du Règlement (CE) n° 491/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (Aeneas), JOUE n° L 80 du 10 mars 2004. Ce programme financé est initialement pour une durée de 4 ans et pour un budget total de 250 millions d'euros. Néanmoins, avec la réforme des instruments de coopération extérieures, la Commission décide de lui faire succéder pour la période 2007-2013 un « programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile » aux objectifs similaires et notamment en matière de réadmission.

pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne de l'UE, qui venait alors tout juste d'obtenir l'aval politique du Conseil.

Frontex : le manager communautaire *de l'expulsion*

Traduisant l'ambition de renforcer le contrôle des frontières extérieures et de leur franchissement, la mise sur pied de l'Instance des praticiens des frontières en 2002 s'est avérée rapidement peu probante en matière de gestion intégrée des frontières et de coordination de la coopération opérationnelle. Les partisans d'une police européenne des frontières, parmi lesquels l'Allemagne et la France, jugent ses missions nettement en deçà de leurs attentes respectives. Aussi la Commission, soutenue par la présidence grecque, a-t-elle proposé en novembre 2003[297] de lui substituer une structure communautaire permanente entièrement consacrée à la gestion quotidienne des frontières et capable d'intervenir en urgence. Elle propose alors d'instituer une « Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures ». Celle-ci, connue également sous le nom de « Frontex », est créée par le Conseil en octobre 2004[298].

La refonte du projet de « gestion intégrée des frontières » se caractérise par un renforcement des capacités opérationnelles attribuées à l'Agence, désormais chargée et dotée d'un arsenal d'équipements de surveillance[299] lui permettant d'agir aux côtés des États dans le contrôle des frontières extérieures (maritimes, terrestres et aériennes). A cela, se combine une fonction stratégique d'« analyse de risques », sous-entendu « migratoires » dans le langage institutionnel. Autrement dit, cet « organisme de la Communauté doté de la personnalité juridique » est habilité pour intercepter[300] in situ les déplacements réels et prévenir tout mouvement « potentiel » en amont des frontières de l'Europe. Si la lutte contre l'immigration irrégulière est au cœur de ses missions, on peut néanmoins voir dans ses actions extraterritoriales un caractère contradictoire puisqu'elle va au devant des candidats à la migration, les refoulant avant même qu'ils n'entrent dans le territoire européen. Par là, elle reformule et déplace la frontière européenne et, avec elle, celle de l'irrégularité. Elle participe par ailleurs à transformer les représentations de la puissance publique à l'échelle communautaire.

---

[297] Commission européenne, 2003, *Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence* européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, COM (2003) 687 final/2, 20/11/2003.

[298] Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n°L 349 du 25 novembre 2004.

[299] Pour plus de précisions sur cet arsenal fournit par les Etats membres, voir la présentation critique réalisée par le réseau No Border qui fait de Frontex l'un des cibles de ses actions militantes (frontexplode.eu).

[300] Remarquées lors de ses premières sorties en mer pour bloquer le passage des cayucos aux larges des Canaries en 2006 (Frontex, 2006 ; Migreurop, 2007), ses missions sont d'emblée placées sous le signe d'une urgence face à tout éventuel « afflux massif » : en 2007, une équipe d'intervention rapide aux frontières (Rabit) vient renforcer, sur demande, l'action de refoulement aux frontières des Etats membres. Aussi dès lors qu'une patrouille intercepte un navire, elle n'a d'autre alternative que de les refouler en toute illégalité ou de les rapatrier dans le pays d'où ils ont embarqué si toutefois un accord de réadmission a été contracté dans ce sens par l'un des Etats membres participants à l'opération. Pour d'autres exemples plus récents : HRW, 2009.

Comme deuxième activité « phare », Frontex fournit en effet « l'assistance nécessaire à l'organisation des opérations de retours conjointes des États membres[301] ». Son mandat en la matière s'étend d'ailleurs à la « facilitation de la coopération avec les autorités des pays tiers ».

Néanmoins, le règlement de Frontex s'avère totalement muet sur les modalités pratiques du rôle et de la responsabilité de Frontex dans la mise en œuvre des charters d'expulsion. Dès novembre 2003, avant même l'adoption formelle de la législation en la matière et la publication proposition de réforme de l'Instance commune des praticiens par la Commission, le Conseil avait fait par de son intention de déléguer à l'Agence la coordination de telles opérations, une optique qu'il réaffirme en 2006 : « le Conseil invite à accroître encore le recours à des vols communs pour témoigner de la détermination de l'UE à mener des actions de retour conjointes, ce qui permettre de faire un usage plus rationnel des ressources et d'augmenter ainsi le niveau des retours à partir des États membres[302] ». Dans les mois qui suivent, Frontex inaugure sa participation à une telle opération organisée par l'Autriche à destination de l'Arménie et de la Géorgie. Dans la pratique, l'organisation de la collectivisation des renvois est la suivante[303] : dès lors qu'un vol communautaire est annoncé par l'un des membres sur le réseau Iconet, les États intéressés le font savoir via cette plateforme virtuelle. Si l'État organisateur est responsable de l'opération, c'est Frontex qui coordonne, souvent cofinance son organisation et y participe, que cela soit à travers l'implication de son équipe d'escorteurs, les contacts préalablement établis avec le pays de renvoi vers lequel l'expulsion est planifiée afin d'obtenir leur autorisation pour l'atterrissage du charter et/ou pour faciliter la venue d'un représentant du pays tiers concerné en vue de l'identification des personnes expulsables. En outre, le personnel de cette agence est chargé de dresser « l'inventaire des meilleurs pratiques en matière d'obtention de documents de voyage et d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » ainsi que de proposer « aux agents des services compétentes des États membres des stages et des séminaires supplémentaires sur des thèmes liés […] au retour des ressortissants de pays tiers[304] ». Cette activité se déploie à l'étranger auprès des autorités impliquées dans le contrôle des frontières et les services de l'immigration avec lesquelles Frontex conclut des « accords de travail » ; et cela en collaboration avec l'OIM[305] qui assure notamment le volet « retour volontaire » de ces formations.

[301] Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, op. cit., article 9.
[302] Conseil de l'Union européenne, 2006, Projet de conclusions du Conseil sur le renforcement de la coopération opérationnelles pour les opérations conjointes de retour par voir aérienne, Note de la présidence au COREPER/Conseil, doc. 8246/06 LIMITE MIGR 44 COMIX 353, 7/4/2006, p. 5.
[303] COWI, 2009, External evaluation of the European agency for the management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European union, Final Report, January 2009, p. 57-60.
[304] Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, op. cit., article 5.
[305] L'OIM a également financé une partie du matériel dédié au contrôle des frontières pour le ministère de l'Intérieur Sénégalais en 2007. Par ailleurs, le cadre de coopération entre Frontex et l'OIM s'inscrit plus généralement dans la politique dite de « renforcement des capacités de gestion des migrations » envers les pays ciblés par les financements européens. En 2008, ces deux organisations ont formalisé par un échange de lettres leur partenariat. (Frontex, 2008, News release, « Frontex hosts IOM visit », 2/12/2008).

Si la directive de 2004 fixe les responsabilités des escorteurs des pays membres, qu'en est-il pour les équipes de Frontex ? Il est prévu que les États contractent des accords avec l'Agence mais on ne connaît pas les tenants et les aboutissants de cette nouvelle logique managériale de l'expulsion très largement confinée dans les arcanes étatiques et de Frontex. La Commission semble avoir adopté une attitude bienveillante sur la montée en puissance de l'action de cette institution, dans une indépendance étonnante mais néanmoins étroitement impulsée par les États membres. Souverains de la décision d'expulsion, la plupart des membres de l'UE (notamment l'Autriche, l'Espagne, les Pays-Bas et l'Italie) délèguent en partie sa mise à exécution tout en demeurant juridiquement responsables.

Le financement consacré à cette mutualisation des renvois a littéralement explosé : de 325 000 euros en 2006, il atteint pour l'année 2011 plus de 9 millions en vue de la planification d'une trentaine de renvois groupés (Frontex, 2009 et 2011). Par ce biais, Frontex vient en soutien des politiques d'éloignement des États. Entre 2008 et 2009, le nombre d'expulsions cofinancées et coordonnées à l'échelle de l'UE par ce nouvel acteur répressif a doublé, passant de 801 personnes renvoyées via 15 « opérations communes » à 16 222 étrangers reconduits au cours de 31 charters, le plus souvent à destination du Nigéria, du Cameroun, de la Colombie, de l'Equateur, de l'Ukraine, de la Géorgie et du Kosovo (Frontex, 2009 ; AI et Ecre, 2010 : 28).

En février 2010, le Conseil a adopté « 29 mesures pour renforcer la protection des frontières extérieures et lutte contre l'immigration clandestine » parmi lesquelles figure en bonne place l'accroissement des « vols communs organisés et cofinancés par Frontex […], y compris la location par Frontex d'aéronefs en vue de telles opérations[306] ». Dans son rapport d'activités 2010 figure ainsi parmi ses « success story » le premier « charter Frontex » : le 28 septembre 2010, Frontex finance ainsi intégralement l'expulsion de 56 Géorgiens[307], reconduits depuis la Pologne, la France, l'Autriche et l'Allemagne (Frontex, 2011 : 27). Au-delà de cette avalanche de chiffres, les rapports de Frontex ne laissent transparaître aucune information sur le déroulement réel de ces opérations en particulier et sur l'ensemble de ses activités en général (Rodier, 2011). Des témoignages d'expulsés relayés par des associations décrivent, outre la violence des méthodes[308] visant à prévenir toute résistance, des effets pratiques d'une telle organisation : un Nigérian expulsé d'Amsterdam a d'abord transité par Paris puis Madrid avant d'être acheminé vers l'aéroport de Lagos, près de 24 heures plus tard[309].

Face à l'opacité des responsabilités de Frontex et du déroulement des ses activités telles que lors d'opérations conjointes contrevenant au droit d'asile et au principe de non refoulement

[306] Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil concernant 29 mesures pour renforcer la protection *des frontières extérieures et lutter contre l'immigration clan*destine, 2998e session du Conseil JAI du 25-26 février 2010, doc. 6435/3/10, § 7.
[307] Le Monde, 3/10/2010, « L'UE finance un rapatriement collectif de Géorgiens ».
[308] Une association suisse de défense des droits de l'homme, Augenauf Zurich [augenauf.ch] a d'ailleurs reconstitué à travers un film les pratiques actuelles d'immobilisation utilisées par la police suisse, méthodes qui tendent à être standardisées au sein de l'UE sous l'effet de la diffusion de normes et des formations communes que Frontex dispense spécifiquement aux escorteurs des expulsions collectivisées de l'UE.
[309] « Témoignages sur les conditions d'expulsion par charters dans le cadre du dispositif européen Frontex », 22/4/2010 (mis en ligne sur : millebabords.org).

(HRW, 2009), cette agence concentre les critiques de nombreuses associations tandis que de leurs côtés, les États et leurs agents en charge de l'exécution des expulsions se félicitent de la délégation de cette besogne. A la suite de la Commission, il est d'ailleurs intéressant de noter que dans le cadre de la réforme actuelle de cette agence et pour ce qui est de son mandat en matière d'expulsions en particulier, « le premier objectif dans ce domaine doit être d'adapter la base juridique à la réalité[310] ». En juin 2011, le Parlement et le Conseil se sont accordés pour lui confier, outre la coordination déjà mise en œuvre de fait, « l'organisation » de cette pratique[311] tout en maintenant la responsabilité de l'action aux États membres. La question de la responsabilité propre de Frontex et de ses agents demeure largement en suspens. Frontex se voit d'ailleurs chargée d'élaborer son propre « code de conduite » pour toutes les opérations qu'elle coordonne, et pour le « retour » en particulier afin de « garantir que le retour se fasse d'une façon humaine et dans le plein respect des droits fondamentaux » et de « permettre la suspension d'un retour lorsqu'il existe des raisons de penser qu'il pourrait conduire à une violation des droits fondamentaux ». La réforme ne fait donc que renforcer ses attributions tout en contrecarrant les critiques dont l'agence faisait l'objet par la mention formelle des droits de l'homme. Strictement soumis aux prérogatives de souveraineté nationale, ces principes universels semblent se réduire à une logique incantatoire au vu des pratiques instituées à l'échelle communautaire comme au niveau national.

c. Le programme de La Haye (2005-2010) : la continuité d'une ligne politique de rejet

C'est dans un contexte marqué par les attentats de Madrid de mars 2004 et l'affaire du Cap Anamur[312], illustrative du traitement policier de l'asile dans l'UE au cours de l'été 2004, que les États membres se réunissent à Bruxelles les 4 et 5 novembre 2004 et adoptent le « programme de La Haye ». L'heure est au bilan du programme quinquennal adopté à Tampere et à la définition de nouvelles priorités pour la réalisation d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » d'ici à 2010. Les évaluations produites par les institutions européennes à cette occasion sont mitigées. Le Parlement européen se montre le plus critique et fait part de son désaccord avec les orientations du Conseil et le fait que « les avancées dans le domaine de l'asile et de l'immigration aient été principalement consacrées jusqu'à présent à la répression de l'immigration illégale et n'aient pas été assorties d'un effort suffisant en faveur

[310] Commission européenne, 2010, *Synthèse de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du* Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), SEC (2010) 150, 24/2/2010, p 3.

[311] Parlement européen, 2011, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex), doc. A7-0278/2011, 15/7/2011. L'accord politique a été validé le 21 juin par le Parlement européen, la réforme devant néanmoins être adoptée en séance plénière puis par le Conseil pour être formellement acquise.

[312] « 37 demandeurs d'asile, après avoir été sauvés en mer par le Cap Anamur, ont été expulsés par l'Italie, après que l'Allemagne, l'Italie et Malte se soient rejeté la responsabilité tout en ignorant leurs obligations internationales » (Migreurop, Cap Anamur – appels chronologie, presse : migreurop.org)

de l'intégration des étrangers en situation régulière[313] ». Il affiche par ailleurs son opposition aux récents projets qui visent à renforcer la capacité de « protection dans les régions d'origine » des pays extérieurs à l'UE et déclare que « des camps de réfugiés ne devraient pas être envisagés à l'extérieur de l'Union vu qu'ils comportent un risque évident de violations des droits fondamentaux ». Adoptant un regard plus conciliant sur les mesures adoptées au cours des cinq dernières années, la Commission déplore néanmoins les difficultés voire parfois l'impossibilité de « dégager un accord pour l'adoption de certaines mesures délicates, relevant de politiques qui restent au cœur de la souveraineté[314] ». Dès lors, elle considère que la « politique des petits pas a été la seule alternative possible pour progresser ». Cependant, la Commission réaffirme ses objectifs et considère que « la crédibilité d'une approche commune positive et ouverte en matière d'immigration dépendra aussi largement de la capacité de l'Union européenne à maîtriser l'immigration illégale ».

A l'inverse du programme de Tampere, les conclusions adoptées par le Conseil « dépassent la simple prise de position politique pour entrer dans le champ de l'action opérationnelle. » (Duez, 2008 : 117). Les États programment ainsi une période de mise en œuvre des instruments adoptés depuis 1999 afin de promouvoir l'institutionnalisation d'une politique commune d'asile et d'immigration dans le prolongement des logiques sécuritaires de Séville et de Thessalonique. En outre, les États s'accordent sur une réforme institutionnelle majeure qui consiste à appliquer la procédure de codécision aux matières relatives à l'immigration irrégulière au 1er janvier 2005 : le Parlement européen devient alors colégislateur. La politique communautaire de retour inaugurera ce processus interinstitutionnel de négociation des réglementations.

Tout en réaffirmant fermement que l'admission au séjour relève des prérogatives de souveraineté nationales, le Conseil européen de La Haye décide de maintenir cette question dans les discussions et charge la Commission d'organiser une consultation en la matière et la publication préalable d'un livre vert sur « les migrations économiques ». Mais lors de sa publication en janvier 2005, les membres de l'UE ne lui accorderont pas la moindre attention. Malgré la lenteur des négociations sur les normes relatives aux procédures d'asile, le Conseil européen réaffirme la nécessité d'établir un régime d'asile européen commun. Néanmoins, le traitement commun des demandes d'asile est maintenu au stade de l'analyse de ses « conséquences », de son « bien-fondé » et de sa « faisabilité[315] ». Les orientations discutées lors du Conseil de Thessalonique semblent finalement faire consensus : la Commission devra présenter, d'ici 2006, une étude menée « en étroite consultation avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur le traitement commun des demandes d'asile en

[313] Parlement européen, 2004, Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité, 2004/2175(INI), P6_TA(2004)0022, 14/10/2004, point C.

[314] Commission européenne, 2004, Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations, COM (2004) 401 final, 26/06/2004, p. 5.

[315] Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, doc. 9778/2/05 REV 2 LIMITE JAI 207, § 2.3, p. 6.

dehors du territoire de l'UE[316] ». Au nom d'un « esprit de responsabilité partagée », le Conseil européen décide de la mise en place de « programmes de protections régionaux » pour maintenir et rejeter les demandeurs d'asile hors de l'UE.

L'adoption en avril 2004 de règles communes relatives à la circulation et au séjour des citoyens de l'UE et de leurs familles[317] vient étayer l'argumentaire lié à la sécurité des frontières extérieures et à la lutte contre l'immigration clandestine. Le Conseil prévoit ainsi le renforcement de l'arsenal technologique des « identificateurs[318] » que sont le VIS, le SIS II[319] et Eurodac ainsi que la généralisation de la biométrie dans les documents d'identification. La recherche d'une performance technologique va de pair avec une « amélioration des synergies » entre ces trois bases de données afin d'établir des recoupements entre les différents signalements encadrant les demandes d'entrée (VIS), l'entrée et le séjour sur le territoire (Eurodac), la non-admission et la sortie (SIS II). A cette occasion, le Conseil européen réaffirme le principe selon lequel les « migrants qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner légalement dans l'UE doivent retourner dans leur pays d'origine volontairement ou, si nécessaire, y être contraints ». Aussi le Conseil européen juge-t-il « essentiel » que soient entamées dès le début de 2005 des discussions en vue de l'adoption de « normes minimales applicables aux procédures de retour[320] ». Il rappelle en outre la « nécessité de promouvoir une coopération pratique efficace entre les États membres, d'une part et entre les États membres et les pays d'origine ou de transit, d'autre part, en vue de l'exécution des retours[321] ». La Commission est donc invitée à « poursuivre activement » les discussions engagées en matière de réadmission et à définir les futurs pays visés. Le Conseil décide d'ailleurs de renforcer cette dimension en créant un nouveau poste, celui de « représentant spécial de la Commission pour une politique commune de réadmission ».

L'impératif de la conclusion d'accords communautaires de réadmission, ainsi maintenu en bonne place des préoccupations du Conseil, s'affiche par ailleurs à travers la volonté des chefs d'États de « poursuivre le processus d'intégration complète de la question de l'immigration dans les relations existantes et futures de l'UE avec les pays tiers ». Les conclusions du Conseil européen invitent à une montée en puissance de la dimension extérieure des politiques migratoires européennes. La politique de « partenariat » avec les pays non-européens instituée

[316] Idem.
[317] Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil d 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, JOUE n° L 158, 30/04/2004, p. 77-123.
[318] Conseil de l'Union européenne, *Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, doc. 9778/2/05 REV 2 LIMITE JAI 207, § 2.8, p. 10
[319] En décembre 2001, le Conseil avait décidé de la refonte du SIS en un SIS II, motivée par l'intégration future de nouveaux Etats membres dans le dispositif institué par l'acquis Schengen. En complément, un nouveau règlement adopté le 29 avril 2004 ainsi qu'une décision du 24 février 2005 encadreront l'ajout de certaines fonctions au SIS, dans l'attente de la mise en œuvre du SIS II prévue pour 2013.
[320]Conseil de l'Union européenne, Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JOUE n°C 53 du 3 mars 2005, § 1.6.4, p. 6.
[321] Conseil de l'Union européenne, Adoption d'un projet de conclusion du Conseil relatives aux meilleures pratiques en matière de retour vers des pays déterminés de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'Etats membres, doc. 15122/04 LIMITE MIGR 107 COMIX 703, 23/11/2004, Annexe, p. 3. Même source pour les citations des paragraphes suivants.

à Tampere est formulée à travers un ensemble d'objectifs et d'instruments financiers « pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés, pour prévenir et combattre l'immigration clandestine, pour informer sur les voies légales de migration, pour régler la situation des réfugiés en leur offrant un meilleur accès à des solutions durables, pour renforcer les moyens de surveillance des frontières, pour améliorer la sécurité des documents et pour s'attaquer au problème du retour ». Cela se traduit par une prise en compte de la politique migratoire, et notamment des « programmes de retour intégrés », dans les « documents de stratégie par pays et par région pour tous les pays concernés » qui servent à l'élaboration des relations extérieures de l'UE. La logique de rationalisation de cette politique passe par un traitement différentiel des relations à établir avec les « pays tiers », selon qu'ils sont catégorisés en tant que « pays et régions d'origine » ou comme « pays et régions de transit ».

Le Conseil européen oriente son regard sur les frontières méridionales et orientales[322] de l'UE. Inscrits dans la catégorie des « pays et régions de transit », les pays voisins de l'UE, et particulièrement ceux du bassin méditerranéen parmi lesquels l'Algérie, le Maroc et la Libye, font l'objet d'une politique spécifique qui sera mise en œuvre via un « instrument européen de voisinage et de partenariat[323] ». Il constitue le « cadre stratégique pour l'intensification de la coopération et du dialogue en matière d'asile et d'immigration » avec ces pays. Cet objectif politique est à cette occasion légitimé par des motifs humanitaires : il s'agit de mettre un terme aux « tragédies humaines qui se produisent en mer Méditerranée à la suite de tentatives de pénétrer illégalement dans l'UE ». Le Conseil décide ainsi d'une interdépendance accrue entre « les politiques qui concernent à la fois l'immigration, la coopération au développement et l'aide humanitaire » et presse la Commission d'émettre de nouvelles propositions en la matière.

A la suite de la ligne politique fixée par le programme de la Haye, la question des expulsions va être déployée par les institutions européennes sur deux fronts : extérieur d'une part, dans l'optique d'une coopération accrue des pays d'émigration dans le domaine des politiques migratoires, et d'autre part sur le plan intérieur dans les négociations entre le Conseil et le Parlement européen concernant l'adoption d'une procédure uniformisée de renvois à l'échelle européenne.

L*'artifice de l'*orthodoxie « migration-développement » : la persistance des injonctions au retour sur la scène extérieure

Au cours de l'année 2005, l'agenda européen est ainsi marqué par un renforcement des objectifs de politique extérieure alliant les migrations et le développement. La Commission consacre d'ailleurs, en septembre, une communication[324] spécifiquement dédiée à cette

[322] La liste complète des pays visés, outre ceux mentionnés, est la suivante : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Egypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Moldavie, l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, la Fédération de Russie, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine.
[323] Conseil de l'Union européenne, *Le programme de La Haye…*, op.cit., § 1.6.3, p. 5.
[324] Commission européenne, 2005, Migrations et développement : des orientations concrètes, COM (2005) 390 final, 1/9/2005.

thématique dans laquelle elle réitère les orientations émises à la suite du Conseil européen de Séville en faveur d'une « approche globale » des migrations. En rappel des objectifs formulés à Tampere, il s'agit plus particulièrement selon la Commission d'« affiner la notion de codéveloppement » qui, au regard des mesures suggérées, consiste d'une part, à « faciliter la contribution des envois de fonds au développement des pays d'origine des migrants[325] », d'autre part, à faire des « diasporas » (une notion d'ailleurs indéfinie et qui semble induire implicitement une sorte de hiérarchisation dans les catégories institutionnelles produites sur l'immigration) des « acteurs de développement des pays d'origine », et enfin à « encourager la migration circulaire », autrement dit maximiser « le potentiel de la migration temporaire » pour « faciliter les migrations de retour ». Selon cette logique, peu importe que l'on immigre ou que l'on retourne au pays natal, et quelle que soit la conception institutionnelle de la temporalité attribuée au « retour » (virtuelle, temporaire, ou durable), on agirait donc pour le « développement ».

La Commission apporte une précision sur son acception de la notion « retour », sans lever pour autant la confusion des genres et le mélange des registres : il « est défini de façon assez large et n'est donc pas limité aux rapatriements dans le cadre de l'immigration illégale » et fait également faire « référence au retour volontaire dans le pays d'origine ». Cette rhétorique souligne l'objectif implicite de sédentarité qui traverse la politique de gestion des flux migratoires et traduit la volonté de l'Union de mettre à contribution les étrangers à partir des intentions et des rapports que les institutions leurs prêtent vis-à-vis de leur pays natal. La Commission taille ainsi aux immigrés un rôle sur mesure sans toutefois que ces derniers aient voix au chapitre : ciblés pour leurs ressources ou leurs compétences personnelles, ils sont également appelés à se transformer en « entrepreneurs ». En outre, la construction politique de la « migration circulaire » vient faire illusion, comme pour renouveler les mythes du retour et du caractère temporaire de l'immigration sous couvert de l'objectif indéfini mais consensuel du développement et d'une prétendue ouverture de l'UE à l'immigration. Mais derrière cette remise au goût du jour de l'immigration temporaire, on cerne davantage l'intérêt économique des États européens et le maintien des logiques de recours à une immigration conditionnée par les besoins de main-d'œuvre du marché du travail européen et astreinte formellement à une obligation de départ aux termes du contrat. La politique de codéveloppement s'inscrit ainsi comme un instrument du « partenariat » au sein duquel elle est présentée comme une mesure compensatoire à l'impératif européen d'une gestion des migrations et de contrôle des frontières, l'ensemble formant ainsi l'« approche globale ». Néanmoins, cette logique de dédommagement semble quelque peu frauduleuse et plutôt s'apparenter à un artifice étant donné l'objectif de retour et la vision utilitariste des immigrés qui traverse les propositions en matière d'immigration et de d'aide au développement. Le discours « donnant-donnant » achoppe sur les rapports inégalitaires qui président aux relations entre le bailleur européen et les « pays en développement ».

A l'automne 2005, l'application de cette stratégie politique revêt selon le Conseil européen un caractère d'urgence à la suite des tentatives de passage des migrants sub-sahariens dans les

[325] COM (2005) 390 final, § 2.1.2, p. 6-8 pour l'ensemble des citations qui suivent.

enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, au cours desquels plusieurs d'entre eux seront tués, tandis que le gouvernement espagnol décide d'envoyer un contingent militaire pour renforcer la répression exercée sur place par la police marocaine[326]. Le 27 octobre 2005, lors de la rencontre informelle d'Hampton Court, les chefs d'États de l'UE remettent ainsi la lutte contre l'immigration clandestine sur le devant de la scène politique communautaire.

L'adoption de l'« approche globale », plaidée par la Commission depuis 1994, est désormais formellement actée par les chefs d'États pour désigner la dimension extérieure de la politique extérieure de l'UE, dans laquelle la réadmission constitue un élément essentiel. Ils décident à cette occasion de cibler en priorité la région méditerranéenne et les pays de l'Afrique sub-saharienne. Si le ton se fait davantage conciliant que lors du Sommet de Séville, les objectifs qui caractérisent ce « dialogue politique » persistent puisque la coopération européenne reste « basée à long terme sur une stratégie à long terme de lutte contre les causes profondes des migrations[327] ». La volonté d'une amélioration de conditions socio-économiques dans les pays du continent africain est clairement remisée à l'arrière plan au profit d'une instrumentalisation de l'aide publique au développement comme monnaie d'échange du contrôle migratoire. C'est dans ce contexte que le Conseil européen définit une « stratégie de l'UE pour l'Afrique[328] » tandis que s'intensifient les pressions de la Communauté au nom de la rétention des déplacements et du principe de la réadmission inscrit dans l'accord de Cotonou.

Dans la perspective du « dialogue de haut niveau migration et développement » programmé par l'Assemblée des Nations unies en septembre 2006, les débats menés au sein des diverses organisations régionales[329] et internationales viennent également étayer les prises de positions de l'UE. C'est d'ailleurs en reprenant le slogan lancé en 2005 par l'ICMPD dans le cadre de l'une de ses conférences que la Commission invite le Conseil à « passer d'une approche axée sur "plus de développement pour moins de migration" à "une meilleure gestion de la migration pour plus de développement"[330] ». En décembre 2005, les institutions européennes adoptent ainsi une déclaration commune sur la politique communautaire de développement qui constitue selon elle « la réponse la plus efficace dans le long terme aux migrations forcées et illégales[331] ». Pour ce faire, l'Union « assistera les pays en développement dans leurs politiques de gestion des flux migratoires ». De son côté, l'Union africaine reconnaît la validité de cette approche : « Pour surmonter les obstacles et défis que pose la question de la migration aux pays africains et européens, il est nécessaire de mettre en place une stratégie

[326] Pour plus d'information : Migreurop, 2007.
[327] Commission européenne, 2005, Priorité d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : Première étape du processus de suivi de Hampton Court, COM (2005) 621 final, p. 2.
[328] Conseil de l'Union européenne, 2005, Conclusion du Conseil sur une *stratégie de l'UE pour l'Afrique*, doc. 14831/05, 22/11/2005.
[329] Par exemple au sein du Conseil de l'Europe : Assemblée parlementaire, Résolution 1462 (2005), Politique de codéveloppement comme mesure positive de régulation des flux migratoires, 25e séance, 3 octobre 2005
[330] Commission européenne, Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile, Com (2006) 26 final, p. 10.
[331] Déclaration conjointe du Conseil et des représentants de gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique européenne de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen pour le développement », 20/12/2005, JOUE n° C 46 du 24 février 2006, § 40.

commune de gestion de la migration associant à la fois les pays d'origine, de transit et de destination, en vue de trouver des solutions équilibrées tenant compte des intérêts des pays concernés par ce phénomène[332] ».

L'orthodoxie consensuelle du « développement » permet renouer avec l'optique européenne d'un partenariat qui reste caractérisé par l'objectif d'une externalisation des contrôles des frontières et le retour des étrangers non-admis. Débute, en juillet 2006 à Rabat, un nouveau cycle de conférences politiques interétatiques sous l'appellation de « partenariat euro-africain pour la migration et le développement », suivi par la conférence de Tripoli en novembre de la même année puis de celle de Paris deux ans plus tard. C'est d'ailleurs en marge de ce processus euro-africain que l'UE négocie avec le Mali, sous l'impulsion de la France et de l'Espagne, la création d'un Centre de gestion et d'information des migrations (Cigem) qui a pour principal objectif d'« assister le Mali à définir une politique migratoire en réponse aux préoccupations des migrations potentiels, des migrants de retour et des expatriés Maliens[333] ». Mobilisant les deux tiers de l'enveloppe régionale dévolue aux États membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao) dans le cadre du IX^{e} Fonds européen de développement, soit dix millions d'euros sur trois ans, cette institution hybride voit le jour en octobre 2008.

Dans cet imbroglio des politiques inscrites à l'agenda de la migration et du développement, on assiste finalement à ce qui s'apparente à un « double transfert de responsabilité » (Chetail, 2010 : 17) : est ainsi déléguée la « responsabilité du contrôle migratoire des pays d'immigration vers les pays d'émigration tandis que la responsabilité du développement est subrepticement reportée des pays d'origine vers les migrations eux-mêmes » (idem). Néanmoins face à la divergence des intérêts entre les États membres de la Communauté d'une part et entre les pays cibles de la politique extérieure de l'UE en matière de migrations de l'autre, le dialogue entamé en 2006 semble aujourd'hui largement au point mort. Aussi observe-t-on depuis 2008 une tendance parmi les États membres de l'UE à revenir à une politique bilatérale de négociation en fonction de leurs intérêts particuliers.

A l'instar du partenariat euro-africain, le bilan des relations communautaires engagées avec les pays méditerranéens signe l'échec des objectifs initialement affichés, comme l'illustre le projet d'une Union pour la Méditerranée qui fut annoncé en grande pompe en 2008 et n'a finalement duré que « le temps d'une photo[334] ». En outre, l'objectif communautaire d'un maillage des principales routes migratoires à destination de l'UE par la conclusion d'accords de réadmission semble vain face à la ferme résistance opposée par nombres d'États : les négociations avec le royaume chérifien s'éternisent depuis 2000, avec l'Algérie et la Chine depuis 2002. En effet, à l'inverse des pays candidats à l'adhésion dans l'UE qui sont

[332] Union africaine, Position africaine commune sur la migration et le développement, Réunion des experts sur la migration et le développement, Document EX.CL/277 (IX), 3-5 avril 2006, Alger, § 5.
[333] Extrait du discours du Commissaire européen au développement M. Lopez Blanco, Consultations UE-Mali, 26 septembre 2006, Bamako
[334] Le Monde, 8/4/2011, « L'échec de l'Union pour la Méditerranée peut servir à inventer d'autres coopérations » par Michel Vauzelle (député, vice-président de la Commission des affaires étrangères, président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur).

susceptibles d'y voir un véritable enjeu négociable et d'y trouver à long terme leur intérêt, la plupart des pays soulignent le déséquilibre des exigences européennes en la matière, d'autant plus que les membres de l'UE, englués dans leur phobie d'une « augmentation de l'immigration clandestine en provenance des pays concernés[335] », refusent d'assouplir l'octroi de visas en échange. La Commission dressait d'ailleurs, en février 2011, un « bilan mitigé » de cette politique et mettait à jour les contradictions entre les injonctions formulées par les États membres et l'application réelle des accords communautaires conclus.

Consentie après de longues tractations, la clause relative à la réadmission d'expulsés par les pays signataires qui ne sont pas leurs nationaux est en pratique très peu utilisée par les membres de l'UE, à l'exception notable de l'Ukraine où près de 70% des demandes de réadmission qui lui sont faites vont dans ce sens[336]. L'injonction à la réadmission restera sans effet tant que les États de l'Union opteront pour une position unilatérale caractérisée par l'« absence de mesures d'incitation » et par un « manque de souplesse » dans une matière où se confrontent les souverainetés nationales et où la négociation paraît incontournable. En juillet 2011, face au « problème du manque de fonds permettant de négocier des accords de réadmission » soulevé par quelques eurodéputés à la suite de cette évaluation, la Commission considérait qu'à l'avenir, et dès le début des tractations, « les directives de négociation d'accords de réadmission devraient mentionner les mesures d'incitation que l'Union entend offrir, notamment lorsque ces directives comportent une clause relative aux ressortissants de pays tiers, tout en indiquant les éventuelles contre-mesures que l'Union pourrait prendre en cas de refus de coopération persistant et injustifié de la part du pays partenaire[337] ». Face à la frilosité des États européens et aux réticences des pays approchés dans ce domaine contesté où les intérêts divergent, la Commission recommande d'allier la négociation de la réadmission à la passation de marchés via la conclusion d'accords-cadres, une politique qui a d'ores et déjà été mise en œuvre pour certains pays, notamment dans le secteur énergétique avec la Libye.

Renvoyer et bannir les expulsables : la règle commune du droit des États

En septembre 2005, la Commission soumet au Conseil et au Parlement une proposition de directive[338] qui se donne pour objectif de « définir des règles communes claires, transparentes et équitables en matière de retour, d'éloignement, de recours à des mesures coercitives, de garde temporaire et de réadmission, qui prennent pleinement en compte le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales des intéressés ».

[335] Commission européenne, *Evaluation des accords de réadmission conclus par l'UE,* COM (2011) 76 final, 23/2/2011, p. 8.
[336] Commission staff working document, Evaluation of EU Readmission agreements. The aggregated data for the chosen categories gathered by the Commission from MS on the basis of a questionnaire, SEC (2011) 210, p.3. En mai 2011, face à la volonté de l'UE de voir les négociations avec l'Algérie aboutir, la Commission a proposé un nouveau marché : conclusion d'un accord de facilitation des visas contre la signature d'un accord de réadmission. Source : *Le quotidien d'Oran*, 17/5/2011, « Réadmission contre visas : Bruxelles propose un marché à Alger ».
[337] Réponse donnée par Mme Malmström au nom de la Commission à la question E-006695/2011, 24 août 2011.
[338] COM (2005) 391 final, 1/9/2005, op. cit.

Le temps des négociations : le « retour volontaire », substitut du « retour forcé »

Ce développement réglementaire est présenté comme une étape nécessaire à l'« interprétation communes des questions clés[339] » soulevées par cette politique qui jusqu'à présent n'a été envisagée que sous un angle essentiellement technique, selon une approche gestionnaire. Il s'agit selon la Commission de concilier au nom des raisons nationales et des obligations internationales des États de l'UE la pratique d'expulsion et le droit de ceux qui sont assujettis à cette règle du droit. L'élaboration de normes au sein de l'Union suscite concomitamment l'attention du Conseil de l'Europe. Son assemblée parlementaire plaidait depuis 2002 pour l'édiction d'un « code de bonne conduite en matière de procédures d'expulsion […] à utiliser par les gouvernements dans l'élaboration des lois et règlements nationaux en la matière[340] ». Le Comité des ministres de cette instance régionale adopte en mai « 20 principes directeurs sur le retour forcé » au sein duquel il fait sienne la terminologie communautaire et valide également la politique d'« encouragement au retour volontaire […] lequel est préférable au retour forcé ». Ces principes viennent ainsi conforter et compléter la mise en œuvre d'une coopération opérationnelle entre les États membres de l'UE.

Au sein des institutions communautaires, trois ans de négociations seront nécessaires pour qu'un compromis puisse voir le jour à la suite des propositions de la Commission. D'ailleurs, les États membres qui assurent la présidence de l'UE ne choisissent pas nécessairement d'inscrire cette question sensible à l'agenda ; certains États misent davantage sur l'aspect opérationnel de cette politique et sur le développement de la coopération pratique en déployant la batterie de mesures inscrites dans le programme d'action en matière de retour.

En octobre 2005, le Conseil JAI élabore ainsi un ensemble d'orientations communes sur le retour volontaire et plaide pour la « mise en œuvre effective de programmes de retour volontaire se substituant au retour forcé[341] » en coopération avec les pays tiers concernés, les organisations internationales et les acteurs non gouvernementaux. Cet appel à l'institutionnalisation des mécanismes de retour volontaire fait d'ailleurs écho aux mesures adoptées notamment en France où le gouvernement avait relancé la politique publique d'aide au retour un mois auparavant. A l'affichage d'une logique de substitution s'ajoute l'extension du champ d'application des « programmes d'aide au retour volontaire » ; leur ouverture à tout « candidat au retour » sans distinction de statut est présentée comme un gage de « résultats » :

> « La politique du retour volontaire peut donner d'autant plus de résultats qu'elle est appliquée à un grand nombre de ressortissants de pays tiers qui souhaitent rentrer chez eux, y compris sans préjudice des règles applicables en vertu du droit national, aux demandeurs d'asile déboutés ou à ceux qui sont en attente d'une décision définitive, à ceux qui bénéficient d'une protection temporaire, et le cas échéant, à des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et/ou des migrants en situation régulière[342] ».

[339] COM (2005) 391 final, 1/9/2005, op. cit., p. 3.
[340] Conseil de l'Europe, 2005, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, 925e réunion, CM(2005)40addfinalF, 20/5/2005, p. 9.
[341] Conseil de l'Union européenne, « Retour volontaire – conclusions du Conseil », Communiqué de presse de la 2683e session du Conseil Jai, Luxembourg, le 12/10/200(, 12645/05 (Presse 247), § 9, p. 25.
[342] Idem.

Les aspirations individuelles d'un retour « chez soi » côtoient la conception étatique du caractère temporaire de l'immigration et de l'expulsabilité des étrangers. La promotion d'une généralisation des « retours volontaires » par le Conseil permet d'entretenir l'ambigüité de ce « retour » encouragé et parfois « assisté » par les États, d'atténuer une obligation formulée sur le ton de l'injonction au départ avec pour perspective la menace d'un recours à la coercition.

Les dynamiques interinstitutionnelles alors à l'œuvre pèsent sur l'élaboration d'une procédure commune (Canetta, 2007) et sur la mise en œuvre de la politique de retour. Le texte initial de la Commission restera pendant deux ans bloqué au stade de la première lecture par le Parlement européen. L'épisode de l'adoption unilatérale d'une réglementation pour l'organisation de « vols communs » par le Conseil marque sans doute encore l'inauguration du processus de codécision au sein du Parlement européen. Lorsque débutent les premières discussions de ce projet parmi les eurodéputés, une proposition parlementaire suggère de lier l'adoption définitive du Fonds européen pour le retour à un accord politique sur la directive. Elle fait consensus : le Parlement européen décide dès lors qu'aucun instrument financier ne sera mis sur pied tant qu'il n'y aura pas d'accord sur des normes communes. Il entend ainsi faire peser son avis dans la définition de règles contraignantes face à un Conseil qui se montre avant tout soucieux de préserver son pouvoir discrétionnaire et peu enclin à fixer des règles dans ce domaine régalien.

Finalement, le 23 mai 2007, par une décision conjointe du Parlement européen et du Conseil, le Fonds européen pour le retour est formellement établi pour l'exercice budgétaire 2008-2013 à hauteur de 676 millions d'euros[343]. Le 12 septembre 2007, la commission parlementaire chargée de ce dossier[344] approuve la proposition de directive « relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », tout en prévoyant des amendements au texte initial de la Commission. Son adoption par le Parlement européen en séance plénière à Strasbourg est donc reportée afin de permettre aux institutions de trouver préalablement un accord politique sur le contenu de la directive. Le Conseil publie, en février 2008, une nouvelle proposition qui reprend bon nombre des orientations émises par le Parlement. Un premier terrain d'entente entre les eurodéputés et les ministres de l'Intérieur est négocié le 23 avril 2008. Validée avec une confortable majorité le 18 juin par le Parlement européen, la « directive retour » est formellement adoptée le 16 décembre 2008 par le Conseil.

Rebaptisée « directive de la honte » dans une campagne lancée en novembre 2007 par des organisations de défense des droits de l'homme et du droit des étrangers[345], cette

[343] Décision n°575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », JOUE, n° L 144 du 6 juin 2007.

[344] Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 2007, Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD)), 20/9/2007.

[345] Le 7 novembre 2007, 15 associations européennes lançaient aux députés européens l'appel « Non à la directive de la honte ! » les enjoignant de rejeter le projet de directive. Cf. Cimade, 2008, Mobilisation contre le *projet de directive sur l'enfermement et l'éloignement des migrants,* Dossier de presse, avril.

réglementation a également suscité une polyphonie de critiques sur la scène internationale. Celle-ci met en avant les dimensions internationales de la politique de retour à travers les effets que suscite un tel message politique dans le jeu des relations diplomatiques et la construction des représentations de l'Union européenne à l'étranger. C'est en Amérique latine que les réactions furent les plus vives[346], tant au sein des organisations régionales (Marché commun du Sud, Organisation des États américains, Union des nations sud-américaines, etc.) que par la voix de différents chefs d'État (Acosta, 2009). A la veille de la séance plénière à Strasbourg, le président Evo Morales adresse une lettre[347] à l'attention des eurodéputés : s'octroyant un « devoir d'ingérence humanitaire » face à une politique européenne qui, selon lui, « revient à nier les fondements de la liberté et des droits démocratiques », le chef d'État bolivien appelle au rejet du texte soumis à leur approbation et menace de bloquer les négociations en cours sur la conclusion d'un accord de libre échange entre l'UE et la Communauté andine des nations (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou - CAN), ainsi que de soumettre les ressortissants communautaires désireux de se rendre en Bolivie à une obligation de visa. Le président équatorien Rafael Correa invitait, de son côté, les pays du continent africain à se joindre aux réactions critiques afin de constituer un front commun contre cette « agression contre les droits de l'homme avec si possible des réponses concrètes. […]. Par exemple, pourquoi ne pas réclamer une juste compensation pour les biens écologiques que génère l'Amérique du Sud comme la préservation de l'air pur. Des biens dont profite l'Europe sans rien offrir en échange[348] » ; tandis qu'Hugo Chavez faisait jouer la carte énergétique des exportations pétrolières[349] pour alimenter la polémique.

La « directive retour » : le contenu normatif de la procédure commune

Au terme de ce compromis interinstitutionnel difficile, les ingrédients de la mise en œuvre du « retour » inscrits dans la directive traduisent l'évolution de la coopération communautaire et l'accélération des travaux préparatoires débutés dans ce domaine depuis le début des années 2000. La procédure de renvoi prend appui sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement fixé en 2001, ainsi que sur la décision du Conseil de 2004 concernant l'organisation commune de charters d'expulsés et notamment les orientations sur l'usage de la force publique lors des éloignements par les fonctionnaires de police hors de leur État et au sein de l'UE. C'est sur cette assise normative que se fonde l'affirmation et la reconnaissance communautaire de la « légitimité de la pratique du retour par les États membres des

[346] En France, l'Association des Tunisiens en France, l'Association des Marocains en France, Solidarité Algérienne en Europe, l'Association des Travailleurs Marocains en France et la Fédération des Tunisiens pour une Citoyenneté des deux Rives dénonçaient, « face à la directive de la honte, le mutisme coupable des dirigeants maghrébins » dans un communiqué commun publié le 1er juillet 2008. Elles les « somment […] de prendre exemple sur leurs homologues latino-américains, en exprimant leur soutien à leurs concitoyens et en dénonçant la directive de la honte » (site internet de l'Association des Tunisiens en France : atf-paris.fr).

[347] Lettre ouverte d'Evo Morales sur la « Directive retour » de l'Union européenne, 15 juin 2008 (alterinfos.org).

[348] RFI, 20/06/2008, « Le retour du bâton pour la politique du retour » (rfi.fr).

[349] Bien qu'il ne représente qu'une très faible part de l'approvisionnement européen (moins de 1%), le pétrole vénézuélien avait été constitué en enjeu par le président H. Chavez. Celui-ci avait ainsi défié les Etats de l'UE qui appliqueraient la directive en prévoyant l'arrêt de la fourniture de cette ressource.

ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier[350] » inscrites en préambule du texte. L'adoption d'une telle procédure commune reconfigure la détermination de la population expulsable et la définition d'une géographie particulière du retour, depuis les lieux soumis à ce nouveau régime communautaire jusqu'aux États destinataires des retours. Néanmoins, ce nouveau régime d'expulsion forme un montage alambiqué, fait de diverses options largement laissées à l'appréciation des administrations nationales.

Le maintien des prérogatives des États s'illustre dans la délimitation du champ d'application de la directive, qui exclut explicitement les citoyens communautaires[351] ainsi que les étrangers non européens membres de la famille d'un citoyen de l'Union. Dans ses commentaires, la Commission précisait : « Le retour implique toujours aller dans un pays tiers. [...]. Aller dans un autre État membre ne peut être pas considéré comme un retour au sens de cette définition[352] ». Cette distinction renforce la ligne de partage et le traitement différentiel entre les étrangers européens et extracommunautaires. L'application de ce régime aux personnes soumises la « double peine[353] » ou à une extradition est une possibilité laissée à l'arbitrage de chacun des États lors de la transposition de la directive dans sa législation nationale. Par ailleurs, les États sont libres de choisir d'appliquer ou non la directive aux personnes non admises à l'entrée de leur territoire ainsi qu'à celles interceptées « à l'occasion du franchissement irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne de la frontière extérieure de l'État membre ». Certains États s'y sont fermement opposés, considérant que l'inclusion des points d'entrée aux frontières et des zones de transit porterait atteinte à leur capacité de stopper ou de prévenir les entrées irrégulières sur leur territoire. Lors des débats, le Parlement européen et les défenseurs des droits de l'homme y voyaient une garantie du principe de non-refoulement des demandeurs d'asile mais également l'opportunité de réglementer ces espaces flous où les régimes juridiques diffèrent sensiblement selon les États membres.

A contrario, la configuration de la dimension territoriale et temporelle du renvoi modèle la dimension européenne du dispositif d'expulsion. En effet, la conception des « pays de retour » retenue par la directive est extrêmement large et clairement influencée par la politique de réadmission instituée au sein de l'espace Schengen depuis le début des années 1990 : une personne peut ainsi être expulsée vers le pays dont elle a la nationalité, mais aussi vers un État où elle n'aura fait que transiter ou encore vers un « pays tiers » où elle serait autorisée à séjourner. Initialement, le Parlement européen avait supprimé cette dernière disposition, choisissant de restreindre les possibilités de renvoi au pays natal et sinon de « transit » dès lors que la personne y a des « liens solidement établis[354] ». Mais le tiercé des destinations de

[350] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JOUE, n° L 348, 24/12/2008, considérant 8.

[351] L'éloignement des communautaires est encadré par la directive 2004/38/CE ; ce sont d'autres critères d'irrégularité et de protection contre une mesure de renvoi qui entrent alors en ligne de compte.

[352] Commission staff working document, Detailed comments on proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals (COM (2005) 319 final), SEC (2005) 1175, 4/40/2005, Article 3.c), p. 3.

[353] Outre la peine sanctionnant un délit ou un crime, le droit français prévoit une peine complémentaire et exclusivement applicable aux non-nationaux, à savoir « l'interdiction du territoire » ou « l'arrêté d'expulsion ».

[354] (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD)), 20/9/2007, op.cit, Amendement 18.

la reconduite à la frontière est finalement maintenu, tandis que les effets de la décision nationale de retour acquièrent une dimension supranationale. En effet, l'espace commun se voit sacralisé par l'adoption d'une « interdiction d'entrée excluant toute entrée et tout séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres[355] ». Si les États penchaient davantage en faveur d'une obligation applicable à tous sans condition, l'accord final fait de ce bannissement une possibilité dont la durée est fixée à « cinq ans en principe » et peut être exceptionnellement prolongée pour des motifs d'ordre public et de sécurité de l'État. Sorte de « double peine » version européenne dont l'institutionnalisation vient conforter la logique de pénalisation de l'immigration, la reconduite aux frontières doublée d'une mise au ban condamne de facto à la clandestinité ceux qui tentent de revenir sur le territoire européen. Paradoxalement, c'est en prétendant lutter contre l'irrégularité que les États s'accordent pour instituer un illégalisme inédit, un statut d'expulsabilité qui produit mécaniquement un nouveau motif de renvoi.

Strictement centrée sur l'encadrement de la procédure de départ des étrangers extracommunautaires en situation irrégulière, depuis la notification d'une « décision de retour »[356] jusqu'à la sortie du territoire européen, la réglementation n'envisage aucune norme commune pour établir et encadrer les « motifs justifiant la cessation d'un séjour régulier ni les procédures y afférentes[357] ». Écartant ainsi toute définition de la catégorie des « irréguliers » et des fondements de l'acte d'expulsion qui restent maintenus dans le giron des souverainetés nationales, la directive vise à établir les règles « applicables à tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, quel que soit le motif de l'illégalité de son séjour[358] ». Dans cette perspective, l'illégalité et l'obligation de quitter le territoire d'un État membre, et à fortiori de l'UE, sont appréhendées comme un fait acquis, émis par un membre et d'emblée reconnu par la Communauté à l'instar des dispositions adoptées dès 1990 avec la Convention d'application de Schengen et réitérées dans le cadre de l'acquis Schengen. Le choix de constituer le « séjour irrégulier » en point de départ du développement normatif d'une procédure communautaire souligne ainsi l'ambivalence d'une politique qui cible une catégorie sans être à même d'en cerner les contours. Les institutions ont préféré, une fois de plus, écarter toute discussion sur les fondements de cette politique et favoriser les dimensions répressive et procédurale.

Du point de vue des juristes, « le noyau dur de la directive consiste à instaurer une automaticité entre la constatation du séjour irrégulier de l'étranger et le prononcé à son endroit d'une décision de retour. » (Parrot et Santulli, 2009 : 245). D'ailleurs la directive prévoit de « régler la situation des ressortissants de pays tiers qui sont en séjour irrégulier, mais qui ne peuvent pas (encore) faire l'objet d'un éloignement[359] ». La volonté d'éviter tout vide juridique sur le statut et le traitement réservé aux personnes non-admises sur le territoire

[355] Directive 2008/115/CE, considérant 14.
[356] Ibid., article 3§4 : il s'agit d'une « décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire déclarant illégal le séjour d'un ressortissant d'un pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de retour. »
[357] COM (2005) 391 final, 1/9/2005, p. 7.
[358] Directive 2008/115/CE, considérant 5.
[359] Ibid., considérant 12.

imprègne les débats. Le texte prévoit d'administrer ces situations de « report d'éloignement[360] » par la délivrance d'une « confirmation écrite » dont la formalisation bureaucratique appartient aux États membres. Consécration de la « désunion entre conditions de séjour irrégulier et conditions de cessation du séjour irrégulier » selon les auteurs, la proposition de la Commission s'apparente ainsi à une « directive contre les régularisations » (Parrot et Santulli, 2009 : 245, 211). La procédure envisage cependant la possibilité d'annuler et de suspendre une « décision de retour » et, « pour des motifs charitables, humanitaires ou autre », l'octroi d'une autorisation de séjour. Mais le renvoi est érigé en règle puisqu'aucune protection absolue contre cette pratique n'est inscrite dans la réglementation. Seules certaines modalités procédurales viennent aménager ce régime, et uniquement pour ceux catégorisés parmi les « personnes vulnérables[361] ».

L'administration du renvoi apparaît comme un système à la fois complexe et flexible qui permet en même temps de prendre en compte la diversité des pratiques nationales et de laisser aux États membres l'initiative d'opter pour une procédure en une étape ou en deux étapes. En effet, une distinction est faite entre d'une part la « décision de retour » qui acte de l'irrégularité du séjour et impose l'obligation de départ et, d'autre part, une « décision d'éloignement » qui permet la mise en exécution du « transfert physique hors de l'État membre ». Ces actes administratifs peuvent être notifiés à la personne expulsable en deux temps ou au sein d'un unique document. Les États ont largement critiqué la première option, arguant d'une lenteur procédurale contreproductive et d'une surcharge excessive de travail pour les administrations (Canetta, 2007 : 441). Un tel compromis fait de diverses options laisse surtout persister des doutes sur l'uniformisation réelle des règles et des pratiques au sein de l'UE, un objectif qui motivait pourtant initialement l'adoption de cette réglementation.

Loin de remettre en cause les politiques adoptés par les États membres, la pratique du placement en rétention des étrangers en instance d'expulsion est, semble-t-il, confortée par la directive. Le Parlement européen jugeait nécessaire d'instituer une règle commune face à la diversité des modalités fixées par les États membres. C'est donc sous l'impulsion conjointe de l'hémicycle et du Conseil qu'une durée comprise entre 3 et 18 mois est désormais légalisée dans l'UE ; à l'origine, la Commission avait proposé une période maximale de privation de liberté de 6 mois. Cette disposition a d'ailleurs largement concentré les critiques des organisations de défense des droits de l'homme qui, dans un « Appel aux parlementaires européens », dénoncent la « généralisation d'une politique d'enfermement des personnes étrangères[362] ».

Si certains pays, à l'exemple de la Suède, autorisaient des durées de rétention illimitées, il est rare dans la pratique qu'un État européen ait excédé un délai d'un an et demi d'enfermement.

[360] Directive 2008/115/CE, article 9.

[361] Ibid. Définition des « personnes vulnérables », article 3 § 9 : « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui sont victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle. »

[362] Cimade, 2008, *Mobilisation contre le projet de directive sur l'enfermement et l'éloignement des migrants*, Dossier de presse

On peut s'étonner des logiques qui président à une telle démesure, et cela d'autant plus qu'il est affirmé que le « dispositif d'éloignement est exécuté […] avec toute la diligence requise[363] ». Néanmoins, la planification temporelle de l'exécution des renvois traduit clairement l'enjeu que représentent l'identification des personnes expulsables et l'obtention de laissez-passer consulaires pour les administrations : le prolongement de 12 mois de la détention des personnes est ainsi motivé par « le manque de coopération du ressortissant concerné » et « les retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires ». La Fédération internationale des droits de l'homme rappelait cependant, dans son plaidoyer en vue de suspendre l'adoption du texte, que cette disposition contrevenait au Pacte international sur les droits civiques et politiques et à son interprétation jurisprudentielle qui interdit de détenir toute personne pour des « convenances administrative[364] ».

En outre, l'encadrement élaboré par la directive transforme de façon substantielle la fonction généralement attribuée par les législations nationales à la rétention (Canetta, 2007 : 442). En principe strictement fondée et limitée à l'exécution de l'expulsion, cette mesure apparaît essentiellement motivée par la prévention du « risque de fuite » de l'étranger, défini comme le « fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite[365] ». Cette présomption fait ainsi de la rétention une technique de pouvoir qui consiste à « garder sous la main » des étrangers en situation irrégulière en fonction de l'appréciation des illégalismes par les administrations et de leur traitement différentiel (Padilla, 2009 : 53). Inscrite dans une logique préventive et managériale de l'expulsion, la détention fait ainsi figure de « dispositif de gestion du risque » (Padilla, 2009 : 54).

L'encadrement dissuasif est conçu en étroite interdépendance avec l'affichage de la volonté des institutions de « privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé[366] ». Malgré l'affirmation du principe de préférence pour le retour volontaire, aucune définition commune ni normes minimales n'a été proposée dans ce texte. L'usage de ce mécanisme de « retour » s'illustre ici dans toutes ses contradictions et dans la multiplicité de ses significations : selon la logique procédurale du renvoi, il se traduit par la création d'une « règle générale prévoyant d'accorder en principe un "délai de départ"[367] ». La définition retenue par la directive fait de cette période de « départ volontaire » comprise entre sept et trente jours, une « obtempération à l'obligation de retour dans le délai imparti à cette fin dans la décision de retour[368] ». La définition traduit elle-même le caractère superfétatoire du terme « volontaire ».

[363] Directive 2008/115/CE, article 15§1.
[364] FIDH, 2008, « La FIDH appelle à la suspension de l'adoption du texte, afin de le mettre en conformité avec les obligations internationales des Etats membres relatives aux droits de l'Homme », Communiqué de presse, 6/5/2008.
[365] Directive 2008/115/CE, article 3 §7.
[366] Ibid., considérant (10).
[367] COM (2005) 391 final, 1/9/2005, op.cit., p. 4.
[368] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, article 3§8.

La sommation au départ constitue un élément du dispositif d'éloignement fondé sur la menace et la perspective d'un passage à l'acte coercitif. En effet, si les autorités décident de l'octroi d'un délai de départ, l'individu n'est pas soumis à une période d'interdiction d'entrée du territoire européen ni à un placement en rétention. Dans le cas inverse, si cette période n'est pas accordée ou lorsque la personne n'a pas quitté le territoire dans le laps de temps qui lui avait été imparti, les autorités peuvent prévoir de la détenir et de la bannir. Une demande de séjour jugée infondée ou frauduleuse constitue un motif d'exclusion de l'octroi de cet ultimatum, à l'instar de ceux relatifs à l'ordre et la sécurité publics. La directive offre dans ces cas la possibilité aux États de réduire davantage la période d'injonction au départ à une durée inférieure à une semaine. C'est donc dans une étroite combinaison que sont envisagés le retour volontaire et son pendant coercitif, le premier ne devant en aucun cas compromettre l'objectif général d'un départ hors du territoire communautaire.

La procédure prévoit d'ailleurs que le placement en centre de rétention ne peut être fondé qu'« à moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives[369] » aient préalablement été épuisées. L'appréhension du renvoi et la définition de son encadrement à l'échelle européenne traduisent l'évolution du positionnement des acteurs institutionnels et des réactions que suscite cette pratique dans la sphère publique et parmi la société civile. Par le biais de leurs recommandations, certaines organisations de défense des droits des étrangers ont participé à la production de nouveaux discours sur « l'humanisation » de la privation de liberté et plus généralement de la pratique d'expulsion ainsi qu'au développement de dispositifs de retour volontaire présentés comme autant d'alternatives à la rétention. La démarche humanitaire et compassionnelle s'inscrit dans les logiques institutionnelles. Les États instrumentalisent les valeurs promues dans ces discours pour venir aménager l'expulsion, la revêtir d'une apparence « conforme aux droits de l'homme » et contrecarrer les critiques qui émargent dans la sphère publique, sans pour autant perdre de vue leurs objectifs.

Face aux intérêts contradictoires en jeu et à l'asymétrie du rapport de force, la rhétorique humaniste et les valeurs morales qui sont attachées à la référence aux droits fondamentaux viennent paradoxalement conforter le discours de légitimation de cette pratique d'État et du recours à la contrainte physique légalisée. En outre, si les règles de retour doivent être transposées dans les législations nationales depuis le 24 décembre 2010, l'accès des personnes visées à une assistance juridique gratuite pour attaquer les décisions de renvoi est reportée jusqu'à l'année suivante. De l'élaboration d'un cadre commun jusqu'aux dispositions prévues pour sa mise en application, la raison des États a visiblement primé sur les droits du justiciable.

D'une façon générale, si les législations européennes font mention de la possibilité d'accéder à une aide au retour, les modalités pratiques d'administration de cette aide et son contenu ne sont pas encadrées par la loi mais par des conventions annuelles ad hoc conclues entre l'Etat et les structures chargées d'appliquer ces programmes. Les bilans annuels de la politique communautaire d'asile et d'immigration sont révélateurs de la diversité des pratiques de

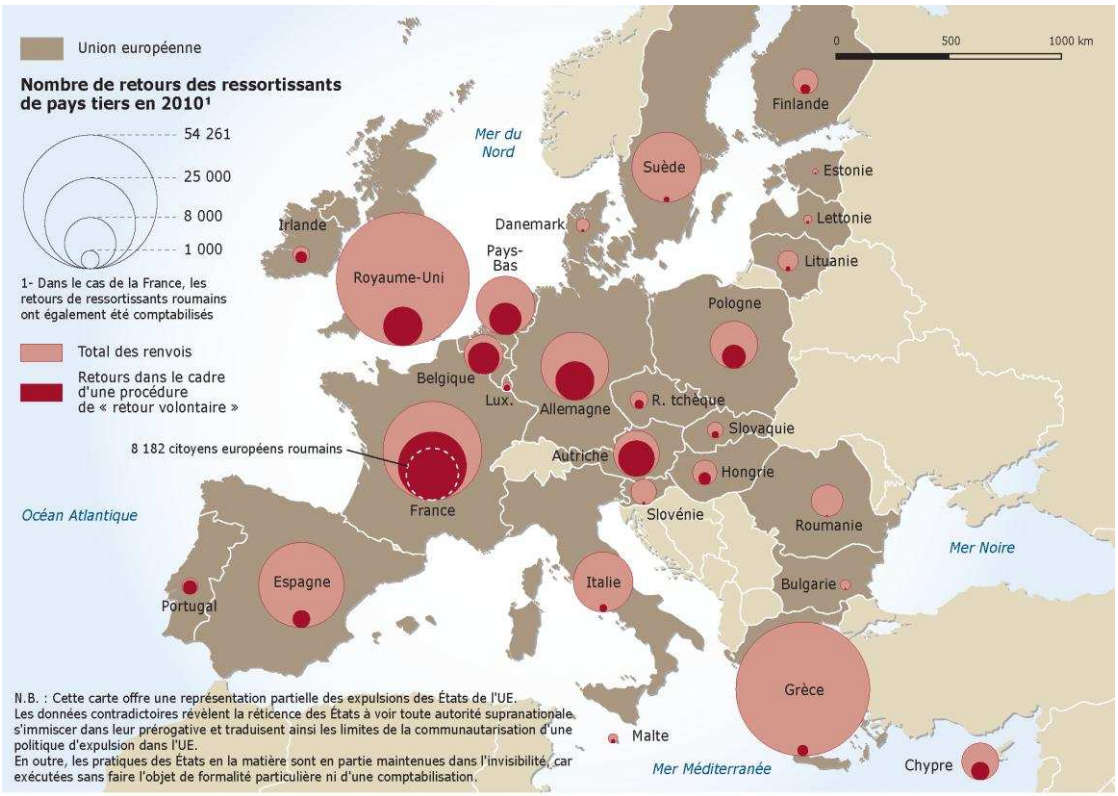
[369] Ibid., article 15§1.

« retour volontaire » au sein de l'UE et de l'absence de définition commune en la matière : chaque Etat semble avoir sa propre définition du « retour volontaire » ce qui rend d'autant plus opaque l'analyse de ces pratiques nationales à l'échelle de l'UE. Pour certains Etats membres, il s'agit de programmes d'assistance au retour volontaire qui concerne autant les étrangers réguliers qu'irréguliers tandis que pour d'autres, il s'agit de départs imposés qui s'effectuent dans le délai imparti par la décision de retour mais qui ne sont pas nécessairement autonomes, qui peuvent être ou non assorties de mesures contraignantes (rétention) ou d'assistance. La Commission européenne distingue quant à elle les « retours volontaires » des « retours volontaires assistés ». En marge des programmes d'assistance au retour volontaire confié à l'OIM, le programme « Facilitation of voluntary return departure» mis en œuvre par la police grecque depuis 2012 est révélateur de la conjugaison des mesures d'aide et de contrôle : il vise à faciliter la coopération des étrangers placés en rétention en vue de leur identification et de l'organisation du départ par les services de police. La signature d'une déclaration de départ volontaire est requise tandis que l'assistance couvre, le billet retour, les frais de laissez-passer consulaire et un pécule de 200 euros. La flexibilité des dispositifs d'aide au retour est observable dans la multiplicité des mesures spécifiques visant à accélérer le processus de départ contraint. Souvent justifiée par le nécessaire respect des droits de l'homme, la multiplication des lieux, plus ou moins surveillés et fermés, spécifiquement dédiés au retour volontaire (par exemple, les centres de retour volontaire en Belgique et en Allemagne et les appartements dédiés à l'accueil temporaire de famille pour faciliter la prise de décision en faveur du retour volontaire au Royaume-Uni) est révélatrice de la double fonction joué par ce mécanisme, présenté à la fois comme alternatif à la rétention et dans la rétention[370]. In fine, ces mesures contribuent autant à étendre qu'à renforcer le régime rétentionnaire. Sous couvert de volontariat des retournés, les programmes de retour volontaire peuvent aussi servir à amorcer ou poursuivre les politiques de reconduites forcées dans des pays où la situation n'est pas stable, en sachant qu'ils ne sont pas nécessairement stoppés à l'amorce de conflits. Quant à la "durabilité" conférée à ce retour, le HCR a lui même avoué que la politique de retours volontaires en Afghanistan menée depuis 2002 était la plus grossière erreur qu'il ait faite de toute son histoire[371]. Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre des reconduites à la frontière demeure dans l'ensemble de l'UE largement tributaire de l'usage de la force et de la détention, bien que ces pratiques coercitives soient présentées comme des solutions ultimes.

Depuis l'adoption de ces règles, les déclarations d'intention sur l'expulsion des étrangers sans titre et leur réadmission se sont succédé, à commencer par le Pacte européen sur l'asile et l'immigration scellé entre les chefs d'États en octobre 2008, puis lors de la définition du « programme de Stockholm » en décembre 2009 qui constitue la nouvelle feuille de route des politiques relevant du domaine JAI pour 2010-2014.

[370] L'aide au retour en rétention est organisée depuis les centres de rétention aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en République tchèque, en Hongrie, en Autriche, en Grèce et en France notamment.
[371] AFP, 27/12/2011, « UN Says its Afghan refugee strategy a "big mistake"".

Les retours volontaires : une autre façon d'expulser



Sources : Compilation de données - European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Annual Report on Immigration and Asylum*, 2011 ; Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, *Rapport d'activité 2010* ; International Organization for Migration, *Assisted Voluntary Return and Reintegration*, EU Year Report 2010 ; Philippe Cochet, *Avis Mission « Immigration, asile et intégration »*, PLF 2011, p. 38, 2010.

Migreurop, 2012, Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires, p. 97

Priorité au « retour volontaire » ?

	2011			
Pays	*Retours volontaires assistés*	*Retours volontaires (hors ARV)*	*Retours forcés*	*Retours hors UE après OQTF*
Espagne	**6 770**	?	?	20 325
Belgique	**3 255**	510	2 150	5 700
Irlande	**300**	60	195	755
Suède	1 415	**8 325**	2 495	9 845
Pologne	1 165	**4 270**	1 605	6 920
Autriche	195	**2 845**	2 190	3 765
Lituanie	30	**1 135**	110	1 645
Lettonie	75	**980**	50	?
Luxembourg	100	**425**	25	?
Estonie	10	**120**	85	355
France	?	2 775	**12 990**	13 360
Italie	130	115	**12 180**	6 180
Grèce	1 440	1 850	**11 535**	10 585
Chypre	0	795	**3 500**	?
Norvège	1 570	?	**3 330**	485
Finlande	305	0	**2 210**	2 490
Danemark	0	45	**1 215**	485
Hongrie	350	60	**890**	4 180
Portugal	555	30	**690**	1 090
Roumanie	?	130	**410**	2 875
Slovaquie	95	0	**390**	435
République tchèque	255	225	**330**	530
Royaume-Uni	?	?	?	40 485
Allemagne	?	?	?	14 120
Pays-Bas	?	?	?	9 475
Slovénie	?	?	?	1 170
Bulgarie	?	?	?	335
Malte	?	?	?	160

Source des données : Commission européenne, SWD (2012) 139 final.

	2013			
Pays	*Retours volontaires assistés*	*Retours volontaires (hors ARV)*	*Retours forcés*	*Retours après OQTF*
Allemagne	**10 375**	?	10 198	16 510
Belgique	**4 110**	180	2 868	7 170
Autriche	**2 601**	494	512	6 790
Portugal	**672**	43	420	1 135
Irlande	**340**	?	?	635
Pologne	**45**	?	?	8 465
Royaume-Uni	4 264	**28 046**	9 963	55 100
Suède	433	**10 178**	3 400	14 315
Lettonie	82	**1 956**	33	2 070
Roumanie	?	**1 929**	305	2 235
Croatie	?	**850**	494	2 530
Luxembourg	116	**479**	84	605
Malte	?	**70**	3	460
Slovénie	20	**47**	41	885
Grèce	?	?	**18 563**	?
Espagne	2 767	?	**17 286**	17 285
France	3 329	?	**11 415**	20 140
Norvège	1 885	4	**5 965**	?
Italie	1 040	106	**4 742**	5 860
Hongrie	353	?	**4 067**	4 395
Chypre	?	?	**4 027**	4 025
Finlande	264	1 210	**1 672**	3 155
Danemark	?	310	**1 670**	2 070
Bulgarie	149	75	**876**	1 100
Slovaquie	50	14	**325**	375
Lituanie	43	?	**279**	1 665
Estonie	17	88	**214**	575
République tchèque	174	109	**195**	330
Pays-Bas	?	?	?	8 010

Source des données : Commission européenne, SWD (2014), 165 final.

Malgré l'affichage de ces objectifs répressifs, des procédures d'infraction furent engagées dès janvier 2011 par la Commission à l'encontre des États membres qui ne lui avaient pas fait part, ou que partiellement, des mesures de transposition de la « directive retour » dans leurs législations nationales. Bon nombre de ces pays réfractaires contrevenaient toujours au droit communautaire au début de juillet 2011[372]. Un nouveau régime de sanctions financières était alors envisagé par la Commission. L'attitude des États membres souligne le caractère instrumental d'un pouvoir d'État structuré par des logiques électoralistes et les tensions que suscite l'immixtion d'une contestation supranationale des décisions et des pratiques des États-nations. En effet, l'internationalisation du droit a entraîné dans son sillage la mise sur pied de juridictions contraignant en partie les prérogatives étatiques. Le processus de communautarisation des politiques d'expulsions des États membres de l'UE interagit ainsi avec des institutions supranationales chargées de sanctionner la violation du droit international parmi lesquelles des juridictions attentives au contrôle d'une utilisation « proportionnée » des prérogatives des États-nations face aux droits des personnes.

La Cour de justice de l'Union européenne, chargée de veiller au respect de la législation communautaire et internationale par les institutions de l'UE et ses États membres, encadre le pouvoir d'expulsion des États et participe en retour de sa construction. La lecture des arrêts rendus par cette juridiction en matière d'éloignement des étrangers éclaire particulièrement les modalités ambivalentes du contrôle supranational des décisions d'expulsion prises par les État et de leurs limites : « Après avoir repris la formule rituelle relative au devoir des États "d'assurer l'ordre public" et à leur droit "d'expulser les [étrangers] délinquants", la Cour énonce que "sa tâche consiste à déterminer si l'expulsion litigieuse a respecté un juste équilibre entre […], d'une part, le droit du requérant au respect de sa vie privée et familiale et, d'autre part, la protection de l'ordre public et la prévention des infractions pénales" » (Julien-Laferrière, 1997 : 39). Dans un arrêt rendu en novembre 2010, elle est d'ailleurs venue rappeler le « caractère exceptionnel de l'éloignement d'un citoyen européen bénéficiant d'un droit au séjour permanent même en cas de condamnation pénale[373] » en fondant son raisonnement sur la durée de résidence et l'intégration des ressortissants de l'UE. En outre, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (également appelée Convention européenne des droits de l'homme) constitue le premier texte fondateur en matière de protection des droits de l'homme à l'échelle des États européens réunis dans le Conseil de l'Europe. Lors de son adoption en 1950, les États avaient joué sur le fait qu'il n'était nullement fait mention, de façon explicite, de la notion d'étranger ni d'une quelconque protection ou de droit particulier à leur égard. Aussi certains gouvernements avaient-ils justifié de cette absence pour réserver strictement l'application des principes inscrits dans la

[372] Absence de notification de la transposition : le Danemark, l'Allemagne, Chypre, le Luxembourg, l'Autriche, la Pologne, la Roumanie et la Slovénie. Notification partielle : la Belgique, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Suède. Transposition effective : la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Hongrie, Malte, le Portugal, la Slovaquie, la Finlande et l'Italie. Information extraites de Réponse donnée par Mme Malmström au nom de la Commission à la question E-006695/2011 *sur l'évaluation de la Commission des* accords de réadmission, 24 août 2011

[373] Benlolo-Carabot Myriam, 2010, « Liberté de circulation des citoyens européens (art. 16 et 28 de la directive 2004/38/CE) : Protection renforcée contre l'éloignement et « raisons impérieuses de sécurité publique », in Actualités Droits-Libertés, CREDOF, 6/1/2010.

Convention aux citoyens des États signataires. Mais en 1961, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)[374] précise, dans une de ces décisions, que l'obligation de respecter les droits de l'homme inscrite dans la Convention concerne tout autant les étrangers présents sur le territoire des États parties que leurs nationaux. Au cours des cinq dernières années, la CEDH s'est impliquée de façon croissante dans les affaires d'expulsion des États de l'UE. En février 2011, son président s'alarmait d'ailleurs de l'« augmentation de plus de 4 000 %[375] » des demandes de suspension provisoire des mesures d'éloignements (passant ainsi de 112 à 4 786 requêtes) entre 2006 et 2010, dont la plupart était formulées à l'encontre du Royaume Uni, des Pays-Bas, de la France et de la Suède. Toutefois, tous les États n'accordent pas la même attention aux orientations de la jurisprudence de la Cour, et passent outre le caractère contraignant de ses décisions. Alors que plusieurs États de l'UE avaient annoncé au cours de l'hiver 2010 la suspension des expulsions des demandeurs d'asile vers la Grèce du fait de l'absence de garanties quant aux suites données à leur requête, et alors qu'une jurisprudence de la Cour venait confirmer cette mesure de suspension en janvier 2011, la France poursuivait l'application des mesures de réadmission.

Evoquée depuis la fin des années 1970 et relancée à la suite de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne[376], la négociation de l'adhésion de l'Union Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme a été confiée à la Commission européenne en juin 2010. Première pour une entité non étatique, l'Union et le droit communautaire seraient dès lors placés sous le contrôle juridictionnel externe de la Cour européenne des droits de l'homme. Malgré le caractère universel reconnu aux droits fondamentaux, leurs bénéfices restent étroitement inscrits dans le cadre de la souveraineté nationale et se limitent donc aux membres d'une communauté d'où les étrangers sont exclus : « Aucune convention ne remet en cause la prérogative souveraine des États de refuser à un étranger l'accès sur son territoire et de l'en expulser, ce qui compromet fortement l'exercice des droits qui lui sont reconnus. » (Lochak, 2007 : 178). Aussi les réflexions d'Hannah Arendt formulées aux lendemains de la seconde guerre mondiale demeurent-elles d'actualité : « Contrairement aux louables tentatives humanitaires qui réclament de nouvelles déclarations des droits de l'homme émanant des instances internationales, il faudrait imaginer que cette idée transcende le domaine actuel du droit international qui fonctionne encore dans les termes de conventions et de traités mutuels entre États souverains ; et, pour le moment, un monde qui serait au dessus des nations n'existe pas. » (Arendt, 2010 [1948] : 300)

[374] En réalité, il s'agissait alors de la Commission européenne des droits de l'homme qui faisait partie du système juridictionnel émanant du Conseil de l'Europe. Depuis 1998, cette commission a été supprimée et ses compétences ont été confiées à la Cour européenne des droits de l'homme.

[375] Cour européenne des droits de l'homme, 2011, « Devant « l'augmentation alarmante » du nombre de demandes de mesures provisoires dans les affaires d'expulsion, la Cour européenne exhorte les gouvernements, les requérants et leurs avocats à coopérer pleinement avec elle », Communiqué de Presse du greffier de la Cour, n°127, 14/2/2011, Conseil de l'Europe.

[376] Adopté en 2000 et entrée en vigueur en 2009 avec le Traité de Lisbonne, ce texte communautaire réunit en un seul opus l'ensemble des droits civiques, politiques, économiques et sociaux établi par les réglementations régionales et internationales ainsi que la jurisprudence. Par dérogation, la Pologne et le Royaume-Uni ne sont pas contraints par la charte.

2E PARTIE

LES DEPARTS CONTRAINTS EN FRANCE : DE LA POLITIQUE A LA PRATIQUE

CHAPITRE III : CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL

1. Encadrement législatif et réglementaire des départs contraints

La France est l'un des premiers européens à avoir transposé le principe d'expulsion dans le champ de l'action sociale, sous la forme d'un dispositif d'assistance.

> « Le dispositif d'aide au retour n'est pas tout neuf, cela date ! Le tout premier dispositif c'était dans les années 1930, en 1934 il me semble, et puis il y en a eu beaucoup… L'histoire de l'Omi [Office des migrations internationales] est jalonnée de ces programmes, que ce soit pour aider à la réinsertion de travailleurs, que ce soit pour les demandeurs d'asile déboutés…[377] »

Embryonnaire au début du XXe siècle, le registre de l'aide au retour (sous entendu volontaire) s'est progressivement développé et institutionnalisé, à côté des leviers coercitifs, au point d'être considéré comme une « partie intégrante[378] » des procédures de départs contraints et de figurer, depuis 2005, parmi les fonctions prioritaires assignées à un service d'État, à savoir l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), sur lequel nous reviendrons dans la deuxième section de ce chapitre. Comment l'incitation au retour s'est-elle progressivement inscrite comme un mécanisme à part entière dans l'organisation politique et juridique de départs contraints ?

a. L'ambivalence de la prise en charge publique des départs : perspective historique

La mise en application du principe politique d'expulsion par le biais de dispositifs d'assistance a trouvé un écho politique sans précédent au début du XXe siècle. Au début des années 1920, les démocraties libérales réunies au sein de la Société des nations (SDN) s'étaient déjà associées pour esquisser un cadre commun sur le « rapatriement volontaire » des réfugiés (Long, 2009). Les concertations internationales sur l'organisation collective du rapatriement des réfugiés russes en Bulgarie en 1922, puis des Arméniens de Turquie en 1924, ont institué un ensemble de principes idéologiques et de règles pratiques qui a inspiré les politiques parmi les États-nations.

L'émergence du dispositif de « rapatriement volontaire »

En réponse à l'afflux d'exilés, les membres de la SDN ont décidé d'instituer en 1921 un Haut-commissariat aux réfugiés russes dédié au rapatriement de ces populations. C'est là que se

[377] Anaem, le 2 juillet 2008 à Reims.
[378] « Les retours aidés font partie intégrante de notre politique contre l'immigration irrégulière » : Intervention de M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration - Hôtel de Beauvau, 29.09.2011 - Réunion des préfets

sont élaborés les premiers jalons d'une politique humanitaire de retour des populations déplacées (Noiriel, 2006 [1991]). Alors que l'on assistait à la montée des nationalismes en Europe, la primauté accordée au rapatriement était étroitement associée à l'idée que chaque État était responsable de la protection de ses nationaux, dans ses frontières comme à l'étranger. Conçue comme une situation temporaire, la catégorie « réfugié » ne faisait pas encore l'objet d'un traitement juridique particulier et réglementé par des conventions internationales ; les principes de non-refoulement et de non-expulsion[379] des réfugiés ne sont apparus qu'avec l'adoption de la convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés et sont demeurés non absolus puisque soumis aux prérogatives de souveraineté. Toutefois, la question de l'asile et du statut des réfugiés a émergé comme un nouvel enjeu international au cours des années 1920, notamment sous la pression des critiques des associations d'exilés, relayées par la Croix Rouge auprès de la SDN, à l'égard des pratiques de renvoi coercitives et arbitraires des populations déplacées. En réponse, les États se sont accordés en 1922 pour faire figurer divers impératifs éthiques, telles que le « volontariat », la « sécurité » et la « protection », dans la gestion des déplacements et la définition des politiques nationales de rapatriement (Long, 2009). La critique légale, humanitaire et politique est ainsi intégrée à une politique de « rapatriement volontaire ».

A cette occasion, le haut-commissaire aux réfugiés Fritjhof Nansen a mis au point un dispositif bureaucratique permettant de concilier, en principe, le pouvoir souverain d'expulsion avec les valeurs démocratiques afin d'objectiver la dimension de subjectivité et de choix de ce programme politique : pour attester de la légitimité des pratiques étatiques, les rapatriés devront désormais signer une « déclaration de volontariat » (Long, 2008 : 10). L'artifice de la forme procédurale a permis de reporter la décision sur les individus, et d'écarter, ou du moins de masquer, les contradictions politiques apparentes avec les principes libéraux affichés par les membres de la SDN. Toutefois, les débats ne se concentraient alors pas tant sur la question du volontariat que sur la « protection » : en faisant valoir cette notion, il s'agissait surtout pour les États membres de la SDN de rappeler l'obligation des États d'assurer la protection de leurs citoyens et, donc d'une certaine manière, de contourner la controverse suscitée par la question du traitement politique à donner aux situations d'apatridie qui résultaient des pratiques de dénaturalisation adoptées à cette époque. La référence à la morale et aux libertés individuelles est paradoxalement devenue un instrument de légitimation politique des renvois sous couvert d'une intervention humanitaire. La détermination conjointe d'un modus operandi a donné l'opportunité aux États de conforter leur pouvoir souverain d'expulsion par l'affirmation de leur engagement commun à promouvoir une politique de « rapatriement volontaire ».

[379] Article 3 de la Convention du 28 octobre 1933 : « Chacune des parties contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire par application de mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement, les réfugiés ayant été autorisés à séjourner régulièrement, à moins que lesdites mesures ne soient dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Elle s'engage dans tous les cas à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d'origine ». La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et son protocole additionnel de 1967 ont également posé le principe de « défense d'expulsion et de refoulement » d'un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée » (art. 33), sous réserve de considérations d'ordre public.

En France, le dispositif de « rapatriement volontaire » a facilité l'élaboration d'une nouvelle fiction sur les modes d'organisation des expulsions et permis d'entretenir une certaine confusion des genres. En effet, ce mécanisme a connu un usage massif au cours des années 1930, non pas pour rapatrier des personnes réfugiées mais pour faciliter le départ des travailleurs étrangers licenciés. Dans la première moitié du XXe siècle, le « rapatriement volontaire » a été employé pour contourner les difficultés juridiques et pratiques qui entravaient l'expulsion des étrangers, comme mode d'éviction dérogatoire.

Soutenues politiquement par le gouvernement en 1931, les entreprises des bassins miniers ont mis en œuvre une procédure de prise en charge des départs des travailleurs étrangers pour réguler les licenciements massifs de leur main-d'œuvre auxquels ils procédaient alors qu'ils enregistraient un ralentissement de leurs activités. Si l'initiative revenait aux grandes entreprises des bassins miniers, l'émergence de ce dispositif s'est faite en étroite concertation avec les pouvoirs publics qui ne pouvaient pas procéder aux reconduites des travailleurs étrangers, sauf à légiférer et contrevenir aux conventions conclues avec les principaux pays pourvoyeurs de main-d'œuvre, notamment la Pologne. Ces accords instauraient une égalité de droits entre les ressortissants étrangers et les nationaux en matière d'indemnités de chômage (Frey, 2008). L'organisation d'une politique d'incitation au départ par le biais de l'aide a servi à la fois d'outil de régulation du marché du travail et d'accès à l'aide sociale. Les employeurs et l'État ont conjugué leurs intérêts respectifs et synchronisé leurs pratiques pour instituer des mécanismes d'incitation au départ à destination des étrangers congédiés avant même la fin de leur contrat de travail, tout en entourant ces mesures d'un certain nombre de principes. L'exemple que fournit Yves Frey à propos du dispositif instauré en décembre 1931 par la direction des Mines de potasse d'Alsace (MDPA) à l'égard des Polonais illustre des enjeux de ces départs contraints :

> « - pas de licenciement massif d'ouvriers étrangers pour limiter l'émotion et les protestations des pays concernés ;
>
> - les licenciements doivent être individuels, volontaires, affecter en premier lieu les ouvriers célibataires ou isolés (c'est-à-dire dont la famille est restée au pays) et s'opérer en petit nombre mais de manière régulière […] ;
>
> - les licenciés doivent être reconduits en Pologne pour ne pas rester à la charge de la collectivité nationale ;
>
> -les dépenses doivent être prises en charge par les MDPA (environ cinq cents francs par ouvriers) ;
>
> - la mise en œuvre des rapatriements reste sous la responsabilité des autorités administratives donc du préfet, l'entreprise (même d'État) ne pouvant se substituer à elles en matière de police des étrangers. » (Frey, 2008 : 180)

Conscient des effets politiques internes et diplomatiques de ces renvois, l'État a souhaité régler et conserver la maîtrise de ces opérations pour tenter de contrôler la représentation ainsi que les réactions qu'elles suscitaient. Initialement, les mines ont financé la partie du trajet effectué en France jusqu'aux frontières puis, en 1932, l'État a ponctuellement octroyé aux autorités locales une aide publique pour soutenir les rapatriements. La Société générale de l'immigration, qui a été créée en 1924 par les dirigeants des grandes industries pour organiser

le recrutement de travailleurs à l'étranger en fonction de leurs besoins, est chargée de l'organisation pratique des convois de rapatriés. Les services de la main-d'œuvre récupéraient les cartes d'identité des étrangers (équivalent aux titres de séjour actuels) et fournissaient des bons de transport. Chaque « candidat » devait signer une déclaration qui attestait du caractère « volontaire » pour obtenir, en échange, la gratuité du trajet et des frais de bagages jusqu'à la frontière de son pays d'origine :

> « De rapatrié par nécessité économique, il devient rapatrié volontaire. Ainsi est entretenue la fiction des départs individuels alors qu'il s'agit bien d'une opération de départs collectifs. » (Idem : 181).

A partir de 1934, cette politique de départs massifs est confortée par un climat xénophobe et l'adoption d'une politique dite d'« assainissement du marché du travail » par le chef du gouvernement, Pierre-Etienne Flandin. D'abord appliquée exclusivement aux ouvriers mineurs, la procédure de « rapatriement volontaire » est généralisée à l'ensemble des travailleurs étrangers par la circulaire du 13 juin 1935 ; celle-ci formulait de façon explicite l'objectif d'encouragement des départs :

> « Le gouvernement a pensé que le moyen le plus sûr de favoriser le départ de ces étrangers était de leur accorder la gratuité du transport pour eux et leur famille, du lieu où ils se trouvent présentement, jusqu'à la frontière de leur pays d'origine. » (Circulaire citée par Ponty, 1988 : 313)

Le secteur des mines a ainsi fourni au gouvernement un premier terrain d'expérimentation et d'élaboration d'un moyen de pression en faveur des départs ; une pratique qui est devenue, en 1935, une politique d'État. L'enjeu de l'effectivité des décisions de renvois faisait à cette période l'objet d'une politisation inédite au sein de la classe politique, qui souhaitait à la fois renforcer l'effectivité des mesures d'expulsion et résoudre la question des « expulsés inexpulsables » (Fisher, 2004). La volonté du gouvernement de voir les étrangers franchir à rebours les frontières l'a incité à combiner les mesures administratives d'exclusion du territoire à la procédure de « rapatriement volontaires » qui servait alors de mesure exécutoire des décisions d'expulsions.

Dans le contexte d'exacerbation des tensions nationalistes de la fin des années 1930, alors que le gouvernement Daladier a instauré un régime d'expulsion particulièrement répressif, allant jusqu'à la relégation et l'internement des étrangers inexpulsables, les autorités se félicitaient d'instituer dans le même temps le droit de l'expulsé à être préalablement entendu par l'administration pour faire valoir ses droits et de lui « offrir » la possibilité du rapatriement volontaire. Confrontés à la menace du recours à la coercition et à l'incitation au départ par le biais de l'aide, les étrangers ont été tout autant encouragés à partir qu'à ne pas rester. Bons nombres de signatures de « demandes » de retour gratuit ont été arrachées sous la pression, au point qu'en 1936, le ministre du Travail a donné instruction à ses services de permettre à ces personnes de revenir sur leur décision (Ponty, 1988 : 321). Sur le plan strictement formel, légal, l'État n'a pas procédé à des départs forcés. Janine Ponty a d'ailleurs décrit la mise en scène particulière dont a fait l'objet l'expulsion en août 1934 des grévistes Polonais des mines de Leforest qui, à la sortie de la fosse, sont accueillis par la police et enjoints de quitter le territoire sous quarante-huit heures : « Tout est fait pour que le départ des Polonais de

Leforest, acte de justice expéditive apparaisse comme un acte de clémence. » (Ponty, 1988 : 307). En effet, les autorités ont fait valoir le respect de l'unité familiale pour justifier leur décision d'expulser l'ensemble de la famille et non pas les seuls grévistes ; un pécule leur est octroyé tandis qu'un train est convoyé jusqu'à proximité des corons pour faciliter le déguerpissement et lui donner des allures de déménagement. Plusieurs dizaines de milliers de personnes ont ainsi été rapatriées par convois.

En 1950, les pouvoirs publics ont de nouveau eu recours à cette stratégie auprès des Français musulmans d'Algérie. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le gouvernement a souhaité encadrer davantage la circulation entre la métropole et la colonie, et restreindre l'émigration en provenance d'Algérie. En l'absence de moyens légaux permettant d'empêcher leur arrivée en métropole, le gouvernement a donc été contraint d'agir a postériori et, pour ce faire, d'élaborer une mesure d'incitation au départ sans contrevenir, du moins officiellement, à la législation. Son choix s'est porté sur la procédure de « rapatriement volontaire ». En 1948, cette mesure d'assistance est destinée aux nationaux sans ressources qui souhaitaient rentrer dans leur département de résidence (Blanchard, 2008). Le champ d'application de cette procédure a été progressivement élargi pour intégrer différentes stratégies de reflux : d'abord les travailleurs étrangers jugés « inaptes » en septembre 1949 puis, en juillet 1950, les Français d'Algérie en situation précaire en métropole. L'objectif d'une canalisation des circulations des Français originaires des départements d'Algérie vers la métropole est explicitement formulé dans la circulaire[380] organisant leur rapatriement :

> « L'afflux dans la Métropole d'un grand nombre de citoyens français venant d'Algérie pour tenter de s'intégrer dans l'économie métropolitaine a rendu nécessaire l'assouplissement des procédures de rapatriement de ceux d'entre eux qui, ayant échoué dans cette tentative, se trouvent hors d'état de pourvoir à leur subsistance loin de leur milieu familial et tombent à la charge des collectivités publiques. […]. Les différents services chargés d'instruire les demandes de rapatriement auront à faire preuve de prudence et de discernement, en ayant toujours présent à l'esprit qu'une politique trop libérale de rapatriement gratuit constituerait pour certains un encouragement à venir dans la Métropole de façon inconsidérée avec l'espoir de pouvoir en repartir aux frais des collectivités publiques[381]. »

Dispositif dérogatoire, le rapatriement des « demandeurs indigents[382] » a ainsi servi d'instrument de substitution aux renvois légalement prohibés :

> « Il convient enfin de rappeler que les Français nés en Algérie, musulmans ou non, sont des citoyens français au même titre que les Français nés dans la Métropole et qu'en conséquence […], seuls peuvent être rapatriés ceux qui en font expressément la demande sans qu'il puisse être envisagé de les déplacer contre leur gré. »

Malgré ses allures humanitaires, cette mesure a été inspirée par une logique de contrôle d'un groupe national colonisé, des « citoyens diminués » (Blanchard, 2008) et la volonté

[380] Circulaire n°250 du 13 juillet 1950 des ministres de l'Intérieur, de la Justice, du Travail et de la Sécurité sociale, de la Santé publique et de la population, relative au « Rapatriement des Français originaires des départements d'Algérie et se trouvant sans ressources sur le territoire métropolitain », Archives départementales de Nantes (231W2).
[381] Idem.
[382] La circulaire du 13 juillet 1950 énonce les différentes catégories administratives de « candidats au rapatriement » : « chômeurs secourus », « demandeurs d'emplois », « détenus libérés », « mineurs délinquants ou vagabonds », « bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite », etc.

d'aménager un instrument susceptible de favoriser le départ d'individus considérés comme improductifs, de contourner l'impossibilité de les expulser et procéder à l'« élimination discrète des indésirables » (Blanchard, 2008 : 89). Toutefois, son application a été limitée pour des raisons budgétaires et administratives liées à la complexité de l'organisation de la procédure entre les différentes institutions impliquées (Spire, 2005). Le recours aux renvois par la force a progressivement pris le pas, en dehors de tout cadre légal.

Dès la première moitié du XXe siècle, l'aménagement d'un champ d'intervention humanitaire par le biais du « rapatriement volontaire » a ainsi ouvert un nouvel espace politique aux pratiques de départs contraints, en marge des règles juridiques régissant le séjour des étrangers et les critères légaux d'expulsion. Le rejet des méthodes de déportation instituées durant la seconde guerre mondiales a participé à la reformulation du rapport entre la légitimité et la légalité des renvois des étrangers. De 1945 à 1970, les expulsions étaient rares et légalement réservées aux étrangers coupables de crimes ou de délits politiques. L'élaboration d'un nouvel ordre juridique international fondé sur le respect des droits de l'homme et la portée de ce mouvement au sein des associations investies dans la défense des étrangers et la lutte contre le racisme ont contribué à la formulation d'un nouvel impératif, celui d'une humanisation de l'expulsion :

> « A partir du moment où l'idéologie des droits de l'homme est devenue dominante (dans les années 1970), le travail de protection nationale, de clôture, de refoulement, qui n'a fait, soulignons-le une fois encore, que se renforcer, ne pouvait plus s'étaler au grand jour. D'où le rôle de plus en plus grand dévolu à la technique afin de masquer les besognes qui répugnent maintenant aux démocrates. » (Noiriel, 2006 : 324).

Dans ce contexte, le mécanisme de l'aide a fourni un levier possible d'action, investi d'une portée morale, pour traiter la situation d'expulsabilité des étrangers.

Vers l'institutionnalisation d'une politique de « retour » : de l'incitation à la coercition

Les années 1970-1980 ont marqué un tournant dans l'appréhension du phénomène migratoire, et dans la transformation des stratégies politiques de renvois des étrangers. De l'incitation au départ jusqu'à l'organisation légale du recours à la force, la réglementation de l'immigration s'est construite à cette période autour d'un objectif de réduction de la présence étrangère. Objet d'un nouvel investissement institutionnel, l'expulsion a émergé sous la forme d'une politique officielle d'encouragement au départ et pris le nom, dans le discours politique, de « retour » tandis que les registres du développement, de l'humanitaire et du volontariat, sont successivement investis et mis à profit par les pouvoirs publics pour soutenir leur orientation restrictive. C'est dans ce contexte que la politique publique d'aide au retour (sous-entendu volontaire) s'est progressivement inscrite dans le dispositif de renvoi, comme une mesure à part entière l'action publique en faveur des départs.

Les premières propositions ont émané de hauts fonctionnaires de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE, ancêtre de l'Agence française de développement) qui était rattachée au ministère des Finances. Créée en 1941, cette institution constituait, selon Sylvain Laurens, le « lieu d'expérimentation dans les années 1960 de rapports particuliers avec les

anciens pays colonisés et, par ce biais, d'une approche spécifique concernant le séjour des travailleurs immigrés en France. Le directeur de la CCCE encourage notamment le développement de solutions administratives "alternatives" » (2009 : 103). C'est dans cet organisme public qu'a émergé peu à peu l'idée qu'un encadrement du retour au pays des immigrés issus des anciennes colonies pouvait favoriser le développement des pays du « tiers-monde ». Cette logique politique s'est en partie inspirée des différentes stratégies d'investissement entreprises de façon individuelle ou collective par les immigrés pour organiser les conditions matérielles de leur retour ou réaliser des projets en lien avec leur pays natal.

Il a d'abord été question de faciliter le transfert des salaires des travailleurs algériens vers leur famille restée en Algérie en élaborant un partenariat avec la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance d'Algérie. Puis, en 1969, lors du lancement par le gouvernement algérien d'un vaste programme de construction d'infrastructures, la CCCE a décidé d'accompagner et de soutenir cette politique en organisant un programme de formation professionnelle dans le secteur des travaux publics au profit des travailleurs qui acceptaient de retourner en Algérie en tant que moniteurs de l'Institut national de formation professionnelle des adultes algériens. Par le biais de ce programme de « formation des travailleurs immigrés en vue de leur réinsertion dans l'économie du pays d'origine », la CCCE a contribué à l'élaboration, au sein de la sphère institutionnelle, d'un nouveau domaine d'action politique axé sur la « prise en compte des migrants comme "acteur de développement en faveur de leur pays d'origine" » (Cruse, 2005 : 373). Par la suite, la CCCE a fait valoir ses compétences en matière d'assistance technique et encouragé le développement de programmes de « formation-réinsertion » (Cruse, 2005 : 373) afin de faire émerger, parmi les immigrés, les futurs cadres qui officieraient au sein des services publics et des organismes financiers des pays nouvellement indépendants. Forte de cette « expertise », la CCEE a été associée à l'élaboration des différents dispositifs gouvernementaux d'encouragement au départ qui ont pris corps après la publication d'une circulaire suspendant l'immigration de travail, en juillet 1974.

Le 9 octobre 1974, le conseil des ministres a adopté, parmi les 25 mesures sur l'immigration, une politique de « formation-retour » et nommé un représentant chargé de négocier avec certains États des accords d'aide au développement où figurerait l'inscription d'un effectif de travailleurs censés repartir par le biais de ce dispositif. Le contenu de la formation devait être défini en partenariat avec les pays ciblés tandis que la CCCE serait chargée de leur mise en œuvre. En 1975, des négociations sont engagées avec la Tunisie, du Sénégal et du Mali. L'année suivante, le gouvernement a souhaité élargir cette politique à la Turquie, au Portugal, à la Yougoslavie ainsi qu'au Togo et au Cameroun.

Illustration de l'intérêt géostratégique de la France à maintenir ses échanges avec l'ancien empire, la politique de « coopération » servait, sous la bannière de l'aide au développement, des enjeux nationaux bien éloignés de la « générosité » étatique et du devoir d'entraide affichés au nom du passé colonial. En marge de ces tractations, la CCCE poursuivait de son côté la mise en œuvre d'un dispositif de « formation-réinsertion » pour le compte du ministère

des Affaires étrangères et sur financement du Fonds d'action social pour les travailleurs migrants. A contrario, le programme de « formation-retour » promu par le gouvernement ne s'est jamais véritablement concrétisé du fait du peu d'intérêt des États approchés par la France, à l'exemple du Sénégal où le dispositif défini par l'accord sur la « formation en vue du retour et l'insertion dans l'économie sénégalaise des travailleurs ayant émigré temporairement en France[383] » n'a pas été appliqué. Le coût et la lourdeur administrative de cette mesure, qui est finalement restée à l'état d'aspiration unilatérale, ont vraisemblablement précipité son abandon par les administrations françaises (Wihtol de Wenden, 1988). En outre, l'enjeu du départ des étrangers se déployait à cette période sur un autre registre politique, dans le champ de l'action sociale, comme une mesure humanitaire qui participait aux nouvelles modalités de gestion de la main-d'œuvre étrangère licenciée.

Dès 1972, l'arsenal juridique s'était étoffé pour durcir les conditions d'accès au séjour et au renouvellement des titres des travailleurs immigrés : la délivrance d'une carte de séjour était subordonnée à la présentation d'un contrat de travail et d'une attestation de logement. A partir de novembre 1975, « la situation de l'emploi présente et à venir dans la profession demandée et dans la région[384] » pouvait être opposée lors du renouvellement ou de la demande d'un titre de séjour. En janvier 1976, soit un mois avant l'instauration d'un dispositif de « rapatriement volontaire », un décret a octroyé à l'administration le pouvoir de décider du retrait de la carte de séjour si son titulaire « a quitté la France pendant une période supérieure à six mois sauf motif reconnu valable avant l'expiration de ce délai, ou bien se trouve de son fait sans emploi ni ressources régulières depuis plus de six mois[385] ». Le 13 février 1976, le ministère du Travail a informé ses services, par voie de circulaire[386], de la mise en œuvre d'un dispositif de « rapatriement volontaire » :

> « Il s'agit d'une procédure exceptionnelle réservée aux travailleurs étrangers en difficulté, qui se trouvent en France dans une situation précaire, sans travail et sans ressources. C'est une procédure qui permet de régler des cas sociaux très particuliers[387]. »

Seuls les ressortissants de la Communauté européenne en étaient exclus. Ainsi institué en étroite liaison avec les réglementations de précarisation et d'illégalisation des étrangers, ce mécanisme est conçu comme un moyen de réguler la mise au chômage des étrangers et de faciliter les départs des étrangers privés de droit de séjour. L'introduction d'une logique de contrôle du marché du travail s'illustrait d'ailleurs dans le fait d'attribuer à la Direction départementale du travail et de l'emploi la décision d'octroyer ce rapatriement gratuit. Cette dernière pouvait éventuellement « prescrire une aide pécuniaire de 1 000 F […] afin de faciliter la fin du voyage dans le pays d'arrivée[388] ». Par ailleurs, la publication de cette

[383] Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République sénégalaise sur la formation en vue du retour et l'insertion dans l'économie sénégalaise des travailleurs ayant émigré temporairement en France, 1er décembre 1980, JORF du 11 août 1982.
[384] Décret n°75-1088 du 21 novembre 1975 pris pour l'application de l'article L. 341-4 du code du travail et relatif aux autorisations de travail délivrées aux travailleurs étrangers, JORF du 25 novembre 1975.
[385] Article 2 du décret n°76-56 du 15 janvier 1976 modifiant certaines dispositions relatives au séjour en France des étrangers, JORF du 22 janvier 1976.
[386] Circulaire n°1-33 du 13 février 1976 du ministre du Travail.
[387] Omi, 1991, Omi Classeur 1992, Fascicule F, p. 413.
[388] Idem.

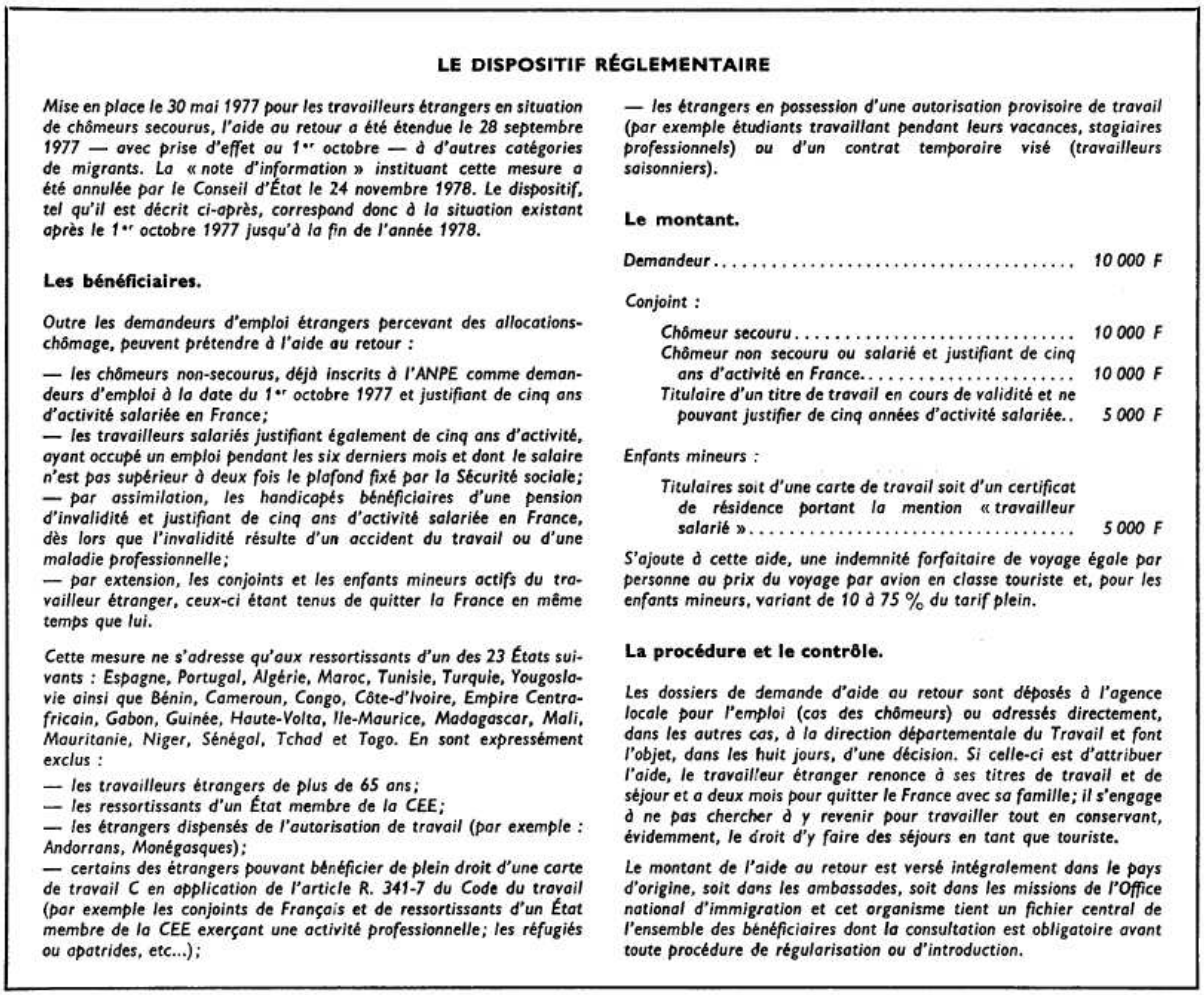
circulaire a conforté la prégnance, dans l'univers bureaucratique, d'une attitude de plus en plus restrictive vis-à-vis de la main-d'œuvre étrangère. L'instauration de ce dispositif a, en quelque sorte, activé le retournement des orientations fixées jusqu'alors à l'Office national d'immigration (Oni, futur Omi) : de recruteur de travailleurs étrangers pour le compte de l'État depuis 1945, cet organisme public a été réorganisé, en octobre 1975, autour de la fonction de « rapatrieur ». L'Oni a donc été chargé d'informer, aux côtés des préfectures, les personnes de l'existence de la procédure de rapatriement volontaire, et d'organiser le transport des rapatriés. En outre, il devait veiller à ce que ces personnes ne reviennent pas en France en dehors de la procédure dite d'introduction dont il avait spécifiquement la charge.

Au cours de l'année 1977, la logique de déstabilisation et de contrôle de l'immigration s'est accentuée ; il était question non seulement d'empêcher la venue de nouveaux arrivants mais aussi de parvenir à réduire la présence immigrée en France. Les orientations gouvernementales ont convergé vers une précarisation du séjour des étrangers et leur expulsabilité. La priorité accordée publics à la lutte contre le chômage s'est construite autour d'une opposition entre les travailleurs nationaux et étrangers : le secrétaire d'État aux travailleurs manuels et aux travailleurs immigrés, Lionel Stoléru, s'est fait le porte-parole d'un discours sur la « substitution » et la revalorisation du travail manuel en faveur des français. Il s'agissait de faire sortir les étrangers du marché du travail et de les remplacer par des nationaux sans emploi. Dans cette perspective, le secrétaire d'État a ainsi donné pour instruction aux services de la main-d'œuvre de refuser la délivrance d'une carte de travail dans le cadre de la procédure de régularisation[389]. La menace d'illégalisation du séjour est alors exercée sur l'ensemble des étrangers, quel que soit leur statut. A l'exemple des années 1930, la rhétorique de la « crise » a servi de justification à l'adoption de mesures visant à faciliter le départ des travailleurs.

Le 26 avril 1977, Raymond Barre, alors Premier ministre, a annoncé devant l'Assemblée nationale le lancement d'une « aide au retour », à savoir une prime de 10 000 francs pour les immigrés au chômage en échange de leur départ définitif de France. Le 30 mai, une « note d'information » élaborée au sein du ministère du Travail a fixé le barème de l'incitation financière : le retour simultané du conjoint également chômeur octroyait un « bonus » de 10 000 francs, 5 000 s'il travaillait ; celui d'un enfant ajoutait 5 000 francs à l'enveloppe globale. A l'inverse des dispositifs antérieurs, cette mesure était conçue comme un mécanisme généraliste, visant la plupart des immigrés (23 nationalités) à l'exception des ressortissants des États membres de la CEE ainsi que des réfugiés, qui en étaient exclus. Cette « aide » est encadrée par une procédure de contrôle visant à empêcher le retour des immigrés sur le territoire. L'incitation financière n'est par ailleurs remise qu'une fois que les personnes ont quitté le territoire. Ceux qui sollicitaient ce dispositif devaient restituer leur titre de séjour et s'engager à ne revenir qu'en tant que touristes. Un fichier des bénéficiaires de ce dispositif fut créé à cette occasion en vue de contrôler les demandes de régularisation ou d'introduction. La constitution de cette base de données revenait à l'Oni qui organisait et finançait le transport et la « prime » de retour (voir encadré ci-après).

[389] Circulaire du 27 juillet 1977, annulée par le Conseil d'Etat en 1980 (CE, 12 mars 1980, Gisti, n°15188).

Le « million Stoléru » : le dispositif réglementaire



LE DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE

Mise en place le 30 mai 1977 pour les travailleurs étrangers en situation de chômeurs secourus, l'aide au retour a été étendue le 28 septembre 1977 — avec prise d'effet au 1er octobre — à d'autres catégories de migrants. La « note d'information » instituant cette mesure a été annulée par le Conseil d'État le 24 novembre 1978. Le dispositif, tel qu'il est décrit ci-après, correspond donc à la situation existant après le 1er octobre 1977 jusqu'à la fin de l'année 1978.

Les bénéficiaires.

Outre les demandeurs d'emploi étrangers percevant des allocations-chômage, peuvent prétendre à l'aide au retour :

— les chômeurs non-secourus, déjà inscrits à l'ANPE comme demandeurs d'emploi à la date du 1er octobre 1977 et justifiant de cinq ans d'activité salariée en France;
— les travailleurs salariés justifiant également de cinq ans d'activité, ayant occupé un emploi pendant les six derniers mois et dont le salaire n'est pas supérieur à deux fois le plafond fixé par la Sécurité sociale;
— par assimilation, les handicapés bénéficiaires d'une pension d'invalidité et justifiant de cinq ans d'activité salariée en France, dès lors que l'invalidité résulte d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle;
— par extension, les conjoints et les enfants mineurs actifs du travailleur étranger, ceux-ci étant tenus de quitter la France en même temps que lui.

Cette mesure ne s'adresse qu'aux ressortissants d'un des 23 États suivants : Espagne, Portugal, Algérie, Maroc, Tunisie, Turquie, Yougoslavie ainsi que Bénin, Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Empire Centrafricain, Gabon, Guinée, Haute-Volta, Ile-Maurice, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad et Togo. En sont expressément exclus :

— les travailleurs étrangers de plus de 65 ans;
— les ressortissants d'un État membre de la CEE;
— les étrangers dispensés de l'autorisation de travail (par exemple : Andorrans, Monégasques);
— certains des étrangers pouvant bénéficier de plein droit d'une carte de travail C en application de l'article R. 341-7 du Code du travail (par exemple les conjoints de Français et de ressortissants d'un État membre de la CEE exerçant une activité professionnelle; les réfugiés ou apatrides, etc...);
— les étrangers en possession d'une autorisation provisoire de travail (par exemple étudiants travaillant pendant leurs vacances, stagiaires professionnels) ou d'un contrat temporaire visé (travailleurs saisonniers).

Le montant.

Demandeur ..... *10 000 F*

Conjoint :

Chômeur secouru ..... *10 000 F*
Chômeur non secouru ou salarié et justifiant de cinq ans d'activité en France ..... *10 000 F*
Titulaire d'un titre de travail en cours de validité et ne pouvant justifier de cinq années d'activité salariée .. *5 000 F*

Enfants mineurs :

Titulaires soit d'une carte de travail soit d'un certificat de résidence portant la mention « travailleur salarié » ..... *5 000 F*

S'ajoute à cette aide, une indemnité forfaitaire de voyage égale par personne au prix du voyage par avion en classe touriste et, pour les enfants mineurs, variant de 10 à 75 % du tarif plein.

La procédure et le contrôle.

Les dossiers de demande d'aide au retour sont déposés à l'agence locale pour l'emploi (cas des chômeurs) ou adressés directement, dans les autres cas, à la direction départementale du Travail et font l'objet, dans les huit jours, d'une décision. Si celle-ci est d'attribuer l'aide, le travailleur étranger renonce à ses titres de travail et de séjour et a deux mois pour quitter le France avec sa famille; il s'engage à ne pas chercher à y revenir pour travailler tout en conservant, évidemment, le droit d'y faire des séjours en tant que touriste.

Le montant de l'aide au retour est versé intégralement dans le pays d'origine, soit dans les ambassades, soit dans les missions de l'Office national d'immigration et cet organisme tient un fichier central de l'ensemble des bénéficiaires dont la consultation est obligatoire avant toute procédure de régularisation ou d'introduction.

Extrait de Lebon, 1979 : 38.

En septembre 1977, Lionel Stoléru, initiateur de cette aide qualifiée depuis lors de « million Stoléru », a posé les grandes lignes du discours sur la « maîtrise des flux migratoires » qui perdure jusqu'aujourd'hui :

> « La France et les pays occidentaux ont, depuis la crise de 1973, changé d'époque. À la période de vingt ans de forte croissance, durant laquelle de nombreux travailleurs immigrés sont venus apporter leur contribution au progrès économique, succède une période de croissance modérée qui s'accompagnera, dans les dix à quinze prochaines années, d'une diminution des travailleurs immigrés en Europe. Le gouvernement français accompagne cette nécessaire évolution d'une politique d'aide au retour fondée sur le libre choix des travailleurs immigrés et le respect de l'égalité de leurs droits avec ceux des travailleurs français. En fermant les frontières à l'entrée de nouveaux travailleurs immigrés, il ne diminue en rien ses efforts, bien au contraire, pour améliorer l'insertion sociale de ceux qui demeurent et travaillent légalement en France. Ainsi se dessine une politique qui respecte à la fois les intérêts des Français et la dignité des travailleurs immigrés. » (Conférence de presse de Lionel Stoléru du 27 septembre 1977, publiée dans Hommes et Migrations documents, 11 novembre 1977).

Selon cette rhétorique, l'éviction par le départ des uns apporterait la garantie de l'inclusion de ceux admis à s'installer en France. Le registre moral (la « dignité ») et les principes

démocratiques (« libre choix », « égalité ») sont instrumentalisés pour ériger une ligne de fracture entre nationaux et étrangers et reporter les objectifs politiques des pouvoirs publics sur ceux à qui l'on prescrit une prise en charge, en tant qu'« ayants droit » d'une politique d'immigration synonyme d'exclusion. En réponse aux critiques formulées à l'été 1977 par des parlementaires, le ministre du Travail a ainsi déclaré : « L'aide au retour constitue un nouveau droit en faveur des travailleurs étrangers[390] ». Au regard de la politique visant à éroder toute garantie à une stabilité du séjour en France, le dispositif fait davantage figure de « devoir ».

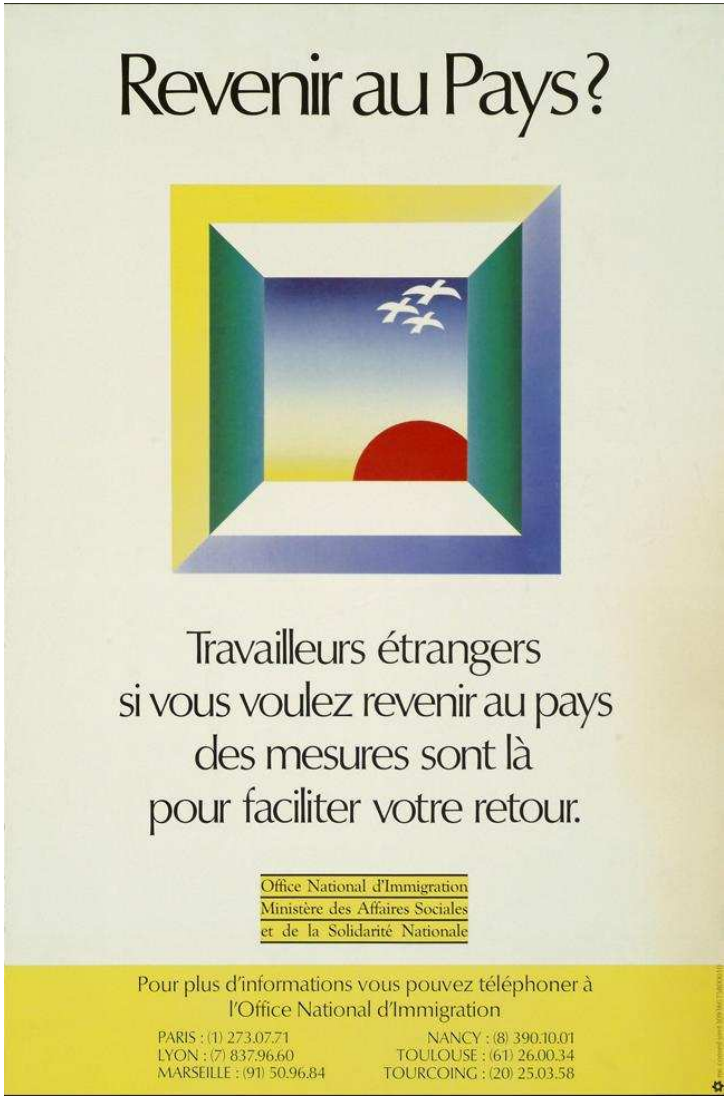
Une campagne de prospection des départs potentiels est rapidement lancée : les services du ministère du Travail ont envoyé quelques 49 000 lettres en prenant d'ailleurs soin de les traduire dans la langue des destinataires ciblés (arabe, portugais, espagnol, turc). Mais ils n'ont obtenu en retour que 4 000 réponses positives émanant essentiellement d'immigrés ayant d'ores et déjà l'intention de repartir de France, en premier lieu les Portugais et les Espagnols pour qui cette proposition faisait alors figure d'aubaine. D'ailleurs, ce sont ces deux nationalités, qui sollicitaient majoritairement[391] l'aide au retour, qui en sont officiellement exclues en septembre 1979 ; les pouvoirs publics ont légitimé cette suppression par le fait que les Ibériques étaient considérés comme de futurs citoyens européens.

Malgré l'échec des départs massifs escomptés par le gouvernement, ce dernier a pourtant décidé de maintenir le dispositif et d'élargir le champ des ayants droit. En octobre 1977, l'aide au retour est également proposée aux immigrés non-chômeurs justifiant d'une activité salariée en France pendant 5 ans, ce qui ajoutait selon les statistiques officielles environ un million de bénéficiaires potentiels (Duchac, 1979 : 607). Comme on peut le constater dans le courrier qui leur est adressé (reproduit à la page suivante), la « gravité de la crise de l'emploi » venait justifier la possibilité de cette « offre » particulière qui est faite aux travailleurs étrangers : leur donner « les moyens » de retourner chez eux. Le discours présupposait ainsi des aspirations réelles des intéressés et semblait considérer que leur maintien en France résulterait de leur impossibilité matérielle de repartir, de se « réinstaller » dans leur pays natal.

[390] Assemblée nationale, Réponse du ministère du travail du 4 octobre 1977 à la question écrite n°39837 « Travailleurs immigrés (précisions concernant « l'aide au retour au pays »), JORF n°8 AN du 25 février 1978, p. 696.

[391] Les ressortissants espagnols et portugais représentaient 64% des 93 999 départs enregistrés entre 1977 et 1981 (Canson et Vialle, 1988 : 72).

Dépliant « Revenir au pays » et courrier adressé aux travailleurs en 1977



L'un des premiers dépliants publiés en matière d'aide au retour par l'Oni en 1980 (Génériques, collection numérisée d'affiches, n°2308).

Ministère du Travail

Le Secrétariat d'État

Madame, Monsieur

Vous effectuez en ce moment ou vous venez d'effectuer une période de travail en France et vous avez en conséquence les mêmes droits que les travailleurs Français.

Mais peut-être souhaiteriez-vous plutôt, si vous en aviez les moyens, retourner chez vous, dans votre pays, pour vous y réinstaller.

A titre exceptionnel, à cause de la gravité de la crise de l'emploi, le gouvernement vous offre cette possibilité en vous proposant selon les modalités indiquées dans cette notice, une

aide au retour

Ouverte depuis le mois de juin aux chômeurs secourus, elle est, à partir du 1er octobre 1977, étendue à tous ceux qui ont travaillé en France au moins 5 ans.

Pour vous renseigner, les Bureaux et Antennes du Réseau National d'Accueil et les Directions Départementales du Travail et de la Main d'œuvre sont à votre disposition ainsi qu'un numéro de téléphone à Paris, celui d'Inter-Migrants : 524.17.17.

Je vous prie de croire à mes sentiments les meilleurs,

Lionel STOLERU

Courrier adressé aux travailleurs en 1977, reproduit dans Choukri, 1994.

Cette invitation au départ est vivement contestée par les syndicats qui ont dénoncé la duperie d'une mesure qu'ils jugeaient arbitraire et illégale puisqu'elle spoliait les immigrés de leurs droits sociaux d'ailleurs nettement supérieurs au montant de la prime offerte par le gouvernement. De leur côté, les autorités algériennes ont affirmé, lors d'un entretien accordé au journal Le Monde le 2 août 1977 : « Il ne faudrait pas que Paris transforme [le slogan du « droit au retour »] en « droit à l'expulsion » ; ce n'est pas avec la « prime du million » que l'on apportera une réponse valable et humaine à une situation qui a une résonance historique, psychologique, sociologique et économique » (cité par Choukri, 1994 : 47). Malgré de vifs mouvements de protestation sur la scène publique tant nationale qu'internationale, le gouvernement a réaffirmé l'objectif d'une diminution du nombre d'étrangers. Si la promotion du « retour » par l'organisation de sa prise en charge occupait l'avant-scène de la communication politique, la méthode répressive se développait et s'exerçait sur certains quartiers et certains foyers de travailleurs immigrés alors en lutte, qui étaient la cible d'opérations d'interpellations massives ; le renvoi était immédiat pour ceux arrêtés sans papiers. Le 21 novembre 1977, une circulaire était adoptée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice afin d'assurer l'« exécution effective et rapide » des expulsions par la « détention des étrangers en voie d'expulsion. »

La publication de cette décision était en partie motivée par la volonté des autorités de désamorcer l'indignation de l'opinion publique à la suite de l'affaire de la « prison clandestine » d'Arenc, situé dans la zone portuaire marseillaise. Dans ce lieu, bien connu des administrations, des étrangers étaient détenus en dehors de tout contrôle judiciaire. L'instruction interministérielle a octroyé la possibilité à l'administration de détenir pour une durée maximale de sept jours les étrangers expulsables, « dans les cas où il n'existe pas de moyens de transport immédiat » (cité par Duchac, 1979 : 609). Néanmoins, ce texte est déclaré non conforme et annulé par le Conseil d'État, comme une série de mesures, telles que le refus systématique opposé aux demandes d'introduction de travailleurs étrangers, la suspension du regroupement familial ainsi que la création de règles sur le séjour prises en violation de conventions internationales. Le 24 novembre 1978, le Conseil d'État a également jugé illégal le dispositif d'aide au retour à la suite d'un recours formulé par le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (Mrap). Cette juridiction considérait en effet qu'« aucune disposition législative ou réglementaire ne donnait compétence au ministre du Travail, pour instituer […] une aide au retour en faveur de certaines catégorie de salariés étrangers et fixer la procédure et les conditions d'attribution de cette aide »[392]. Compte tenu du caractère purement formel qui motivait cette suppression, le gouvernement a déposé, dès le mois de décembre 1978, un projet de loi qui reprenait les dispositions prévues par la note de mai 1977. En toute illégalité, le dispositif a perduré jusqu'en décembre 1981, ainsi que les refus opposées aux personnes désireuses de revenir en France.

[392][392] Conseil d'Etat, 24 novembre 1978, avis n°09999, Mrap.

Liasses de formulaires d'aide au retour : l'exclusion du droit au travail

Photo extraite de Dantzer-Kantof, Lefebvre et Torres, 2011 : 97.

> Au bas de ces liasses de formulaires d'aide au retour figure la ligne de conduite qui est fixée aux administrations : « Si cet étranger, qui a bénéficié de l'aide au retour, demande à s'installer en France pour y occuper un emploi salarié, une décision de refus doit lui être opposée. » Révélatrice de l'écart qui sépare l'objectif institutionnel du « retour définitif » de la volonté des individus, cette pratique est maintenue en 1982 : pour faciliter le travail des services de la main-d'œuvre étrangère sollicités par les retournés parfois revenus en France, une lettre-type de refus[393] de restitution de leur carte de travail est élaborée. L'instauration de ces règles, appliquées en dehors de tout cadre légal, illustre l'artifice de l'« aide » et de ses effets contraignants sur le long terme.

A partir de mars 1978, le gouvernement a pris acte du faible nombre de « retours volontaires » et décidé d'adopter une nouvelle stratégie : à la prévision des « retours volontaires » se combinait désormais une véritable planification des « retours forcés » :

> « L'objectif visé est le retour organisé et forcé d'une partie de la main-d'œuvre étrangère installée régulièrement en France ; plus précisément, le retour de plusieurs centaines de milliers d'étrangers sélectionnés par nationalités, étalés sur cinq ans » (Weil, 2004 [1991] : 150).

Pour tenter de parvenir à ses fins, le gouvernement a choisi de procéder en agissant sur deux plans : il s'agissait, d'une part, de faire adopter de nouvelles dispositions législatives qui

[393] Circulaire du 27 décembre 1982 relative à la suppression de l'aide au retour, JORF du 18 janvier 1983.

permettraient de faciliter non seulement le non-renouvellement des titres des étrangers résidents mais également de procéder à l'expulsion d'étrangers jusqu'alors exclus de cette mesure et, d'autre part, dans le cadre des relations diplomatiques, de mener à bien des négociations avec l'Algérie en vue du départ d'un certain nombre de ses ressortissants. En effet, la « cible algérienne », pour reprendre l'expression de Patrick Weil, faisait alors l'objet d'une attention particulière des services de l'État.

En septembre 1978, Lionel Stoléru a annoncé à l'ambassadeur d'Algérie que le gouvernement entendait procéder au retour organisé de 100 000 Algériens par an pendant cinq ans et souhaitait réviser les règles qui conditionnaient la circulation et le séjour de ces ressortissants en France[394]. Le mois suivant, le secrétaire d'État s'est rendu à Alger où il a plaidé pour une « réduction concertée de l'immigration » et une « politique migratoire du retour sans brutalité, encourageant les départs volontaires. » (Duchac, 1979 : 610). L'ouverture des négociations devait permettre au gouvernement français d'inscrire son objectif de réduction de la présence immigrée par l'incitation au retour ou si besoin par le recours à la force. La plupart des titres de résidents algériens arrivant à échéance en 1979, les institutions françaises ont brandi la menace du non-renouvellement de ces titres pour faire pression sur le gouvernement algérien et parvenir à inscrire dans un nouvel accord leur objectif de départs contraints. En cas de refus de l'Algérie, la France prévoyait de mettre unilatéralement à exécution les objectifs fixés. L'Algérie a refusé de souscrire à l'organisation des départs massifs de ses ressortissants, ajoutant que leur quantification contredisait le caractère volontaire des retours incités. Par delà la fiction d'une négociation qui faisait figure de diktat, cette situation est révélatrice de la porosité de la frontière entre le « volontaire » et le « coercitif » et de l'artifice d'un discours bilatéral.

La sélection des étrangers et la priorité au départ des Algériens apparaissaient également dans une « note relative aux préparation professionnelles en vue du retour » de la Direction de la population et des migrations (DPM) datée du 21 novembre 1979 : il est ainsi prévu que 40% des 100 000 titres de séjour des ressortissants algériens ne soient pas renouvelés annuellement, contre 20% parmi les travailleurs marocains, tunisiens et yougoslaves (8 000 non-renouvellements), tandis que sont exclus de cette mesure les Espagnols et les Portugais (Weil, 2004 [1991]). Face à l'hostilité générale, en France comme sur la scène internationale, où l'Algérie fait figure de symbole de la décolonisation et du mouvement des États non alignés, le ministre de l'Intérieur français, M. Raymond Barre a déclaré, en janvier 1980, à la partie algérienne que l'objectif de 100 000 départs ne concernait plus spécifiquement les ressortissants algériens mais l'ensemble des nationalités présentes en France. De son côté, Lionel Stoléru a recouru à l'énoncé d'un « droit au retour » pour donner des allures de

[394] Dès 1968, l'encadrement de la circulation et l'immigration entre l'Algérie et la France avait fait l'objet de nouvelles orientations : la libre circulation inscrite dans les accords d'Evian était supprimée et un contingentement de la main-d'œuvre instauré, soit 35 000 travailleurs par an pendant trois ans (Article 1er de l'Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles, décret n°69-243 du 18 mars 1969, JORF du 22 mars 1969).

coopération à un accord imposé et renvoyer la partie algérienne à ses responsabilités vis-à-vis de ses citoyens :

> « Le droit au retour, dans son acception la plus large, doit s'exercer comme une action commune des pays d'origine et des pays d'accueil pour offrir un libre choix concret à certains travailleurs et pour faire de leur retour un acte humain raisonné en même temps qu'un acte de coopération utile pour les deux pays. » (Lionel Stoléru, cité par Wihtol de Wenden, 1988 : 249).

Toute référence à la dimension unilatérale de ces départs est ainsi effacée au profit d'un discours sur une stratégie migratoire à rebours, réalisée en toute liberté et que les États se proposent naturellement de seconder, sinon de rendre utile. Face à l'objectif de la France de « voir diminuer la population active étrangère », l'Algérie n'a eu d'autre choix que d'affirmer sa « volonté d'une réinsertion progressive et harmonieuse de sa communauté émigrée, de nature à participer grâce à un apport de main-d'œuvre qualifiée, au processus de développement économique du pays[395] ». Malgré le refus des autorités d'Alger d'inscrire tout contingent de retour, la délégation française a pourtant fait annexer à l'accord sur le retour et la réinsertion, conclu en septembre 1980 pour trois ans, un texte prévoyant un quota de 35 000 « retours volontaires » annuels. Quoi que non contraignant, cet ajout ambigu a permis à la France de conserver illusoirement la maîtrise de l'organisation des départs planifiés tandis qu'elle est parvenue à restreindre le renouvellement des certificats de résidence ainsi que l'admission sur son territoire. En échange, un ensemble de « mesures d'incitation au retour », en partie inspiré du dispositif de « formation-réinsertion », est institué. Outre l'incitation financière, deux autres options s'ajoutaient : la formation professionnelle ou l'aide à la création de petites entreprises en Algérie. Quelle que soit la formule adoptée par les « candidats au retour » et leur famille, tous devaient restituer leur titre de séjour. A l'échéance de l'accord en 1983, 50 000 Algériens sont repartis dans le cadre de ce dispositif d'aide au retour volontaire, optant quasi-exclusivement pour l'« allocation retour » dont la somme avoisinait en moyenne 17 000 francs (Canson et Vialle, 1988 : 75). Du côté algérien, aucune disposition n'a véritablement été prise pour concrétiser l'application du dispositif de réinsertion, la construction des centres de formation initialement prévus n'a, par exemple, pas abouti. L'échec de l'instruction de ces dossiers a illustré de la dimension unilatérale du dispositif et de l'absence de véritable concertation malgré l'affichage d'un apparent dialogue entre les parties.

Sur la scène politique nationale, l'offensive juridique menée par Lionel Stoléru concernant le non-renouvellement des titres de séjour est rejetée. La censure du Sénat a entraîné dans son sillage l'abandon du texte censé légaliser le dispositif d'aide au retour. Sous l'impulsion du secrétaire d'État, une nouvelle formule est néanmoins instituée : par le biais de conventions spécifiques, des opérations concertées d'aide au retour sont mises en œuvre entre l'État et les entreprises désireuses de procéder à des licenciements collectifs (Weil, 2004). Le pendant coercitif du retour est porté par le ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet : les étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire, ceux détenteurs de faux papiers ou les résidents dont les titres n'ont pas été renouvelés ont été les cibles privilégiées de ce qu'il est convenu

[395] Décret n°80-1150 du 30 décembre 1980 portant publication de l'échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980 relatif au retour en Algérie de travailleurs algériens et de leur famille, JORF du 4 janvier 1981.

d'appeler depuis la « loi Bonnet ». Première réforme de l'ordonnance de 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers, la loi du 10 janvier 1980 « relative à la prévention de l'immigration clandestine[396] », a profondément restructuré le dispositif d'exécution des mesures d'expulsion, aussi bien en ce qui concerne la motivation du renvoi que sa mise en œuvre. Le caractère irrégulier de l'entrée et du séjour sur le territoire fait son apparition dans la législation en tant que motif d'expulsion des étrangers, au sens juridique du terme. Depuis 1945, cette mesure était réservée aux étrangers coupables de « menace à l'ordre public » tandis que les personnes qui contrevenaient aux règles d'entrée et de séjour sur le territoire étaient passibles d'une peine d'emprisonnement et d'une amende. Quel que soit l'argument légal avancé pour légitimer le départ des étrangers (menace à l'ordre public, irrégularité du séjour, fraude documentaire, condamnation), l'expulsion était alors l'unique régime juridique encadrant le départ des étrangers hors du territoire. Révélatrice de l'objectif des pouvoirs publics d'aboutir à une diminution de la population étrangère et de contraindre les étrangers irréguliers au départ, la réforme a également introduit la notion de « reconduite à la frontière » qui est conçue comme une mesure administrative d'application de la décision d'expulsion : « l'étranger expulsé peut être reconduit à la frontière[397] ».

Jusqu'alors non admise par la loi, la faculté de reconduire de force à la frontière l'étranger expulsable est érigée en norme. En outre, la possibilité de détenir un étranger du fait de son irrégularité et en vue d'organiser son départ, autrement dit ce que l'on appelle actuellement la « rétention administrative », fait sa première apparition dans la loi. L'organisation du processus d'expulsion adoptée en 1980 vient a posteriori régulariser par la voie législative cette privation de liberté, qui était déjà pratiquée de façon discrétionnaire, au nom de la rationalisation des décisions de refoulement : l'étranger qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire peut être maintenu dans des locaux qui ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire, dès lors qu'il n'est pas en mesure de quitter le territoire immédiatement. Ces nouvelles dispositions ont établi les bases légales, alors manquantes, à l'instauration d'une détention spécifique aux étrangers en instance de renvoi, dans des lieux spécifiquement dédiés à cette pratique. Dans le même temps, il est décidé que des garanties de rapatriement seront dorénavant nécessaires pour obtenir l'autorisation d'entrer en France pour des motifs autres que le travail et les liens familiaux. Au final, la loi Bonnet a construit les premiers contours contemporains du cadre réglementant les procédures de renvoi des étrangers irréguliers en tant que mesure de répression et de contrôle des frontières. En février 1981, le processus d'expulsion est complété, en amont du placement en rétention, par la création de règles[398] relatives aux contrôles d'identité qui ont établi pour la première fois un lien direct entre la procédure d'identification et le contrôle de la régularité du séjour : la volonté du gouvernement de « prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment une atteinte à la sécurité des personnes et des biens » a ouvert la voie à la légalisation des « interpellations

[396] Loi n°80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration, JORF du 11 janvier 1980.
[397] Article 6 de la loi n°80-9 du 10 janvier 1980.
[398] Loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, JORF du 3 février 1981.

préventives » et fourni aux services de police un instrument majeur pour contrôler les étrangers et repérer les sans-papiers.

En mai 1981, le changement de majorité présidentielle a signé l'abandon de l'objectif de départs massifs ; un moratoire des expulsions est décidé, tandis qu'un certain nombre de dispositions réglementaires restrictives élaborées au cours des années 1970 sont abrogées. Mais, la suppression du dispositif Stoléru par la circulaire du 25 novembre 1981 n'a pas signifié l'abandon définitif de cet outil au service d'une politique de reflux migratoire : « Toutes les perspectives de retour ne doivent pas être abandonnées ; elles devront désormais s'intégrer dans le cadre d'accords négociés visant à faciliter la réinsertion des travailleurs immigrés volontaires dans l'économie de leur pays d'origine[399] ».

L'année suivante, la refonte d'une politique d'incitation au retour est en effet amorcée pour apparaître, en avril 1984, sous la forme d'un dispositif unilatéral d'« aide publique à la réinsertion » (APR) des travailleurs étrangers réguliers « involontairement privés d'emploi[400] » et, ensuite étendu aux chômeurs[401]. L'octroi d'une enveloppe de 20 000 francs n'est plus alors présenté comme une fin en soi mais conditionné par l'existence dans un « projet de réinsertion ». Reproduction de la démarche adoptée à l'égard de l'Algérie, la coopération sur le retour avec les pays pourvoyeurs de main-d'œuvre est recherchée jusqu'à la conclusion d'accords relatif à l'aide à la réinsertion, avec la Yougoslavie et la Mauritanie en 1986 et l'année suivante avec le Sénégal et le Mali. Leur portée est limitée à une information sur l'existence de l'APR à destination des populations concernées. Des arrangements douaniers et fiscaux ont quelques fois été concédés par les pays d'émigration sans que soient pour autant impliquées les deux parties dans la mise en œuvre du programme, qui de fait est resté perçu comme « franco-français ». L'inscription dans la législation française de l'obligation faite aux retournés de restituer leur titre de séjour[402], autrement dit, de renoncer à leurs droits économiques et sociaux ainsi qu'à la nationalité pour leurs enfants, a révélé la persistance des logiques d'éviction et de contrainte encadrant et conditionnant cette « aide[403] ».

[399] Circulaire du 25 novembre 1981 relative à la suppression du dispositif d'aide au retour, JORF du 9 décembre 1981.
[400] Décret n°84-310 du 27 avril 1984 créant une aide publique à la réinsertion de certains travailleurs étrangers, JORF du 28 avril 1984.
[401] Décret n°87-844 du 16 octobre 1987 portant création d'une aide publique à la réinsertion des travailleurs étrangers, JORF du 17 octobre 1987.
[402] « Les étrangers qui quittent la France pour s'établir dans leur pays d'origine et qui bénéficient à ce titre, sur leur demande, d'une aide publique à la réinsertion perdent les droits attachés aux titres de séjour et de travail qu'ils détiennent. Les intéressés restituent leurs titres et reçoivent une autorisation de séjour provisoire suivant des modalités fixées par décret. » (Article 6 de la loi 84-622 du 17 Juillet 1984 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et du code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titre uniques de séjour et de travail, JORF du 19 juillet 1984.) Bien qu'elle soit officiellement non appliquée, cette disposition est toujours en vigueur.
[403] L'ambivalence de cette mesure s'observait dans son économie, comme cela avait été souligné lors des débats au Sénat en mai 1984 : « Mis à part les frais de voyage, l'aide est constituée de sommes qui devraient, de toute façon être versées au travailleurs s'il restait en France » (JO du 3 mai 1984, Sénat, Débats parlementaires, Compte rendu intégral, 15e séance, mercredi 2 mai 1984, n° 22 S. (CR), p. 528)

Malgré la volonté de rupture affichée, la politique de « réinsertion » n'a été que le prolongement du « retour » des travailleurs immigrés. Cependant, les transformations industrielles en France ont pesé sur la perception de ce mécanisme parmi les travailleurs immigrés ; la négociation de leur licenciement a d'ailleurs été étroitement liée à la prise en charge de leur dossier de retour au pays. Aussi le dispositif a-t-il surtout servi de mesure d'accompagnement aux mutations de la politique industrielle et salariale, notamment dans le secteur automobile :

> « La conséquence majeure de ces mutations a été la remise en cause du rôle de l'« O.S. », l'ouvrier typique de la ligne de montage automobile des années soixante, dont « *l'immigré* » a fourni le modèle. […]. En termes concerts, cela a signifié la suppression de plus de la moitié des postes de travail occupés par les salariés étrangers qui, à eux seuls, ont supporté 42% du total des pertes d'emploi du secteur durant ces quinze années (1975 à 1990) de crise et de restructuration de l'automobile. Les étrangers du reste ne s'y trompent pas. Parfaitement instruits pas leur longue expérience ouvrière (seuls 3% avaient une durée de séjour en France inférieure à dix ans, tandis que plus de la moitié y résidaient depuis plus de quinze ans), ils ne doutent plus, cette fois, qu'une page de l'histoire du travail ouvrier dans l'automobile allait être définitivement tournée. […] Aussi lorsqu'à compter du second semestre 1984, l'aide à la réinsertion leur est proposée, ils l'acceptent en plus grand nombre à la différence de ce qui s'était passé pour l'aide au retour, malgré l'absence de différence fondamentale entre les deux systèmes. […]. Au 31 décembre 1987, 30 798 demandes avaient été déposées, 28 046 avaient reçu une réponse favorable, suivies de restitutions de titres de séjour et de travail. Les bénéficiaires ont entraîné avec eux le départ de 65 088 personnes, dont 10 638 conjoints et 26 404 enfants. […]. Il n'est pas négligeable que les Algériens aient été cette fois les plus prompts à réagir (41% des bénéficiaires), eux qui avaient ostensiblement boudé l'aide au retour. » (Marie, 1996b : 17-18)

L'engouement n'a été que de courte durée et, dès 1988, les demandes de réinsertion n'ont plus concerné qu'une centaine de personnes par an. D'après les fonctionnaires qui en avaient la charge, ces mesures ont « accompagné des démarches individuelles, plus qu'elles n'en ont suscité » (Canson et Vialle, 1988 : 72).

Loin de rompre avec les règles antérieures, les réformes engagées sur le plan législatif ont également conforté la politique de criminalisation des étrangers en sanctionnant le séjour irrégulier par la procédure de reconduite forcée à la frontière et l'organisation de la détention des individus expulsables[404]. L'organisation légale d'un contrôle policier discriminatoire, spécifiquement fondé sur des « signes extérieurs d'extranéité », est entérinée[405] et l'obligation des étrangers de se soumettre à la vérification de leur droit au séjour inscrite dans le code de procédure pénale :

[404] Loi n°81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JORF du 30 octobre 1981

[405] Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénal, JORF du 11 juin 1983, et loi n°86-1004 du 3 septembre 1986 relative aux contrôles et vérifications d'identité, JORF du 4 septembre 1986.

> « La personne de nationalité étrangère dont l'identité est contrôlée en application des dispositions du présent article doit être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elle est autorisée à séjourner en France[406]. »

Produit des orientations restrictives successives, l'immigration irrégulière est devenue une catégorie politique centrale, un motif de répression et d'exclusion partagé par l'ensemble de la classe politique, entraînant de fait de la multiplication des dispositifs de surveillance des étrangers et l'inflation de règles visant à perfectionner l'exécution des retours. Alors que les premières pierres de l'édifice juridique de l'illégalisation des étrangers et des reconduites à la frontière étaient posées, la restriction mise à l'entrée sur le territoire par la politique des visas en 1986[407] a poursuivi l'application de l'objectif de 1974. En ce sens, les années 1980 ont marqué un tournant législatif et politique majeur, symbolisé par l'organisation, le 18 octobre 1986, d'un vol collectif d'expulsés, le « charter des 101 Maliens ». L'orchestration de ce « signal fort » donnant à croire à des retours massifs a néanmoins soulevé de nombreuses critiques et contribué à l'émergence, dans la sphère publique en France comme au sein des pays d'émigration, de la question de l'expulsion et de ses effets.

C'est dans ce contexte qu'est apparue, en marge de l'aide publique à la réinsertion proposée aux travailleurs réguliers, une expérimentation du dispositif auprès des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée (Lebon, 1988). Né d'une convention signée le 30 décembre 1987 entre le ministère en charge des affaires sociales, le Haut commissariat aux réfugiés et l'association Service social d'aide aux émigrants[408], ce nouvel investissement institutionnel dans le retour a participé à l'émergence d'une logique discursive binaire présentant cette action publique comme une « alternative au retour forcé », tandis que la tendance politique était à l'alignement du traitement réservé aux étrangers, qu'ils relèvent des politiques d'asile ou d'immigration.

b. L'organisation du parcours légal des reconduites à la frontière

Emblématique d'une distorsion entre les valeurs libérales des États démocratiques et la brutalité des pratiques, la transcription du principe d'expulsion dans la loi procède d'un compromis paradoxal entre le pouvoir de souveraineté et le respect de l'État de droit, d'une mise en concurrence de principes contradictoires censés garantir des « procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme[409] » ou encore l'« usage raisonnable et proportionné de la force[410] ». Le langage juridique vient ainsi autant légitimer l'application d'un pouvoir de coercition et d'exclusion, l'ancrer et le désincarner dans un univers bureaucratique qu'en

[406] Article 78-2 du code de procédure pénale, remplacé par l'article 2 de la loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénal, JORF du 11 juin 1983.
[407] Loi n°86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, JORF du 12 septembre 1986.
[408] L'histoire de cette association et de sa participation à la politique d'immigration est développée dans la seconde section de ce chapitre.
[409] Conseil de l'Europe, 2002, *Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le* respect de la sécurité et de la dignité, Recommandation 1547 (2002).
[410] Article L. 531-4 du Céséda, créé par l'article 70 de la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006, JORF du 25 juillet 2006.

instaurer les limites. Si la montée en puissance du corpus des droits de l'homme a fourni à la critique légale les bases d'une argumentation en faveur d'un « régime juridique pour l'immigration clandestine » (Chemillier-Gendreau, 2007), ces règles ont néanmoins conforté le rôle central de la souveraineté nationale dans le droit international et conditionné la portée du droit des étrangers dans la nation à la préservation de la sécurité des États. L'affirmation générale d'un consensus sur le droit de l'État à décider qui entre et qui sort de son territoire a ouvert la voie au contrôle migratoire ainsi qu'au pouvoir discrétionnaire.

De même que le droit, pourtant imprescriptible, de sortir de son pays a été limité par les règles d'entrée sur un territoire d'accueil, les protections contre les mesures de renvoi liées au principe de non-refoulement, au droit à la vie familiale ou encore à la protection de l'enfance ont été conditionnées par la législation nationale. En outre, l'adoption de garde-fous procéduraux et l'immunité contre la possibilité d'être renvoyé pour certaines catégories d'étrangers demeurent soumises à leur application effective. La norme du droit s'est imposée comme un modèle de référence, non seulement pour permettre aux institutions de justifier leurs actions mais aussi pour servir d'instrument à leurs contestations. La juridicisation croissante du rapport de l'étranger à l'État s'est consolidée tout au long des années 1990 tandis qu'ont été supprimés les mécanismes qui lui permettaient de faire valoir sa situation, par d'autres moyens que le dispositif juridictionnel, avant que ne soit prise la décision de lui octroyer ou non le droit de séjour (Slama, 2006).

On voit ainsi que le système juridique de l'expulsion s'est construit dans une tension permanente entre la recherche d'une efficacité renforcée et la nécessité de préserver les droits des individus. Au début des années 2000, la procédure de reconduite à la frontière a d'ailleurs fait l'objet d'une politisation accrue et a été érigée en objectif politique. La circulaire relative à l'« amélioration de l'exécution des mesures de reconduite à la frontière » du 22 octobre 2003 a donné le ton de cette impulsion, à la fois législative, organisationnelle et budgétaire. Dans le cadre d'une « mise en place de nouveaux outils de pilotage, d'animation et de soutien de la fonction de reconduite à la frontière d'étrangers en situation irrégulière[411] », des objectifs chiffrés ont été assignés à chacune des préfectures du territoire métropolitain. En l'espace de neuf ans, les pouvoirs publics se sont attelés à cinq reprises à retoucher les règles sur le séjour des étrangers et le droit d'asile pour renforcer l'efficacité des procédures de renvoi. Les motifs d'illégalisation et d'expulsabilité des étrangers ont ainsi été augmentés avec les lois dites « Sarkozy I » de novembre 2003 et « Sarkozy II » de juillet 2006, puis la loi « Hortefeux » de novembre 2007 et enfin la loi « Besson-Hortefeux-Guéant » de juin 2011. Complexe et toujours plus restrictif, le « droit des étrangers » s'est au fil du temps consolidé comme un puissant instrument de discrimination légale et d'insécurité juridique des étrangers.

Le terme « expulsion », dans son sens courant, dépasse largement son acception juridique qui sert uniquement à désigner une mesure administrative qui est prise par le préfet ou le ministre de l'Intérieur envers les étrangers en situation régulière suspectés de menace grave à l'ordre public, ou une mesure pénale. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

[411] Circulaire NOR/INT/D/03/00105/C du 22 octobre 2003 relative à l'amélioration de l'exécution des mesures de reconduite à la frontière, non publiée au JORF.

(Ceseda), qui a remplacé le 1er mars 2005 l'ordonnance du 2 novembre 1945, définit un panel de dispositions administratives et pénales pour encadrer et distinguer les situations dans lesquelles s'appliquent les différentes mesures coercitives d'exclusion du territoire, regroupées sous l'appellation générique d'« éloignement ». Toutefois, le renvoi hors du territoire n'est pas réductible à ces décisions. Le passage matériel des frontières est organisé en un parcours, construit autour de différentes étapes régies par des règles procédurales, des lieux et une temporalité spécifiques : d'abord vient l'arrestation de l'étranger sans-papiers et la recherche de son identité par les services de police durant la garde à vue, que suit généralement une décision préfectorale de placement en centre de rétention dans l'instance du renvoi ; puis le juge judiciaire contrôle la légalité de la procédure et décide de la prolongation de la rétention ; ensuite, l'intervention du tribunal administratif permet de valider ou non la décision de reconduite tandis que la force publique cherche à obtenir un laissez-passer consulaire, document de voyage sans lequel la procédure est vouée à l'échec.

Véritable maquis, l'arsenal réglementaire et législatif en matière d'immigration a institué de multiples dispositifs particularistes. Par exemple, des régimes dérogatoires ont été aménagés dans les territoires d'outre-mer, en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte en particulier, qui ont pourtant procédé à plus de 30 000 départs contraints en 2011[412]. Sous l'influence des règles européennes, de nouvelles normes de stratification sociale sont également apparues, distinguant les droits des nationaux de ceux des étrangers de la communauté européenne et de ceux venus d'ailleurs.

A cet égard, la définition d'une nouvelle situation d'expulsabilité propre aux ressortissants roumains et bulgares est révélatrice de la marge de manœuvre investie par les pouvoirs publics, sous couvert du placement des nouveaux entrants dans l'UE sous un « statut transitoire ». Ce statut a conditionné, au delà d'un délai de trois mois, la possibilité de séjourner dans l'UE par le respect des règles du droit commun, autrement dit la condition de ressources et l'obtention d'une autorisation de travail. Le 22 décembre 2006, soit une semaine avant l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE, le gouvernement a élaboré un dispositif dérogatoire, spécifique à ces citoyens européens, en matière d'admission au séjour et de reconduite à la frontière, contrevenant ainsi au principe de liberté de séjour et de circulation, qui est pourtant constitutif de la citoyenneté européenne. Le motif de « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français[413] » a ainsi été créé pour permettre leur exclusion du territoire après un séjour de plus de trois mois. Cette disposition, contestable en ce qu'elle semble véhiculer l'idée selon laquelle les étrangers seraient des « profiteurs » du système social national, est par ailleurs redondante au point de vue du droit national et contraire au droit communautaire. Légalement, l'accès aux droits sociaux est déjà conditionné par une obligation de séjour de plus de trois mois en France. En outre, les règles européennes relative au séjour des citoyens européens dans l'UE ont explicitement énoncé que :

[412] Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, La Cimade et l'Ordre de Malte, Rapport 2010 sur les centres et locaux de rétention administrative.
[413] Circulaire n° NOR/INT/D/00/00115/C du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et à l'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007.

> « Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union européenne ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement[414]. »

Pourtant, un nouvel infléchissement a été donné, en juin 2011, avec l'ajout d'un motif de reconduite, pour le moins étonnant s'agissant des ressortissants de l'UE, fondé sur l'« abus de droit » au séjour :

> « Constitue un abus de droit le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ne sont pas remplies. Constitue également un abus de droit le séjour en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale[415]. »

Dans le même temps, le renforcement du dispositif de sécurité intérieure a étendu la notion de « trouble à l'ordre public » : sans lien direct avec le caractère régulier du séjour, la répression de la « mendicité agressive » et de l'« occupation illégale d'un terrain public ou privé[416] » a ainsi donné de nouveaux fondements à la reconduite des étrangers lors de séjours de moins de trois mois. Malgré le caractère général de la loi, ces règles, qui ont été annoncées lors du discours présidentiel de Grenoble du 30 juillet 2010, dans la foulée des évacuations planifiées de « campements de Roms[417] » occupés par des ressortissants roumains et bulgares, ont été dénoncées pour leur aspect implicitement discriminatoire, en tant que dispositif « anti-Rom[418] ».

Par delà l'argument du contrôle des frontières, le dispositif d'expulsion agit également comme un instrument de contrôle social des populations immigrées. L'illégalisation de l'étranger peut ainsi intervenir à la suite d'une interpellation pour entrée ou séjour irrégulier sur le territoire mais aussi après un refus de l'administration préfectorale de délivrer ou de renouveler un titre de séjour, ou encore après la décision de retirer le droit de séjour dès lors qu'il est estimé que les conditions légales ne sont pas ou plus remplies, ou lorsque le comportement de l'étranger n'est pas jugé conforme aux normes sociales (polygamie, violences conjugales, etc.)

Depuis 1989, la décision de reconduire les étrangers sans titre de séjour et de les détenir dans les centres de rétention a été presque exclusivement placée dans les mains de l'administration. Seule l'interdiction du territoire (ITF) ne relève que du pouvoir judiciaire. Cette peine définitive ou temporaire (3, 5 ou 10 ans) est prononcée à titre principal ou complémentaire (on parle dans ce cas de « double peine »). Initialement conçu pour sanctionner des crimes et des délits, le champ d'application de l'ITF a été progressivement élargi aux infractions à la législation des étrangers, en cas d'entrée ou de séjour irrégulier, de soustraction à une mesure d'éloignement, d'aide à un étranger irrégulier, pour travail dissimulé, etc. A l'inverse, les immunités dont jouissent immigrés ayant des attaches familiales en France ont été réduites.

---

[414] Article 14 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, JOUE n° L158 du 30 avril 2004.

[415] Article L.511-3-1 du Céséda, créé par l'article 39 de la loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et à la nationalité, JORF du 17 juin 2011.

[416] Sénat, 2010, Rapport n°2814 (2009-*2010) sur le projet de loi (n°2400) relatif à l'immigration, l'intégration et* à la nationalité, p.16-17.

[417] Elysée, Discours de M. le Président de la république à Grenoble, 30 juillet 2010.

[418] Human Rights Watch, 27 septembre 2010, « France : rejeter le projet de loi anti-Roms », Communiqué de presse.

En outre, le fait de revenir sur le territoire français avant le délai fixé est passible de trois ans d'emprisonnement et d'une nouvelle interdiction du territoire pouvant aller jusqu'à 10 ans. Les mêmes peines sont applicables à l'étranger expulsable qui refuse de donner les documents nécessaires à la mise en œuvre de son renvoi qui donne des renseignements inexacts sur son identité.

Jusqu'en 2006, les préfectures envoyaient le rejet des demandes de séjour par la poste et joignaient généralement à ce courrier une « invitation à quitter le territoire » (IQT). Cette mesure enjoignait l'intéressé de quitter, par ses propres moyens, le territoire dans le mois suivant. Cette décision pouvait être contestée durant deux mois, sans pour autant prolonger le temps imparti. A l'issue de ce délai, la préfecture adressait un « arrêté de reconduite à la frontière » (APRF) sur la base duquel la force publique était autorisée à intervenir pour mettre à exécution la décision. Cette mesure administrative pouvait être contestée durant sept jours ; le recours permettait alors de suspendre l'organisation de renvoi jusqu'à l'audience devant le tribunal administratif. La loi du 24 juillet 2006 a supprimé la notification des APRF par voie postale, dont le taux d'exécution était quasi nul[419] mais un autre cas de figure est resté possible jusqu'en juin 2011 : l'APRF pouvait être prononcé à la suite d'une interpellation et durant la garde à vue, auquel cas l'étranger ne disposait alors que de 48 heures pour s'opposer à la mise en œuvre de son renvoi.

En juillet 2006, la création de l'« obligation de quitter le territoire » (OQTF) a inscrit l'objectif d'effectivité des décisions de départs contraints dans l'évolution de la terminologie juridique. Alors que l'« invitation à quitter le territoire » appartenait au registre injonctif, l'usage du terme d'« obligation de quitter le territoire » tend à inscrire cette sommation administrative dans une logique d'incorporation du droit, un rapport de subjectivation de l'irrégularité, et finalement à reporter la responsabilité de son exécution sur celui qui est visé. Au plan légal, l'OQTF a réuni dans une même décision, trois mesures jusqu'alors dispersées, à savoir le refus de séjour, l'ordre de départ et le pays vers lequel il doit être effectué. Par là, la procédure visait à décourager les démarches de régularisation des étrangers. Cette réorganisation a de fait accéléré le processus administratif puisque l'étranger ne dispose plus que d'un mois pour contester simultanément ces trois décisions. Seul le recours devant le tribunal administratif permet de suspendre le renvoi. A l'inverse de l'IQT, l'OQTF a automatiquement permis aux services de police de poursuivre la procédure de renvoi en cas d'interpellation.

La transposition de la « directive retour » dans la législation en juin 2011 a, de nouveau, modifié en profondeur l'organisation procédurale des renvois, qui a pris les allures d'un imbroglio juridique. Les motifs n'ont d'ailleurs pas toujours de lien direct avec le caractère irrégulier du séjour : les étrangers qui, au cours d'un séjour en France de moins de 3 mois,

[419] « Le Syndicat de la juridiction administrative évalue ce taux à 1 %, le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine (n°300, 2005-2006) à 3%. » Assemblée nationale, 2006, Rapport n°3058 (2005-*2006) relatif à l'immigration et à l'intégration*, p. 153.

auraient représenté une menace pour l'ordre public ou occupé un emploi sans y être autorisés peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite[420].

Par ailleurs, d'autres mesures administratives d'éloignement prises dans le cadre de la convention Schengen ont été introduites ou renforcées à cette occasion, parmi lesquelles la remise aux autorités compétentes d'un État membre de l'UE d'un étranger admis à y séjourner ou demander l'asile (selon la procédure dite « Dublin II ») ; la reconduite d'office à la frontière d'un étranger inscrit dans le fichier européen des personnes signalées aux fins de non-admission (SIS) ; l'exécution d'une décision de renvoi prise par un membre de l'UE. La dimension française du principe d'expulsion s'est ainsi harmonisée avec les orientations de l'Union.

Si les institutions ont critiqué l'insuffisante « affirmation du principe de retour volontaire » dans la législation[421], les nouvelles règles ont plutôt eu tendance à conforter la concentration du dispositif de reconduite forcée. L'apparition du « risque de fuite » a permis de soumettre le délai d'un mois jusqu'alors imparti à l'étranger pour quitter le territoire à l'appréciation des préfectures, et d'entraver davantage les possibilité pour l'étranger de contester l'OQTF. Les décisions d'octroyer ou non un « délai de départ volontaire » et d'édicter une mesure d'interdiction de retour sur le territoire français (IRTF) se sont ajoutées aux trois mesures qui étaient déjà inscrites dans l'OQTF (refus de séjour, obligation de partir, pays de renvoi).

Lorsque l'étranger est obligé de quitter le territoire « sans délai », l'OQTF lui est remise en mains propres, puis il est le plus souvent placé en rétention et ne dispose alors que de 48 heures pour demander l'annulation de ces décisions. En outre, la mesure d'interdiction de revenir sur le territoire français, facultative et d'une durée maximale de 3 ans, a instauré une nouvelle forme de bannissement et une remise en cause du droit de solliciter l'asile. On peut s'interroger sur la pertinence pratique d'une telle construction juridique et des « garanties » qui sont prévues pour contester cette interdiction, dès lors que l'étranger a été renvoyé : comment pourra-t-il faire les démarches nécessaires à la levée de cette mesure ? L'inflation de mesures d'exclusion et la prolongation de leurs effets dans le temps paraissent plus propres à multiplier et maintenir les situations d'irrégularité, à précariser le séjour des étrangers qu'à dissuader les contrevenants de rester ou de revenir.

Les modalités d'interpellation et de détention des étrangers ont également été placées au cœur de ces transformations et du souci affiché de performance. Partant de l'idée qu'il est « plus difficile d'éloigner un étranger resté en France plusieurs années, a fortiori si des enfants ont été scolarisés et ont commencé leur enracinement dans la société française[422] », il avait été suggéré, en 1994, d'établir une hiérarchie des catégories d'étrangers à reconduire et d'accélérer les procédures légales. La circulaire du 21 février 2006[423] a, quant à elle, fourni aux services de police compétents un véritable manuel d'arrestation des étrangers sans

[420] Article L. 533-1 du Céséda, créé par l'article 65 de la loi n°2011-672 du 16 juin 2011, JORF du 17 juin 2011.
[421] « L'affirmation du principe de retour volontaire n'est pas assortie d'un cadre juridique suffisant. »Assemblée nationale, 2010, *Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Etude d'impact*, p. 60.
[422] Sénat, Rapport n°300 (2005-2006) de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine, Tome I, p. 218.
[423] Circulaire n° NOR : JUSD0630020C du 21 février 2006 relative aux conditions d'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponse pénale.

papiers, en rappelant par ailleurs l'importance de cette procédure pour l'organisation des renvois :

> « L'interpellation de l'étranger en situation irrégulière constitue la première étape de toute procédure de sanction du séjour irrégulier et sa régularité conditionne la mise en œuvre jusqu'à son terme de la reconduite à la frontière. »

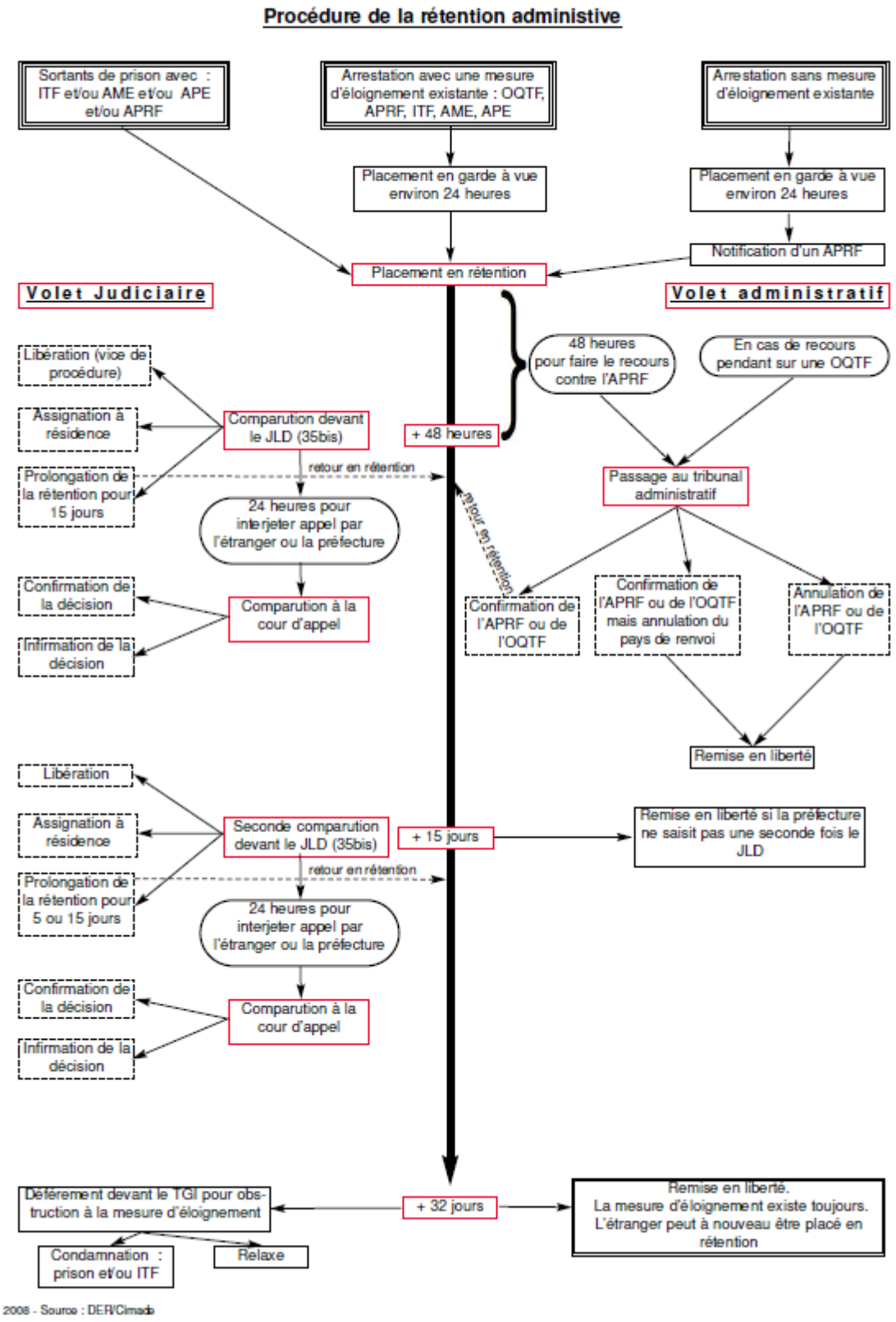
Différents lieux sont ainsi ciblés en fonction de leur « nature » et des « conditions de pénétration et d'intervention des services répressifs. » Mais, quoiqu'étayées par diverses références jurisprudentielles et une omniprésente référence au droit, ces interpellations systématiques laissent transparaître le caractère ténu de leur légalité. Le droit est mis au service d'un objectif d'expulsion et, pour ce faire, sert d'instrument à l'organisation des arrestations sur la voie publique, au domicile des personnes, au sein de locaux associatifs, dans les foyers et centres d'hébergement collectif, lors d'expulsions locatives ou encore par l'envoi de convocations au guichet des préfectures. Pour faciliter le travail des préfectures, un modèle de convocation-piège, au guichet qui est présenté comme « légal » et « loyal », est d'ailleurs proposé en annexe de la circulaire. Malgré l'orientation clairement répressive de ce dispositif, le texte a appelé les administrations à masquer autant que possible toute référence à la dimension coercitive : « Toutes les indications relatives à l'éventualité d'un placement en rétention, tout descriptif de la procédure sont à proscrire. » Encouragées à mettre en application les sanctions pénales prévues en cas d'infraction au séjour irrégulier, les administrations sont par ailleurs enjointes à organiser dans les 24 heures, avant la fin du délai légal de la procédure de garde-à-vue[424], l'éloignement afin d'écarter tout risque d'annulation.

Si le dispositif d'éloignement s'est fondé sur l'intervention duale des pouvoirs administratif et judiciaire, l'orientation sécuritaire conférée à la politique d'immigration s'est traduite par une stratégie visant à progressivement rogner le pouvoir de contrôle du juge judiciaire, en tant que garant des droits et des libertés, pour remettre l'essentiel de la gestion du processus de reconduite dans les mains de l'administration et de la force publique. De loi en loi, l'autorité judiciaire a vu son rôle en matière de préservation des libertés individuelles se réduire et son intervention déterminée par le placement en rétention. La réforme de juin 2011 a d'ailleurs inversé l'intervention des juridictions, confortant l'emprise du juge administratif sur le processus de renvoi et la mise à l'écart par le juge judiciaire, perçu comme un des obstacles à la réalisation des reconduites[425]. En repoussant l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) à cinq jours au lieu de 48 heures, l'administration s'est donné les moyens de procéder à des reconduites à la frontière exécutables d'office (par exemple, pour des mesures notifiées avant l'interpellation et qui n'ont pas été contestées dans le délai légal) en dehors de tout contrôle judiciaire.

[424] En juillet 2012, la Cour de cassation a jugé que le séjour irrégulier ne justifiait pas le placement en garde à vue durant 48 heures et, par ce biais, encouragé au retour à la procédure de vérification d'identité, d'un maximum légal de 4 heures.

[425] « En 2008, l'échec [de l'éloignement] a été lié pour 26% des cas à une décision du juge des libertés et de la détention. » Assemblée nationale, 2010, *Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Etude d'impact*, p. 63.

Schéma de la procédure de rétention, en vigueur jusqu'en juin 2011.



Source : Cimade/DER,2006

L'institutionnalisation d'un lieu spécifiquement dédié à l'organisation du départ des étrangers expulsables, qu'ils soient condamnés de droit commun ou sans papiers, a banalisé la pratique de la détention dans le dispositif d'éloignement. L'extension de la période légale de rétention a visé à donner davantage de temps aux administrations pour identifier et obtenir, si besoin, les documents de voyage indispensables à la mise en œuvre d'une reconduite à la frontière. D'une durée maximale de 10 jours avant la loi Pasqua de 1993, la rétention a été portée à 32 jours en 2003 puis à 45 jours en 2011, tandis que des garanties compensatoires ont progressivement été apportées tout au long du parcours d'expulsion, tel que l'accès à l'assistance d'un avocat, d'un interprète ou encore d'un médecin ou la possibilité de demander l'asile.

La concentration des critiques associatives sur la rétention, en particulier celle des enfants, a favorisé l'intégration de clauses humanitaires et le développement de dispositifs « alternatifs » pour les familles et les catégories jugées vulnérables. Conformément à l'usage de mesures moins contraignantes recommandé par de la directive retour, des mesures de substitution[426] à la rétention des mineurs qui accompagnent leurs parents ont ainsi été élaborées en juillet 2012, parmi lesquelles figuraient notamment l'aide au retour volontaire et l'assignation à résidence. S'ils sont souvent mis sur le devant de la scène des revendications et servent de justification à l'aménagement de dispositifs, les enfants – légalement non expulsables – ne sont pourtant pas épargnés par la reconduite à la frontière.

En comparaison, le dispositif de l'aide au retour présente l'avantage pour les institutions d'échapper à des règles conçues comme des entraves au départ et d'écarter tout contrôle juridictionnel.

c. Les dispositifs d'aide au retour et à la réinsertion

A partir des années 1990, les dispositifs d'aide au retour ont changé de cible et de motivation politique ; ils ne visaient plus les travailleurs réguliers licenciés et au chômage mais les étrangers « invités à quitter le territoire ». D'une politique de lutte contre le chômage, ou plutôt d'éviction des étrangers désœuvrés du système national d'indemnisation, les mesures d'encouragement au départ ont ensuite été directement coordonnées avec le durcissement des critères de régularisation et des législations sur l'asile et l'immigration, vues comme une modalité « alternative » de la gestion de l'expulsabilité des étrangers. La focalisation des pouvoirs publics sur l'objectif de la reconduite à la frontière a participé depuis 2005 à la remise à l'ordre du jour des mesures d'incitation au retour.

Le développement des « alternatives *» à l'expulsion*

L'évolution est amorcée avec la publication d'une circulaire du 24 décembre 1990 sur le rapatriement volontaire[427]. Dans la lignée du dispositif dérogatoire de 1987, cette

[426] Circulaire n° NOR/INT/K/12/07283C relative à la mise en œuvre de l'assignation à résidence prévue par l'article L. 561-2 du Ceseda, en alternative au placement des familles en rétention administrative sur le fondement de l'article L. 551-1 du même code.

[427] Circulaire du 24 décembre 1990 du ministre de l'Intérieur relative à la mise en place d'un dispositif de rapatriement volontaire des étrangers en situation irrégulière devant quitter le territoire français, non publiée.

expérimentation, initialement cantonnée à la région Rhône-Alpes, n'a concerné que les demandeurs d'asile déboutés. Elle est intervenue au moment où la question de l'asile et de l'accélération de son traitement par les institutions alimentaient le débat politique, médiatisé par le mouvement de grève de la faim de personnes déboutées de leur requête depuis 1989 (Plein droit, 1991a et 1991b). Le programme conjuguait deux mesures déjà existantes, à savoir le « rapatriement volontaire » destiné aux personnes en difficulté (1976) et l'« aide publique à la réinsertion » (mise en œuvre en 1984). La seule condition résidait dans l'impossibilité pour les demandeurs de financer eux-mêmes le départ. Un pécule de 1 000 francs était versé aux adultes, complété éventuellement de 300 francs (par enfant).

Outre que cette somme ait pu paraître dérisoire pour des personnes ayant séjourné en France depuis plusieurs années en y occupant un emploi salarié[428], le texte n'évoquait à aucun moment la spécificité des publics visés, au regard de l'éventualité des risques qu'encouraient à l'arrivée des personnes qui avaient fui leur pays pour solliciter l'asile en France[429]. A l'inverse, le dispositif était étroitement lié à la procédure de reconduite à la frontière : au-delà du délai octroyé à la personne pour solliciter ce programme, le processus du renvoi forcé devait être poursuivi et mené à terme.

En juillet 1991, une politique de régularisation des demandeurs d'asile déboutés est annoncée par le gouvernement. Présentée comme « exceptionnelle », cette opération s'est inscrite dans un cadre très limitatif ; une orientation qui s'est illustrée par l'exclusion de l'essentiel du contingent des déboutés arrivés après le 1er janvier 1989, par la réorganisation de la prise en charge institutionnelle des demandeurs d'asile et par une nouvelle mesure d'incitation au retour présentée comme une « alternative » à la clandestinité et à la reconduite manu militari.

Une circulaire du 14 août 1991 relative à l'aide à la réinsertion[430] a repris (voir encadré plus loin) dans son intégralité le dispositif de rapatriement volontaire expérimenté depuis décembre 1990. Comme le remarquait un fonctionnaire qui a participé à la mise en œuvre de ce programme, l'augmentation du taux de rejet des requêtes par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et la gestion de leur sortie des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (Cada) ont inspiré la reconduction du dispositif :

> « Il faut aussi se souvenir aussi des raisons pour lesquelles cela a été mis en œuvre. On se pose de nombreuses questions depuis des années sur le positionnement des déboutés au regard des centres d'hébergement. En 1991, on a mis en œuvre cette aide au retour spécifiquement pour les déboutés, justement parce qu'on commençait à percevoir qu'il n'y avait plus de fluidité dans le traitement de la demande d'asile et de la demande d'hébergement des demandeurs d'asile, puisque les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) étaient occupés non plus par des personnes en cours d'instruction mais soit par des statutaires en recherche d'intégration, soit par

[428] Jusqu'à la circulaire n°91-48 du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail, les demandeurs d'asile étaient autorisés à travailler pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile. Sans avoir force de loi, cette mesure a conditionné leur accès au marché du travail à la situation de l'emploi et conduit, de fait, les demandeurs d'asile à solliciter les dispositifs d'assistance ou recourir au travail au noir.

[429] Article 3 CEDH : risque de traitement inhumains ou dégradants, Convention de Genève : crainte de persécutions en cas de retour

[430] Circulaire NOR/INT/D/91000174C MASI 91/11 du 14 août 1991 relative au programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire, non publiée au JORF.

> des déboutés qui n'arrivaient pas à sortir. Mais, c'est compliqué de faire sortir ces gens du Cada, c'est politique, sortir quelqu'un manu militari d'un Cada pour le mettre dans la rue, ça on vous dira non. Mais il faut être clair, il y a aussi pénurie de logement. Donc on s'est rendu compte qu'on perdait de vue l'aspect possibilité d'aide au retour et donc on est intervenu pour indiquer à ces personnes qu'il y a d'autres alternatives que de se maintenir en situation irrégulière sur le territoire national. C'est ça l'alternative[431]. »

Toutefois, le champ d'application de cette incitation au retour n'a pas concerné uniquement les personnes déboutées de leur demande de protection. En effet, le programme s'est adressé indistinctement à tout étranger dont la demande de séjour avait été rejetée :

> « Tous les étrangers qui ont fait l'objet d'une décision de refus de délivrance de titre de séjour ou d'une décision définitive de rejet de statut de réfugié par l'Ofpra ou la Commission de recours des réfugiés [CRR, devenue ensuite Cour nationale du droit d'asile – CNDA] et à qui est délivré une invitation à quitter le territoire (IQF) peuvent déposer une demande dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'IQF[432]. »

Le temps imparti pour répondre à cette proposition s'alignait sur la durée permettant de contester le refus de titre de séjour. Au delà d'un mois, l'absence de demande de réinsertion aidée entraînait la notification d'un arrêté de reconduite à la frontière et l'exclusion du bénéfice du dispositif. Alors que l'introduction d'un recours n'offrait pas de délai supplémentaire pour se maintenir en France, le dépôt d'une demande de retour permettait un sursis supplémentaire d'un mois. Certaines personnes avaient donc tout intérêt à s'inscrire dans ce programme sans pour autant avoir l'intention d'aller jusqu'au bout, ne serait-ce que pour attendre l'issue de leur recours. Néanmoins, cette démarche impliquait de multiplier les contacts avec les administrations et de fournir des informations sur sa situation, autant d'éléments qui pouvaient être perçus comme dissuasifs.

Aide à la « réinsertion IQT » des étrangers invités à quitter le territoire en 1991

Les aides proposées

I. EN FRANCE

Les opérations sont menées sous l'autorité des préfets.

1.) Une aide matérielle au départ

- prise en charge des frais de voyage de la ville de départ en France à la ville d'arrivée (aéroport) dans le pays de retour pour le bénéficiaire, et s'ils résident en France son conjoint et ses enfants

- si nécessaire prise en charge des frais de nourriture et d'hébergement à Paris pour le bénéficiaire et sa famille dans l'attente du départ de l'avion

- un excédent de bagages pourra être accepté dans la limite de 20 kg par famille

- remise au moment du départ d'un pécule

d'un montant de 1 000 F

- pour le bénéficiaire,
- pour le conjoint,
- pour chaque enfant de 18 ans ou plus à la date du dépôt de la demande accompagnant volontairement le bénéficiaire

d'un montant de 300 F

- Pour chaque enfant mineur de 18 ans quittant la France avec ses parents.

- aide administrative pour préparer le départ (notamment obtenir, dans la mesure du possible, des documents transfrontières).

[431] Entretien réalisé auprès d'un directeur territorial de l'Anaem, le 7/5/2008, Lyon.
[432] Omi, 1991, Omi Classeur 1992, Fiche F 12, p. 455.

2.) Préparation à la réinsertion dans le pays d'origine

Un entretien avec un agent d'accueil permet de dégager le profil du candidat, et en fonction de celui-ci, les éventuelles possibilités de réinsertion professionnelle dans le pays d'origine. Les éléments recueillis lors de l'entretien sont communiqués au correspondant désigné par les autorités françaises dans le pays de retour auquel le bénéficiaire peut s'adresser.

II. DANS LE PAYS DE RETOUR

Les opérations sont menées sous l'autorité des ambassades qui, dans les pays concernés, ont désigné des correspondants chargés d'accueillir, d'informer et d'orienter les étrangers bénéficiaires du programme. A cet effet, des contacts ont été pris avec les autorités locales pour faciliter les opérations de retour. Le ministère de la coopération et du développement a prévu de consacrer des crédits supplémentaires à des programmes de développement, dans lesquels pourraient s'insérer les bénéficiaires. Dans les pays dans lesquels l'office est présent, le délégué est étroitement associé à cette action et les moyens dont il dispose sont mise au service de celle-ci.

Mise en œuvre de la procédure

I. INFORMATION DES CANDIDATS

Les personnes intéressées par le dispositif peuvent s'informer :

- en téléphonant au numéro vert : 05. 17. 16. 15 (appel gratuit)
- auprès des préfectures
- auprès des délégations régionales de l'Omi

Dans tous les cas l'étranger intéressé sera orienté vers le bureau d'accueil le plus proche de son domicile.

II. DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

a.) Etablissement du dossier

Il se fait auprès du point d'accueil du réseau mis en place par l'Omi le plus proche du domicile.

Le candidat qui satisfait aux conditions d'éligibilité peut déposer un dossier qui se compose :

1.) d'une demande d'aide à la réinsertion.

2.) d'une fiche d'entretien qui permet de déterminer le profil professionnel du ressortissant étranger et ses projet de réinsertion.

3.) une attestation de dépôt de demande d'aide à la réinsertion qui est remise au candidat. Ce document permet de justifier de sa présence en France durant la période d'instruction du dossier (un mois maximum)

b.) Traitement du dossier

L'Omi :

1.) informe la préfecture du dépôt par le ressortissant étranger d'une demande d'aide à la réinsertion ;

2.) vérifie les conditions d'éligibilité du demandeur ;

3.) décide de l'acceptation ou du refus du dossier, en cas de refus, la préfecture en est informée ;

4.) si le dossier est accepté, la fiche d'entretien est envoyée au correspondant de l'Omi dans le pays de retour afin que ce dernier puisse étudier les conditions de réinsertion du candidat.

c.) Mise en œuvre du départ

- l'Omi convoque le ressortissant étranger pour lui remettre le ou les billets de train et les bons de transport lui permettant de se rendre à l'aéroport de départe en France en lui précisant l'heure et le lieu du rendez-vous avec l'agent de l'Omi. En cas d'hébergement l'adresse de l'établissement et toutes les informations utiles sont données au candidat.

Le ressortissant étranger est reçu à l'aéroport par un agent de l'Omi qui l'accompagne au comptoir d'embarquement, acquitte le supplément de bagages autorisés le cas échéant, lui remet le pécule et l'adresse du correspondant dans le pays de retour

- l'Omi informe du départ du ressortissant étranger

- Le correspondant de l'Omi dans le pays d'origine ;
- Le consul de France à l'étranger concerné
- La préfecture concernée

d.) A l'arrivée dans le pays de retour

- le ressortissant étranger, s'il souhaite une aide pour sa réinsertion se rend auprès du correspondant de l'Omi dans le pays de retour. Il y sera reçu, conseillé et aidé pour faciliter sa réinsertion.

Omi, 1991, Omi Classeur 1992, Fiches F 13 et 14, p. 457-460.

En septembre 1992, un « programme de rapatriement humanitaire[433] » (RH) est créé, cette fois-ci, destiné « à tout étranger en situation manifeste de dénuement et de détresse » quelle que soit sa situation administrative regardant le séjour en France. Hormis la centralité conférée au critère d'indigence, rien n'en a distingué le contenu des dispositions propres au programme d'aide à la réinsertion de 1991. Dans l'esprit des concepteurs de cette nouvelle formule, il s'agissait d'étendre le rapatriement volontaire de 1976 afin qu'il ne soit plus limité aux seuls travailleurs étrangers mais ouvert à tout étranger dont la situation personnelle et sociale justifiait une aide au rapatriement vers son pays ou tout autre pays d'accueil. Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne en ont été exclus, de même que les étrangers frappés par un arrêté d'expulsion ou par une mesure d'interdiction du territoire.

Les programmes d'aide à la réinsertion de 1991 et de rapatriement humanitaire de 1992 ont perduré jusqu'en 2005, sans subir de transformations notables. En complément, des mécanismes spécifiques de réinsertion ont été institués dans le cadre d'une politique de « codéveloppement » avec certains pays. En outre, les dispositifs d'incitation au retour ont été à plusieurs reprises réaménagés de façon ad hoc, pour se combiner avec des opérations de régularisation ou d'évacuation de populations exilées.

Le « volet réinsertion » : les programmes spécifiques de codéveloppement

A partir de 1991, les mesures d'aides au retour jusqu'alors centrées sur le départ de la France sont progressivement complétées, dans certains pays, par des dispositions spécifiques sur « l'accueil et la réinsertion dans le pays d'origine[434] ». Les programmes de retour sont alors présentés sous l'angle d'un processus institutionnel, depuis la préparation administrative du départ jusqu'à l'organisation d'un accompagnement socio-économique à l'arrivée et la promesse d'un financement d'un projet générateur des revenus. Malgré l'émergence d'un discours alliant le « retour au pays » des immigrés à la thématique du développement économique des pays d'origine remontant à la fin des années 1960, renforcé par l'affichage d'une politique d'« aide au projet de réinsertion » après 1984, l'accompagnement des retournés à l'arrivée était jusqu'alors inexistant ou limité à des actions ponctuelles d'assistance à la réalisation de démarches administratives, de recherche d'emploi ou de financement pour réaliser une formation, voire un projet personnel, si toutefois l'Office des migrations internationales (Omi) disposait d'une délégation sur place.

A partir de septembre 1991, les mécanismes d'aide à la réinstallation envisagés par les accords de réinsertion conclus avec le Sénégal, la Mauritanie et le Mali au cours des années 1980 ont trouvé un début d'application avec l'octroi de crédits du ministère de la Coopération. Un financement (environ 12 000 francs) de projets micro-économiques est, institué au Mali, auprès d'une dizaine de déboutés du droit d'asile qui étaient revenus dans le cadre du programme de réinsertion de 1991. A partir de 1993, ce dispositif expérimental est également

[433] Circulaire MASI/DPM n°92-21 du 14 septembre 1992 relative au rapatriement humanitaire des étrangers, non publiée au JORF.
[434] Omi, 1991, Omi Classeur 1992, Fiche 14, p. 458.

développé au Sénégal puis en Mauritanie. En janvier 1996, cette action est pérennisée avec la mise en œuvre, au sein de ces trois pays, du « programme de développement local/migration » (PDLM) dont l'objectif était double : d'une part « accompagner des migrants qui rentrent au pays » et d'autre part « permettre aux populations restées sur place de s'y stabiliser.[435] » Les ressortissants des pays ciblés, dès lors qu'ils repartaient dans le cadre d'un dispositif d'aide au retour (APR de 1987, réinsertion IQT de 1991 ou RH de 1992) ou étaient « retournés volontairement dans leur pays d'origine depuis moins de 6 mois, après un séjour d'au moins deux ans en France »[436], pouvaient prétendre à une « aide au démarrage d'un micro-projet économique de réinsertion d'un montant maximum de 24 000 francs » et à un « appui à la mise en œuvre et à la gestion du projet sur une période d'un an. » L'institutionnalisation de ce dispositif est étroitement liée à l'élaboration d'une politique de « codéveloppement liée aux flux migratoires ».

En ce sens, le DPLM est considéré comme la première traduction concrète de ce concept politique fondé sur deux objectifs : « maitriser les flux pour l'intégration » et « contingenter les migrations potentielles[437] ». Dans cette logique, le codéveloppement est alors présenté comme une « chance pour les sans-papiers[438] » et étroitement relié à la politique de retour. En janvier 1999, un dispositif similaire au PDLM est mis en œuvre en Roumanie, dans le cadre du « programme codéveloppement migration » (PCDM). Les ressortissants roumains revenus par le biais des programmes de retour peuvent obtenir une aide à la formation (d'un montant maximal de 450 euros) ou une aide à la réalisation d'un projet économique (à hauteur de 3 660 euros). La couverture géographique du « volet réinsertion » a été étendue en 2003 à la Moldavie puis, à partir de 2005, à l'Arménie, au Cameroun, à la RDC, à la Guinée Conakry, à la Géorgie et à l'Ukraine.

Les opérations « exceptionnelles *» d'incitation au retour*

La procédure de réexamen du droit au séjour de juin 1997, conçue comme une réponse à l'irruption du mouvement de revendication des « sans-papiers » depuis mars 1996, est associée, à partir de janvier 1998, à une proposition d'« aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français à la suite de l'examen de leur situation[439] ». Le dispositif est présenté explicitement comme alternatif à la reconduite à la frontière, les préfets ayant reçu pour instruction de suspendre jusqu'en avril 1998 l'exécution des APRF. Ciblant spécifiquement les déboutés de cette régularisation de 1997, le montant de l'incitation financière est à cette occasion porté à 4 500 francs (au lieu de 1 000) pour les adultes et 900 francs (au lieu de 300) pour les mineurs. Curieusement, les personnes concernées ne

[435] Omi, 1998, Omi Classeur 1998, Fiche F 14, p. 45
[436] Ibid., p. 45-46.
[437] Naïr Sami, 1997, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux* migratoires.
[438] Sénat, 1998, Rapport n°470 (97-*98) de la commission d'enquête sur les régularisations d'étrangers en* situation irrégulière, tome 1.
[439] Circulaire du 19 janvier 1998 relative à l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juin 1997, JORF du 24 janvier 1998.

disposaient que d'un mois pour solliciter le programme de réinsertion, alors qu'elles bénéficiaient de deux mois pour former un recours contre le refus de régularisation. Les modalités du dispositif sont largement calquées sur celui d'août 1991 ; la seule distinction a résidé dans l'organisation d'une « aide psychologique » en France et d'un « suivi social pour une durée de six mois » organisé dans les représentations de l'Omi pour les ressortissants originaires du Mali, du Maroc, de Pologne, de Roumanie, du Sénégal, de Tunisie et de Turquie. » Alors qu'un objectif de 100 000 départs avait été annoncé par le gouvernement, le « total cumulé des départs effectifs s'élevait, au 30 avril 1998, à 194 personnes, soit 0,4% seulement du total des refus de régularisation[440] ».

Par ailleurs, l'opération d'aide au retour est complétée, en novembre 1998, par un « contrat de réinsertion dans le pays d'origine (CRPO) proposé à certaines catégories d'étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juin 1997[441] ».

Contrat de réinsertion dans le pays d'origine (CRPO)

La personne signataire du contrat s'engage à retourner volontairement dans son pays d'origine à une date déterminée, au terme d'une période de préparation à la réinsertion. Cette période de préparation en France peut être éventuellement complétée par une formation dans le pays d'origine.

Au vu de la réinsertion effective dans le pays d'origine, dûment constatée par l'OMI, le bénéficiaire du CRPO pourra obtenir un visa lui permettant la circulation entre son pays d'origine et la France.

Le CRPO dont la durée n'excède pas douze semaines comprend :

- une première phase de formation générale durant deux à quatre semaines (information sur la situation socio-économique et institutionnelle du pays d'origine, contexte juridique, démarche de projet, éléments financiers et budgétaires, présentation des dispositifs d'aide au projet ; module d'évaluation et de bilan professionnel) ;

- une seconde phase (six à huit semaines) de formation professionnalisante avec des périodes d'immersion en milieu de travail (stages en entreprise), adaptées au profil du bénéficiaire et au secteur d'activité choisi (bâtiment, commerce, restauration, transport, petite réparation, mécanique, confection, nettoyage, agriculture...).

Dans quelques cas, lorsque le signataire du CRPO possède une compétence particulière et un projet immédiatement réalisable, des formations courtes (trois à six mois) et plus spécialisées pourront être envisagées dans le cadre de l'offre de formation professionnelle disponible au niveau régional.

Au terme de cette première période, et à la date prévue dans le CRPO, la personne retourne dans son pays d'origine, selon les modalités prévues dans la circulaire du 19 janvier 1998.

Extraits de la circulaire du 4 novembre 1998 relative au contrat de réinsertion dans le pays d'origine (RPO) proposé à certaines catégories d'étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juin 1997, JORF du 5 novembre 1998.

[440] Sénat, 1998, Rapport n°470 (97-98) de la commission d'enquête sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière Tome 1.

[441] Circulaire du 4 novembre 1998 relative au contrat de réinsertion dans le pays d'origine (RPO) proposé à certaines catégories d'étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juin 1997, JORF du 5 novembre 1998.

Reproduction d'une notification d'IQTF et de proposition de réinsertion aidée en 1998

REPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE

DIRECTION de la REGLEMENTATION et des LIBERTES PUBLIQUES
Bureau de la Nationalité Française et des Etrangers , le 23 avril 1998

Recommandée avec A.R.

Monsieur,

Vous avez sollicité, le 14 mars dernier, votre admission exceptionnelle au séjour dans le cadre de la circulaire ministérielle n°97.104 du 24 juin 1997 relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulier.

Vous avez été reçu dans mes services le 6 avril 1998 pour un entretien au cours duquel vous avez pu faire valoir tous les arguments de droit et de fait et produire tous les documents utiles à l'appui de votre demande qui a été examinée avec la plus grande attention.

Toutefois, j'ai le regret de vous faire connaître qu'à l'issue de cet examen, il ne m'est pas apparu possible de vous autoriser à séjourner plus longtemps en France.

En effet, célibataire, sans charge de famille et présent en France, selon vos déclarations, depuis 1990 sans que la preuve de la continuité du séjour soit apportée et en situation irrégulière, vous ne justifiez pas d'autres éléments tels que, l'existence de ressources issues d'une activité régulière, d'un domicile personnel et du respect des obligations fiscales.

D'autre part et à titre principal, vous ne remplissez aucune des conditions fixées par l'ordonnance n°45-2648 du 2 novembre 1945 modifiée pour être admis au séjour au titre de ses dispositions.

Par ailleurs, vous avez demandé à bénéficier des dispositions relatives à l'asile territorial prévues par l'article 1.9 de la circulaire précitée mais sans préciser la nature des risques encourus en cas de retour dans votre pays d'origine.

A ce propos, je vous précise que vous avez la possibilité de présentez une demande de reconnaissance du statut de réfugié politique auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides, 45 rue Robespierre, 94 126 FONTENAY SOUS BOIS Cedex Péripole 114.

Dans ces conditions, vous êtes invités à prendre vos dispositions pour quitter le territoire français, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision.

Passé ce délai, si vous vous maintenez sur le territoire, vous seriez passible d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, conformément aux dispositions de l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Vous voudrez bien remettre la présente lettre aux services de police chargés du contrôle de l'immigration au moment de votre passage à la frontière.

Je vous indique qu'il vous est possible de bénéficier d'une aide à la réinsertion en vous adressant, **avant la fin du délai d'un mois** à compter de la présente notification, à l'Office des migrations internationales

1.) pour une première information, appelez le numéro vert de l'OMI : 0.800.50.9000. Cet appel est gratuit et préserve votre anonymat.

2.) Pour une information plus personnalisée, vous pouvez vous adresser directement à la délégation régional de l'Office des migrations internationales, 16 rue Antoine Zattara, 13 321 MARSEILLE Cedex 3 - tél. : 04.95.04.45.14

Cette aide peut, notamment, consister à

- un entretien d'évaluation de votre situation personnelle, familiale et professionnel,

- une prise en charge de vos frais de voyage et du transport de vos bagages,

- l'attribution d'une allocation pour vous-même et votre famille présente en France, d'un montant de 4.500 F par adulte et 900 F par enfant mineur accompagnant.

Vous disposez d'un **délai de deux complémentaire de deux mois** pour préparer votre départ dès lors que vous aurez déposé une demande de réinsertion aidée auprès de l'OMI.

Si vous estimez devoir contester la présente décision, vous avez la possibilité de former, dans le délai de deux mois à compter de notification :

- soit un recours gracieux auprès de M. le Préfet de ….. . Votre recours doit être écrit, exposer vos arguments ou faits nouveaux et comprendre copie de la décision contestée.

- soit un recours hiérarchique auprès de M. le Ministre de l'Intérieur, Direction des Libertés publique et des Affaires juridique, place Beauvau, 75008 PARIS

Ce recours hiérarchique doit également être écrit, exposer les arguments ou faits nouveaux et comprendre copie de la décision contestée**. Le recours gracieux ou hiérarchique ne suspend pas l'application de la présente décision.** S'il n'a pas été répondu dans un délai de quatre mois à compter de la date de réception de votre recours, celui-ci doit être considéré comme implicitement rejeté.

Si vous entendez contester la légalité de la présente décision, vous pouvez également former un recours devant la juridiction administrative par écrit. Si possible dactylographié contenant l'exposé des faits et arguments juridiques précis que vous invoquez.

Ce recours juridictionnel qui n'a, lui non plus, aucun effet suspensif, donne lieu à l'acquittement d'un droit de timbre de 100 F et doit être enregistré au Greffe du Tribunal Administratif de … .Au plus tard avant l'expiration du deuxième mois suivant la date de notification de la présente décision (ou bien du deuxième mois suivant la date de la réponse négative à vote recours gracieux ou hiérarchique).

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'expression de ma considération distinguée.

Le Préfet.

Seuls les ressortissants maliens, sénégalais et marocains, autrement dit des pays avec lesquels a été engagée une « concertation concernant le codéveloppement lié aux flux migratoires[442] » sont concernés par cette mesure : en échange d'un engagement à quitter le territoire, les personnes se voient dispenser une formation et délivrer, après appréciation des administrations, un visa de circulation à entrées multiples. Relevant du pouvoir discrétionnaire des consulats, la délivrance des visas est ici soumise à l'évaluation d'une « réinsertion effective » des retournés, sans que les critères de ce dispositif ne soient davantage explicités. L'application du CRPO, finalement limitée au Sénégal et au Mali, n'a concerné qu'une vingtaine de volontaires, soit un effectif bien éloigné des 2 000 bénéficiaires annoncés lors du lancement de cette mesure.

Outre ces dispositifs agrégés aux mesures ponctuelles de régularisation, des opérations spécifiques d'incitation au retour des populations exilées par la guerre ont été élaborées en concertation avec les acteurs internationaux, tels que le Haut commissariat des nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). En France, l'aménagement de ces programmes a été étroitement coordonné avec les politiques communautaires, à l'exemple de l'action commune relative au rapatriement volontaire des déplacés du Kosovo en 1999 et du plan de retours en faveur de l'Afghanistan de 2002.

En juin 1999, le passage du Kosovo sous l'administration de l'ONU a donné le coup d'envoi de l'organisation du retour des populations déplacées par l'exacerbation des conflits en 1998. A partir du 21 juillet 1999, la procédure de rapatriement humanitaire est remaniée de façon à organiser le départ de ces personnes qui, depuis mars 1998, étaient placées sous un régime d'asile particulier et précaire, où le retour est conçu comme partie intégrante de l'octroi d'une protection temporaire :

> « La France a accueilli par pont humanitaire 6 300 personnes déplacées du Kosovo et plusieurs autres centaines arrivées spontanément en France. Cet accueil temporaire a pour objet d'attendre que soient réunies les conditions du retour de ces familles dans leur pays. […]. Compte tenu des difficultés d'accès au Kosovo, les opérations de retour organisées par le Gouvernement se feront de manière groupée[443]. »

Directement mis en œuvre à partir des centres d'hébergement, ce dispositif a d'abord ouvert la possibilité d'effectuer un « voyage exploratoire à l'intention du chef de famille ou d'une autre personne majeure du groupe familiale » avant l'organisation du « retour définitif, destiné aux familles (aller simple). L'incitation financière était majorée à 3 000 francs par adultes et 1 000 francs par enfant. A partir d'août 2001, la procédure de rapatriement est modifiée et prolongée jusqu'en 2002[444] afin de « favoriser le retour des Kosovars[445] » : il est mis fin aux voyages exploratoires, et l'incitation financière est revue sur la base des montants alloués dans le cadre

[442] Idem.
[443] Circulaire DPM/CI 3 n° 99-428 du 21 juillet 1999 relative aux procédures de retour au Kosovo des personnes déplacées du Kosovo actuellement accueillies en France, non publiée au JORF.
[444] Circulaire DPM/MRC n° 2001-395 du 3 août 2001 relative au rapatriement des personnes déplacées du Kosovo, non parue au JORF ; Circulaire DPM/MRC n° 2002-155 du 15 mars 2002 relative au rapatriement des personnes déplacées du Kosovo, non parue au JORF.
[445] DPM, 2002, *Rapport d'activités 2001*, p.24.

du rapatriement humanitaire de 1992, complétés par « 15 000 Deutsch Mark (DM) [7 622 euros] par groupe familial rapatrié au Kosovo ».

En octobre 2002, un dispositif d'aide au retour volontaire et à la réinsertion des ressortissants Afghans est mis sur pied, justifié, d'après la circulaire qui l'instituait, par le « retour progressif vers une situation plus normale en Afghanistan[446] » et le « processus de fermeture » du camp de réfugiés de Sangatte, dans le Pas-de-Calais. Au préalable, un accord avait été conclu entre la France, le HCR et le gouvernement transitoire Afghan « afin d'aider au retour volontaire en Afghanistan, dans la dignité et la sécurité, de façon ordonnée, et au succès de la réinsertion des Afghans actuellement présents en France qui choisissent d'y retourner[447] ».

Le camp de Sangatte

Ville située sur le littoral de la mer du Nord, Sangatte a surgi dans l'actualité en septembre 1999 lors de la réquisition d'un hangar de 25 000 m^2 afin d'y d'héberger les centaines de personnes, originaires du Kosovo, d'Irak, d'Iran et d'Afghanistan, en quête de protection en Europe qui, dans l'attente supposée d'un passage vers la Grande-Bretagne erraient jusqu'alors aux abords des ports et des réseaux routiers. Si l'installation du camp de Sangatte a contribué à rendre visible cet espace frontalier, le traitement politique de la présence d'exilés de passage dans cette région et des expulsions du Royaume uni a émergé au cours des années 1980. Cette initiative du gouvernement est conçue comme une réponse strictement humanitaire dont l'application a été déléguée à la Croix Rouge : en dehors de l'hébergement et de la nourriture, aucune assistance juridique n'est véritablement mise en place pour informer les personnes des possibilités de demander l'asile en France. Après deux années de fonctionnement, plus de 78 000 personnes auront transité par ce lieu avant de tenter de franchir la Manche ; seules 120 d'entre elles ont sollicité une protection en France. Suscitant de vives tensions diplomatiques avec le voisin britannique, le camp de Sangatte est fermé en novembre 2002, les étrangers étant dispersés par des opérations de police et des contrôles migratoires durcis. Dix ans plus tard, la zone littorale du Calaisis demeure un lieu de passage, de précarité et de harcèlement policier pour de nombreux exilés.

Proposé à l'ensemble de ces ressortissants, quelle que soit leur situation juridique, le retour volontaire a fait l'objet d'une définition spécifique, corrélée à la temporalité de départs planifiés et à la perspective d'une reconduite à la frontière pour tout réfractaire sans droit de séjour :

> « Les Afghans qui ont obtenu l'asile et ceux en séjour régulier à un autre titre en France bénéficient de l'assistance prévue au présent Accord s'ils expriment le souhait de retourner volontairement dans leur pays.
>
> Les Afghans en situation irrégulière en France peuvent bénéficier de ladite assistance, à la condition d'en faire la demande avant le 1er mars 2003.
>
> Dans le respect de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, des solutions autres que le retour volontaire et reconnues comme acceptables au regard du droit international pourront être envisagées à l'égard des Afghans qui ne jouissent pas de protection ou n'ont pas de besoins humanitaires impérieux justifiant leur maintien sur le

[446] Circulaire DPM/DMI n° 2002-534 du 22 octobre 2002 relative au retour volontaire en Afghanistan des ressortissants de ce pays qui séjournent actuellement sur le territoire français à quelque titre que ce soit, non publiée au JORF.

[447] Décret n° 2003-61 du 17 janvier 2003 portant publication de l'Accord tripartite entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de l'Etat de transition islamique d'Afghanistan et le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, fait à Paris le 28 septembre 2002, JORF du 24 janvier 2003.

territoire français mais qui persistent néanmoins à refuser de bénéficier du programme de rapatriement volontaire énoncé par le présent Accord.

Le processus de retour des Afghans qui ne jouissent pas de protection ou n'ont pas de besoins humanitaires impérieux s'effectuera de manière graduelle, ordonnée et humaine, et portera sur des effectifs compatibles avec les capacités d'hébergement disponibles.[448] »

Silencieuse quant au droit de solliciter l'asile, la procédure d'aide au retour est organisée dans le hangar de Sangatte par l'Office des migrations internationales (Omi) et l'Organisation internationales pour les migrations (OIM) à travers des séances d'information individuelles ou collectives, dont le contenu porte tout autant sur la dissuasion de rejoindre l'Angleterre que sur les mesures d'incitations au retour. Outre la prise en charge du transport et des frais de bagages, une allocation de 2 000 euros est proposée aux adultes, complétée par 500 euros par mineur pour les familles. Jusqu'alors, la seule information délivrée aux personnes hébergées à Sangatte s'était résumée à la diffusion d'une plaquette intitulée « Dignity or exploitation : the choice is in your hands[449] » [Dignité ou exploitation : le choix est entre vos mains] ; celle-ci occultait toute mention de la procédure d'asile en France et interpellait directement les individus en tant que « migrants en situation irrégulière ». Trente-six personnes furent rapatriées dans le cadre de ce dispositif[450].

Malgré la multiplication des offres d'assistance au départ et leurs échecs successifs constatés par les pouvoirs publics, cette politique relevant de l'action sociale publique a retenu de nouveau l'attention des institutions. De septembre 2005 à mars 2010, l'incitation au retour a fait l'objet, à six reprises, de nouvelles réglementations afin de refonder, d'élargir, d'aménager et de conforter son inscription dans la politique d'immigration et les parcours d'expulsion.

Le dispositif de retour volontaire depuis 2005

L'« augmentation du nombre des éloignements des étrangers en situation irrégulière et la relance de l'aide au retour[451] » sont placées en tête des orientations prioritaires en matière de lutte contre l'immigration irrégulière par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) de juin 2005. L'expérimentation d'une nouvelle formule de retour est annoncée :

« Dès septembre 2005, un nouveau dispositif d'aide au retour volontaire sera mis en œuvre dans 21 départements. Il comportera le versement d'un pécule important (2 000 euros par adulte, 3 500 euros par couple, plus 1 000 euros par enfant mineur jusqu'au 3ème et 500 euros ensuite). Il concernera, dans un premier temps, 5 000 personnes[452]. »

[448] Ibid., article 3.
[449] La plaquette de l'Omi et de l'OIM est consultable sur internet (gisti.org)
[450] OIM, 2003, *Programme de retours volontaires et d'aide à la réinsertion pour les résidants en France, Rapport final d'activités*, Paris, mai 2003.
[451] Ministère de l'Intérieur, Réunion du comité interministériel de contrôle de l'immigration, Communiqué du 10/06/2005.
[452] Ministère de l'Intérieur, Réunion du comité interministériel de contrôle de l'immigration, Communiqué du 27/07/2005.

Cet essai s'est ajouté aux programmes antérieurs, et en particulier à l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire de 1991 et au rapatriement humanitaire de 1992. Il était alors question de juger de l'opportunité du maintien de ces programmes en fonction de l'évaluation ultérieure de l'aide au retour volontaire.

La relance *de l'aide au retour : de l'expérimentation à sa pérennisation*

D'après la circulaire du 19 septembre 2005 relative au programme expérimental d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière, la nouveauté de ce dispositif résidait dans l'octroi d'un « montant d'aide plus incitatif que les dispositifs préexistants et un pilotage volontariste en direction des personnes ayant fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire[453] ». En dehors de l'augmentation de l'allocation financière (de 150 euros à 2 000 euros pour un adulte), le contenu de cette aide au retour ne différait pas du programme de réinsertion de 1991 et comprenait également le financement du billet retour, des frais de bagages et éventuellement un soutien administratif pour obtenir les documents de voyage. A l'expiration de l'IQTF, un APRF est systématiquement notifié à l'étranger, quelle que soit sa décision concernant l'aide au retour.

C'est davantage la « mobilisation des administrations et de ses partenaires »[454] qui a été placée au cœur de cette réforme. L'incitation passe également par les orientations données aux administrations. La mise en œuvre du programme est confiée à l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem, ex-Omi) et placée sous la responsabilité des préfets. Des « commissions d'animation et de promotion de l'aide au retour » sont créées, sous l'égide des préfectures de département pour coordonner l'application du dispositif entre les services déconcentrés et les acteurs sociaux locaux. De nouvelles pratiques d'information sont instituées. Il est ainsi prévu de faire connaître le programme « dès le début de la prise en charge sociale ou de l'hébergement des demandeurs d'asile », ainsi qu'« à l'occasion de toute demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour » ; par ailleurs, les préfectures ont reçu pour instruction d'accompagner toute notification d'un refus de séjour d'une proposition d'aide au retour ; une « aide à la décision » est également instaurée auprès des candidats potentiels. Mais, au-delà d'un délai d'un mois, ils reçoivent un APRF et ne sont plus éligibles au dispositif. Les personnes déboutées de leur demande d'asile au motif qu'elles sont originaires d'un « pays sûr[455] » et celles frappés par un arrêté d'expulsion ou une interdiction judiciaire du territoire sont également exclues de cette mesure.

[453] Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005, non publiée au JORF.
[454] Les citations de ce paragraphe sont extraites de la circulaire du 19 septembre 2005 précitée.
[455] D'après la liste établie le 30 juin 2005, les « pays sûrs » sont les suivants: Bénin, Bosnie, Cap Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, Maurice, Mongolie, Sénégal et Ukraine. Le 3 mai 2006, ont été ajoutés l'Albanie, la Macédoine, la Tanzanie, le Niger et Madagascar. L'Albanie et le Niger ont été retirés de la liste après un arrêt du Conseil d'Etat du 13 février 2008. En novembre 2009, la liste a été revue : suppression de la Géorgie, inclusion de l'Arménie, de la Serbie et de la Turquie. Plus récemment, le 23 juillet 2010, l'Arménie, Madagascar, la Turquie et le Mali (mais uniquement pour les femmes) ont été retirés de cette liste. Puis en mars 2011, l'Albanie et le Kosovo ont été ajoutés à la liste.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DU VAL DE MARNE

DIRECTION DE LA CITOYENNETE

BUREAU DES ETRANGERS - SEJOUR

☎ : 01 49 56 60 00
POSTE 6277 - SB

DOSSIER N° 830

DOCUMENT A RETOURNER par les services de la **Police aux Frontières** concernés dès le passage de l'intéressé(e) au Poste Frontière
en date du
à PREFECTURE DU VAL DE MARNE -
Direction de la Citoyenneté -
Service des Etrangers - Bureau B 2
94011 CRETEIL

Créteil, le 14 AVR. 2006

Madame
Foyer ADEF
12 avenue du Groupe Manouchian
94400 VITRY SUR SEINE

Madame,

Vous avez sollicité, auprès de mes services, la délivrance d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale ».

Votre demande a été examinée dans le cadre de la règlementation en vigueur et il n'a pas été possible d'y réserver une suite favorable (voir l'arrêté préfectoral de refus ci-joint).

Dans ces conditions, vous êtes invitée à prendre vos dispositions pour quitter volontairement la France à destination du pays de votre choix dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêté.

Passé ce délai, vous vous exposez à une mesure préfectorale de reconduite à la frontière en application, des dispositions des articles L 511-1 à L 511-3, L 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (anciennes dispositions de l'article 22 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945) ; vous êtes passible également des peines d'emprisonnement et d'amende prévues par les articles L 621-1 et L 621-2 dudit code (anciennes dispositions de l'article 19 de l'ordonnance précitée).

Vous pouvez bénéficier du nouveau programme expérimental d'aide au retour, mis en place à compter du 1er septembre 2005. Le montant de cette aide financière est modulé en fonction de la composition de la famille (ex : 5500 euros pour un couple et deux enfants). Vous disposez d'un mois à compter de la présente décision pour déposer votre demande auprès de l'ANAEM (Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations). Délégation Régionale Paris Sud – 221 avenue Pierre Brossolette – 92120 Montrouge (tel : 01-41-17-73-00).

Le dépôt de votre demande auprès de l'ANAEM ne préjuge pas de l'octroi de l'aide tant que l'instruction n'a pas été menée à son terme et qu'une décision d'acceptation n'a pas été notifiée.

Vous voudrez bien remettre la présente lettre aux services de police aux frontières, au moment de votre passage à la frontière.

Enfin, si vous estimez devoir contester la présente décision, vous avez la possibilité de le faire selon les voies de recours et dans les délais mentionnés au verso de l'arrêté ; je rappelle qu'un recours n'est pas suspensif et ne vous autorise pas à rester sur le territoire français.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Pour le Préfet et par délégation,
La Directrice de la Citoyenneté
et des Etrangers

Dominique FOURNIER

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DU VAL DE MARNE

DIRECTION DE LA CITOYENNETE

BUREAU DES ETRANGERS - SEJOUR

AFFAIRE SUIVIE PAR SB
☎ : 01 49 56 62 77

DOSSIER N°
CODE 9403116351
94 2006 RS 830

14 AVR. 2006

LE PREFET DU VAL DE MARNE

Vu la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et notamment les articles 3 et 8,

Vu les articles L. 313-2, L. 313-6 à L. 313-10, L. 313-11 et L. 314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,

Vu le décret n° 46-1574 du 30 Juin 1946 modifié réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et notamment ses articles 3, 5, 7, 8, 9,

Vu l'arrêté interministériel du 10 Avril 1984 sur les conditions d'entrée des étrangers sur le territoire métropolitain,

Considérant que **Madame épouse** , née le 10 juillet 1984 à Bamako au Mali, de nationalité malienne, a sollicité la délivrance d'une carte de séjour temporaire au titre des dispositions de l'article L. 313-11 alinéa 7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qu'un examen de sa situation individuelle et familiale a été effectué le 23 août 2005,

Considérant que la requérante, qui a déclaré être entrée en France le 24 février 2002, n'a pu présenter à l'appui de sa demande le passeport et le visa sous couvert desquels elle a voyagé,

Considérant que l'intéressée, a contracté mariage le 24 février 2000 au Mali avec Monsieur , ressortissant malien, titulaire d'une carte de séjour temporaire valable jusqu'au 14 mai 2006 ; qu'il ressort de l'examen de son dossier que le couple a déjà eu un enfant né le 17 décembre 2000 qui vit actuellement au Mali, et un second né le 24 février 2004 à Alfortville qui vit avec le couple ; que Madame était enceinte de son troisième enfant au moment où a été effectué l'examen de sa situation,

Considérant que la demanderesse, dont la communauté de vie avec son mari est récente et dont l'un des enfants vit au Mali, ne peut faire état de liens privés et familiaux sur le territoire inscrits dans la durée et la stabilité pour prétendre à la délivrance d'une carte de séjour temporaire sur le fondement de l'article L. 313-11 alinéa 7 du code précité,

Considérant que Madame ne produit pas le visa de long séjour prévu à l'article L.313-2 de ce code pour l'attribution d'une carte de séjour temporaire visée en ses articles L. 313-6 à L. 313-10,

21-29, AVENUE DU GENERAL DE GAULLE - 94011 CRETEIL CEDEX - ☎ : 01 49 56 60 00
WWW.VAL-DE-MARNE.PREF.GOUV.FR

Considérant que l'intéressée ne peut pas non plus prétendre à l'obtention d'une carte de résident prévue à l'article L. 314-11 dudit code, dont elle n'entre dans aucune des catégories,

Considérant que la requérante n'établit pas être exposée en cas de retour dans son pays d'origine, ni à des peines ou traitements contraires à la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, ni à des risques vitaux,

Considérant que la demanderesse, ne fait pas état d'éléments personnels permettant une admission au séjour à titre humanitaire ou en application des dispositions de l'article 8 de la convention précitée, dans la mesure où elle n'est pas dépourvue d'attaches familiales au Mali où résident son fils et ses parents,

Sur proposition de Monsieur le Secrétaire Général,

ARRETE

ARTICLE 1 : La délivrance d'une carte de séjour temporaire est refusée à **Madame épouse**

ARTICLE 2 : Cet arrêté est assorti d'une invitation à quitter le territoire français dans le délai d'un mois, jointe au présent.

ARTICLE 3 : L'intéressée a la possibilité de demander la révision de cette décision selon les voies de recours et dans les délais mentionnés au verso.

ARTICLE 4 : Le Secrétaire Général de la Préfecture, le Directeur Départemental de la Sécurité Publique, le Commandant du Groupement de Gendarmerie sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

14 AVR. 2006

Fait à Créteil, le

Pour le Préfet et par délégation,
La Directrice de la Citoyenneté
et des Libertés

Dominique FOURNIER

Ci-dessus : Reproduction d'une IQTF avec proposition d'« aide »

Ci-dessous : Dépliant de promotion du dispositif expérimental, publiée par l'Anaem (ex-Omi) en 2005

vous venez d'être invité à quitter le territoire français, vous pouvez bénéficier d'une aide au retour

Qui peut bénéficier de cette aide ?

Vous avez fait l'objet d'une décision de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour y compris lorsque cette décision fait suite à une décision définitive de rejet du statut de réfugié par l'OFPRA ou par la Commission de recours.

Vous avez été invité par la préfecture à quitter le territoire français (IQTF).

Pour bénéficier de l'aide au retour, vous devez déposer une demande auprès de la délégation de l'ANAEM dont vous dépendez.

Après examen et sous réserve de remplir notamment les conditions liées, à la nationalité et au département de résidence, la réponse à votre demande vous sera communiquée par l'ANAEM.

***Attention,** en cas de réponse négative, votre situation administrative demeure inchangée : en situation irrégulière, vous devez quitter le territoire et vous pouvez faire l'objet d'une mesure d'éloignement.*

Pour savoir si vous pouvez bénéficier de cette aide au retour, vous pouvez vous adresser au service des étrangers de la préfecture, dans une délégation de l'ANAEM ou consulter le site Internet : www.anaem.social.fr

En quoi consiste cette aide ?

Un entretien personnalisé
avec un conseiller de l'ANAEM ou d'un organisme ayant passé une convention avec l'ANAEM, au cours duquel seront réunies toutes les informations afin d'organiser votre retour.

La prise en charge
pour le bénéficiaire et sa famille, des frais de voyage (prise en charge de l'excédant de bagages jusqu'à 40 kg par adulte et 10 kg par enfant) depuis la ville de résidence en France jusqu'à la destination de retour dans le pays d'origine.

L'attribution d'une aide financière
de 3 500 € pour un couple, 2 000 € pour un adulte, puis 1 000 € par enfant mineur jusqu'au 3e enfant et **500 € par enfant** supplémentaire.
Cette aide sera versée en plusieurs fractions, au moment du départ et, sur une durée d'un an, dans le pays de retour.

Une assistance administrative
en France, afin de vous aider à organiser votre départ :
- aide à la constitution du dossier,
- préparation du voyage,
- organisation du départ.

Un accompagnement social
à l'arrivée, dans votre pays de retour si nécessaire.

A partir du 30 mars 2006, l'expérimentation de ce programme est étendue à l'ensemble du territoire métropolitain. Les déboutés du droit d'asile provenant de « pays sûrs » sont rendus éligibles au dispositif, ainsi que les personnes qui sont sous le coup d'un APRF. Par ailleurs, la circulaire du 30 mars[456] a fourni aux administrations de nouvelles méthodes d'encouragement au départ :

> « Les étrangers dont la première demande a fait l'objet d'un rejet définitif, encore hébergés dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou dans un centre d'urgence devront être visités et se voir proposer systématiquement l'aide[457]. »

Il est également demandé aux services de la préfecture de joindre à la notification postale de l'invitation à quitter le territoire une convocation en préfecture, qui doit être rédigée dans la langue de l'intéressé, en vue d'une proposition individualisée d'aide au retour. Le déploiement du programme d'aide au retour est synchronisé avec l'arrivée à échéance de la suspension temporaire des expulsions de famille de sans-papiers. La ministre déléguée à la Cohésion sociale, Catherine Vautrin, a ainsi rappelé l'engagement du gouvernement à « ne pas mettre à exécution avant la fin de l'année scolaire les mesures d'éloignement prononcées à l'encontre des familles dont un enfant est scolarisé depuis plusieurs mois[458] », pour justifier la mise en œuvre accélérée du dispositif d'incitation au retour :

> « Cela veut donc dire que tout le premier semestre est consacré à la préparation des dossiers et à construire quelque chose pour envisager sereinement, avec un accompagnement, un retour qui peut se passer en dehors de la période scolaire.[459] »

Le 13 juin 2006, une circulaire[460] a fixé, à l'intention des préfets, les conditions d'appréciation des demandes de régularisation des parents sans papiers d'enfants scolarisés depuis septembre 2005. On constate à sa lecture qu'est évoquée en priorité l'aide au retour, et vient ensuite le « réexamen de la situation en vue d'une admission exceptionnelle au séjour ». Le 14 juin, une circulaire « relative à l'aide exceptionnelle au retour volontaire des familles d'étrangers en situation irrégulière dont au moins un enfant est scolarisé »[461] a défini un nouveau barème des pécules de retour : « 4000 € par adulte, 7000 € pour un couple, 2000 € par enfant mineur jusqu'au troisième et 1000 € ensuite ». En outre, dans l'attente de la « mise en place prochaine d'un relevé des empreintes digitales des bénéficiaires de telles aides », l'octroi de cette aide est inscrit dans les fichiers des préfectures. Le déroulement de cette opération a combiné l'incitation au retour à la procédure de régularisation, deux démarches pourtant

[456] Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2006/146 du 30 mars 2006 relative au programme expérimental d'aide au retour des étrangers en situation irrégulière, non publiée.
[457] Le Figaro, 7/4/2006, « Le "chèque" du gouvernement aux étrangers qui rentrent au pays ».
[458] Circulaire n°NOR/INT/05/00097/C du 31 octobre 2005 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
[459] Sénat, 2006, Rapport n°300 (2005-*2006) de commission d'enquête sur l'immigr*ation clandestine, Tome II, p. 574.
[460]Circulaire n°NOR/INT/K/06/00058/C du 13juin 2006 relative aux mesures à prendre à l'endroit des ressortissants étrangers dont le séjour en France est irrégulier et don au moins un enfant est scolarisé depuis septembre 2005, BOMI n° 2006-6 du 15 janvier 2007.
[461] Circulaire n°NOR/INT/K/06/00060/C du 14 juin 2006 relative à l'aide exceptionnelle au retour volontaire des familles d'étrangers en situation irrégulière dont au moins un enfant est scolarisé, BOMI n° 2006-6 du 15 janvier 2007.

contradictoires. Des plaquettes d'information sur le retour sont élaborées à cette occasion. Outre l'accent mis sur « l'attribution d'une aide financière », ces documents ont insisté sur le délai à respecter : « Vous déposez impérativement votre demande au plus tard le 14 août 2006… », « Attention : date limite de dépôt de la demande le 14 août 2006 » (voir page suivante). Les personnes en quête de régularisation devaient signer le formulaire de refus de ce dispositif avant de pouvoir déposer une demande de régularisation. L'incitation au retour est davantage apparue comme un obstacle administratif de plus dans le parcours de régularisation que comme une proposition envisageable pour les personnes visées. Loin d'être dissuasive, l'aide au retour aurait plutôt eu pour « effet inverse »[462] de conforter l'aspiration à la régularisation du séjour. Le 24 août, les administrations reçoivent de nouvelles instructions ministérielles ; l'incitation au départ aidé est conçue comme une étape préalable à la poursuite du processus de reconduite à la frontière :

> « Afin de privilégier le départ volontaire des familles n'ayant pas été admises au séjour, il convient que vous proposiez une nouvelle fois le bénéfice de cette aide majorée, avant toute notification, ou décision de mise à exécution, d'un arrêté de reconduite à la frontière à l'encontre de ces familles[463] ».

Malgré la prolongation de cette incitation financière pour les familles jusqu'à la fin de l'année 2006, l'opération n'a pas suscité davantage d'intérêt.

Lors de création de l'« obligation de quitter le territoire français » (OQTF) par la loi « relative à l'immigration et l'intégration » du 24 juillet 2006, l'aide au retour est introduite dans le dispositif légal des départs contraints, laissant ainsi supposer le maintien du programme d'incitation au retour :

> « L'étranger dispose, pour satisfaire a l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français, d'un délai d'un mois à compter de sa notification. Passé ce délai, cette obligation peut être exécutée d'office par l'administration.
>
> Les dispositions du titre V du présent livre peuvent être appliquées a l'étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français dès l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent.
>
> L'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut solliciter le dispositif d'aide au retour financé par l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations, sauf s'il a été place en rétention[464]. »

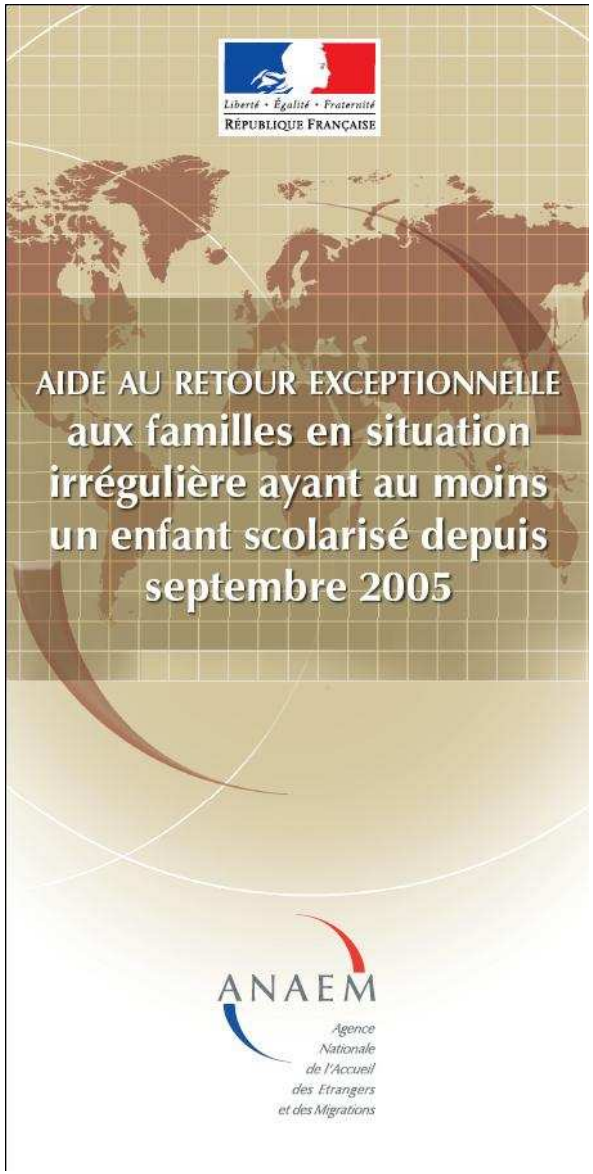
Pour autant aucune précision n'est apportée sur le cadre réglementaire de cette mesure, ni sur les conditions d'attributions d'un dispositif qui n'est alors qu'au stade de l'essai, et déjà remodelé à deux reprises, au gré des circonstances. La politique d'aide au retour n'avait alors pas plus de fondement légal qu'en 1978, lorsque le « million Stoléru » avait justement été annulé par le Conseil d'État.

---

[462] Entretien réalisé auprès des agents du retour volontaire de l'Anaem, le 27/5/2008, à Marseille.

[463] Circulaire n°NOR/INTK/06/00076/C relative à l'aide exceptionnelle au retour volontaire des familles d'étrangers dont la demande d'admission au séjour en application de la circulaire du 13 juin a été rejetée.

[464] Art. L. 511-1 du Ceseda, modifié par l'art. 52 de la loi nº 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, JORF du 25 juillet 2006, modifié par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 (L. 512-5 du Ceseda).



Aide au retour exceptionnelle aux familles en situation irrégulière ayant au moins un enfant scolarisé depuis septembre 2005

Qui peut bénéficier de cette aide ?

Vous êtes une famille (y compris parent seul) ayant fait l'objet d'une décision de refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour.

Vous n'avez pas obtenu le statut de réfugié.

Votre famille a été invitée par la préfecture à quitter le territoire français (IQTF).

Vous avez au moins un enfant mineur scolarisé en France depuis septembre 2005.

Vous déposez impérativement votre demande au plus tard le 14 août 2006 auprès de la délégation de l'ANAEM dont vous dépendez ou auprès d'un organisme conventionné par la préfecture compétente ou l'ANAEM.

Pour savoir si vous pouvez bénéficier de cette aide au retour, vous devez vous adresser au service des étrangers de la préfecture, dans une délégation de l'ANAEM ou consulter le site internet : **www.anaem.social.fr**

En quoi consiste cette aide ?

Un entretien personnalisé
avec un conseiller de l'ANAEM ou d'un organisme ayant passé une convention avec l'ANAEM, au cours duquel seront réunies toutes les informations afin d'organiser votre retour.

La prise en charge
Pour le bénéficiaire et sa famille, des frais de voyage (prise en charge de l'excédent de bagages jusqu'à 40 kilos par adulte et 10 kilos par enfant) depuis la ville de résidence en France jusqu'à la destination de retour dans le pays d'origine.

L'attribution d'une aide financière
De **7 000 € pour un couple**, **4 000 € pour un parent isolé**, puis **2 000 € par enfant mineur** jusqu'au troisième enfant et **1 000 € par enfant supplémentaire**.
Cette aide vous sera versée personnellement en plusieurs fractions, au moment du départ et, sur une durée d'un an, dans le pays de retour par l'ambassade de France dans votre pays.

Une assistance administrative
En France, afin de vous aider à organiser votre départ :
- aide à la constitution du dossier de demande
- préparation du voyage
- organisation du départ.

Un accompagnement social
A l'arrivée, dans votre pays de retour si nécessaire.

Attention : date limite de dépôt de la demande le 14 août 2006

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

DIRECTION DES ÉTRANGERS

Bobigny, le 3 août 2006

Madame, Monsieur,

Vous m'avez adressé une demande de renseignements pour les familles étrangères qui sont en situation irrégulière en France et ont des enfants scolarisés.

Je vous informe que l'aide au retour qui vous est proposée peut être doublée, après examen, si votre demande est déposée avant le 14 août 2006.

Ainsi, cette aide exceptionnelle s'élève à :
- **4.000** € pour une personne seule,
- **7.000** € pour un couple,
- **2.000** € par enfant jusqu'au 3e,
- **1.000** € supplémentaires par enfant à partir du 4e.

En plus de cette aide financière, tous vos frais de voyage (billets, bagages) seront pris en charge et vous bénéficierez d'une assistance administrative et d'un accompagnement social pour organiser votre retour au pays.

Afin de m'indiquer la décision que vous avez prise, vous êtes convoqués :

Le lundi 21 Août **2006 à** 9 **heures**
Bureau n°15
Direction des étrangers - Bâtiment René Cassin
1, esplanade Jean Moulin à Bobigny (93000)

Vous devez être munis des documents suivants :
- Votre passeport ou attestation consulaire (originaux et copies),
- 3 photos de chaque demandeur,
- 2 justificatifs de domicile différents : quittances de loyer, d'eau, d'électricité, de gaz, de téléphone (originaux et copies) et, si vous êtes hébergés, attestation d'hébergement (original) et pièce d'identité ou carte de séjour de l'hébergeant (copie),
- Livret de famille (original et copies) extraits d'actes de naissance de chaque membre de la famille, acte de mariage ou de divorce, selon votre situation,
- Tous documents prouvant votre présence en France depuis juin 2004 (originaux et copies),
- Certificats de scolarité depuis le début de la scolarisation en France de chaque enfant (originaux) et carnets de correspondance,
- Pour les enfants de moins de 3 ans, carnet de santé (original),
- Si vous ne résidez pas à la même adresse que vos enfants, tout justificatif de l'entretien de ceux-ci.

1, esplanade Jean Moulin – 93007 Bobigny Cedex
Téléphone : 01 41 60 60 60 – Télécopie : 01 48 30 22 88
E-mail : courrier@seine-saint-denis.pref.gouv.fr

DÉCLARATION

Je soussigné (e)

Monsieur

Nom : .....

Prénom : .....

Adresse : .....

Téléphone : .....

E mail : .....

Madame

Nom : .....

Prénom : .....

Adresse : .....

Téléphone : .....

E mail : .....

Enfants : nombre total ..... âgés .... dont scolarisés .....

Déclare : **1.** Avoir reçu personnellement une offre d'aide au retour volontaire vers mon pays d'origine.

2. Accepter cette offre *

3. Refuser cette offre * (et avoir été informé des conséquences)

Fait à

Le

Signature :

* Rayer la mention inutile

Devant le doublement du nombre de départs enregistrés depuis la relance de 2005 (1 883 personnes au 5 décembre 2006), la refonte des aides au retour est confirmée le 7 décembre 2006. La circulaire sur l'aide au retour[465] a pour objectif « d'une part, de simplifier les dispositifs existants relatifs à l'aide au retour des étrangers afin de les rendre plus cohérents et plus facilement compréhensibles par les intéressés, d'autre part, de pérenniser l'aide au retour volontaire expérimentée depuis le 19 septembre 2005. » Cette clarification des modalités d'application du dispositif n'a pas pour autant comblé le vacuum légal dans lequel il s'inscrit, comme l'illustre le propos d'un agent de l'Anaem :

> « La circulaire interministérielle du 6 décembre 2006, en quelque sorte c'est un peu notre bible parce que ce n'est pas quelque chose de codifié, il n'y a rien là-dessus dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile donc cela laisse une certaine souplesse[466]. »

La souplesse d'application est d'autant plus grande que les nouvelles règles ont intégré la possibilité d'y déroger :

> « Les modalités de l'aide au retour peuvent faire l'objet d'adaptation en cas de besoin ; les préfets peuvent signaler tout problème à cet égard aux administrations centrales concernées […] et au directeur général de l'ANAEM, qui s'efforceront de trouver des solutions rapides. »

Suivant les remarques émises dans le Dictionnaire permanent sur la nature juridique du dispositif, « on pourra finalement s'étonner qu'un si vaste chantier (entamé depuis maintenant près d'un an) trouve une consécration si peu règlementaire et qu'aucun texte […] ne vienne consolider un dispositif qui reste ainsi susceptible de remise en cause ou d'adaptation en fonction des circonstances[467] ».

Les aides au retour sont réorganisées autour de deux procédures distinctes quant au public ciblé et au montant des allocations financières octroyées ; il s'agit d'une part de l'aide au retour volontaire (également désignée sous l'appellation d'« ARV ») et d'autre part, de l'aide au retour humanitaire (dite « ARH »). D'une façon générale, pour pouvoir prétendre à l'une des mesures de retours aidés, l'étranger ne doit pas être « manifestement en mesure de regagner son pays d'origine ou de s'installer dans un autre pays d'accueil par ses propres moyens[468] ». L'argument de la détresse, qu'elle relève d'une situation d'exclusion juridique et/ou sociale, sert ainsi de réservoir de justifications à l'action publique d'encouragement au retour. Mais les textes n'ont apporté aucune précision sur les critères d'appréciation du « besoin » dans les demandes d'aide au retour. En contrepoint de cette vision humanitaire du retour, les personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'une mesure de réadmission ou d'une interdiction judiciaire du territoire sont exclues du champ d'application. Le bénéfice de l'aide ne peut être accordé qu'une seule fois : « Si un étranger qui a bénéficié d'un des deux programmes revient ultérieurement en France, il ne pourra en aucune manière prétendre à nouveau au bénéfice quelconque de l'un de ces programmes. » Il est d'ailleurs précisé que

[465] Circulaire du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement, Bulletin officiel Santé, protection sociale, solidarités, n°07/01 du 15 février 2007.
[466] Entretien réalisé auprès d'un chargé de mission à la direction de l'international et du retour (siège de l'Anaem), le 29/4/2008, à Paris.
[467] Dictionnaire permanent, 2007, « Simplification et mise en cohérence du dispositif d'aide au retour des étrangers », Bulletin n°152, Editions Législatives, p. 6349.
[468] Circulaire du 7 décembre 2006 précitée. Même source pour les citations suivantes.

pour procéder à ce contrôle, un « système de prise des empreintes digitales sera géré par l'Anaem. »

« Désormais, l'aide au retour volontaire est l'aide au retour de droit commun pour les étrangers en situation irrégulière ». Directement relié au processus d'expulsion en tant que mesure alternative au retour forcé, le « retour volontaire » est ainsi érigé en principe. La rhétorique du « droit au retour aidé » transforme l'exclusion juridique en un régime d'assistance spécifique aux expulsables qui sont dès lors envisagés comme des « candidats au retour » et des potentiels « bénéficiaires ». L'aide au retour volontaire est destinée à la fois à l'étranger dont la demande de séjour ou son renouvellement a été refusé (IQTF et OQTF) et à l'étranger sous le coup d'une mesure de reconduite à la frontière fondée sur tout autre motif que la falsification, la contrefaçon du titre de séjour, le travail dissimulé et la menace à l'ordre public. Il est par ailleurs indiqué que le placement en rétention est incompatible avec l'octroi de cette mesure, conformément à ce qui est prévu dans le Céséda depuis juillet 2006. Appliqué uniquement sur le territoire métropolitain, ce dispositif est adressé en priorité aux demandeurs d'asile et aux familles. La circulaire a également précisé les catégories d'étrangers qui sont exclus de cette mesure (encadré ci-dessous), à savoir les ressortissants de l'Union européenne, les détenteurs d'un titre de séjour « étudiant », les conjoints de Français, les personnes susceptibles de bénéficier du regroupement familial, les demandeurs d'asile dont la requête a été déposée après l'inscription de leur pays dans la liste des « pays sûrs ».

Le « mémo » des exclus de l'aide au retour volontaire

A.R*. Volontaire	A.R. Humanitaire
Exclus :	
- refus de séjour étudiant (peut bénéficier ARH si démuni)	
- arrêté d'expulsion prononcé par le tribunal	
- interdiction judiciaire du territoire	
- conjoint de français	
- conjoint résidant en France	
- APRF pour : - faux documents	
ou - menace à l'ordre public	
- s'il a déjà bénéficié d'une aide au retour	
- s'il a les moyens financiers de regagner son pays d'origine	
- CEE et membres de famille (quelque soit leur nationalité)	
(ARH si démuni et refus de prise en charge par son ambassade)	

- Pays « sûrs »
- Ressortissant de pays relevant de la clause de cessation 1C5 : BENIN CAP-VERT CHILI
  Si refus de séjour : bénéficie de l'ARV
  Si déboutés OFPRA : bénéficie de l'ARH

*AR : aide au retour

Reproduction du « mémo » d'un agent de l'Anaem sur les exclus du dispositif instauré par la circulaire n° DPM/AC13/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour des étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.

D'après la circulaire, l'objectif du retour humanitaire est de regrouper « la plupart des autres formes d'aide au retour existant jusqu'ici » : l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français d'août 1991, le rapatriement humanitaire de septembre 1992, l'aide au retour de mineurs originaires de pays autres que la Roumanie et l'aide au retour des femmes bulgares victimes de trafic d'êtres humains. L'aide au retour humanitaire est instituée à l'intention des étrangers « en situation de dénuement ou de grande précarité » mais elle permet également de couvrir l'ensemble des demandes de retour des sans-papiers exclus du champ d'application de l'aide au retour volontaire. Jusqu'alors exclus de la politique d'aide au retour, les citoyens de l'Union européenne en situation précaire sont rendus éligibles au retour humanitaire. Cette procédure a ainsi mêlé différentes catégories d'étrangers, en situation irrégulière ou non.

L'organisation de la prise en charge des retours n'a pas différé des dispositifs antérieurs. Concernant les allocations financières, les montants institués lors de l'expérimentation de septembre 2005 sont maintenus pour l'ARV et versées en grande partie une fois que l'étranger a quitté le territoire (tableau ci-dessous). Ceux propres à l'ARH ont reproduit les montants octroyés auparavant dans le cadre du rapatriement humanitaire et de l'aide à la réinsertion, à savoir 153 euros par adultes et 46 par enfant, remis au moment de l'embarquement.

<table>
<tr><th>Procédures</th><th>Aide financière</th><th>Prise en charge</th></tr>
<tr><td>Aide au retour volontaire
(ARV)</td><td>▪ 2000 euros pour un adulte,
▪ 3500 euros pour un couple,
▪ 1000 euros par mineur (jusqu'au 3e, 500 euros à partir du 4e).
Versement échelonné en 3 fois :
▪ 30% au moment du départ,
▪ 50% six mois plus tard,
▪ 20% un an après le départ.</td><td rowspan="2">▪ frais de voyage et d'acheminement en France pour le bénéficiaire, son conjoint et ses enfants mineurs, du lieu de départ en France au lieu d'arrivée dans le pays de destination
▪ frais d'excédent de bagages (40 kg par adulte, 10 kg par enfant)
▪ aide administrative à l'obtention des documents de voyages
▪ accompagnement personnalisé en vue d'une aide à la décision
▪ prise en charge du transport jusqu'à la destination finale à l'intérieur du pays d'origine ainsi que l'hébergement et la nourriture dans l'attente du transport jusqu'à la destination finale
▪ accompagnement social à l'arrivée dans le pays de retour avec une prestation individualisée en particulier pour les familles.</td></tr>
<tr><td>Aide au retour humanitaire
(ARH)</td><td>▪ 153 euros pour un adulte,
▪ 46 pour un mineur
Versée au moment du départ, dans son intégralité.</td></tr>
</table>

Mais, par delà la définition du contenu des deux procédures, la circulaire du 7 décembre a inscrit le dispositif dans le travail pratique des administrations, par un ensemble de prescriptions concernant non seulement la gestion interne des dossiers de demandes d'aide au retour mais aussi leurs interactions avec les populations visées. Les actions d'information et de proposition sont systématisées pour relier l'aide au retour aux différentes étapes du parcours administratif de l'étranger, quelle que soit sa situation au plan légal. Il est donc question d'informer sur l'aide au retour « dès les premiers contacts de l'étranger, notamment pour les demandeurs d'asile », « à l'occasion de toute demande de délivrance de titre de séjour », « auprès des partenaires associatifs », « par les guichets des préfectures », etc. L'instruction de la procédure d'asile est placée sous surveillance et censée être rythmée par les visites conjointes de la préfecture et de l'Anaem au sein des Cada : le refus de l'Ofpra doit donner lieu « de manière systématique et individualisée » à une proposition d'aide au retour, renouvelée lorsque le rejet a été confirmé par la Commission de recours des réfugiés (devenue Cour national du droit d'asile). Il est demandé aux services des préfectures de convoquer les déboutés du droit d'asile non hébergés en Cada pour leur soumettre une proposition de retour aidé. De même, la notification du refus de séjour, ou de l'obligation de quitter le territoire, doit être « systématiquement accompagnée » d'un formulaire de proposition d'aide au retour ainsi que des dépliants de promotion du dispositif (voir ci-après).

Dans la plaquette d'aide au retour volontaire (de couleur orange, p. 193), l'inscription, en défonce, de la « liberté de choisir » et la « réussite » du « retour chez soi », fait bien ressortir le message de menace, d'ailleurs en rouge, sur le risque de l'interpellation et l'usage de la force. L'ultimatum du départ doit également être verbalisé lors d'une convocation par les administrations :

> « Tout ressortissant étranger qui se voit proposer le bénéfice de l'aide au retour volontaire devra, quelles que soient les modalités de cette proposition (jointe à une IQTF ou une OQTF, dans un Cada ou un centre d'hébergement d'urgence, par courrier spécial ou lors d'un rendez-vous en préfecture ou au siège d'une délégation régionale de l'Anaem) signer un formulaire par lequel, dans une langue qu'il comprend :
>
> - d'une part, il attestera avoir eu connaissance de cette offre ;
>
> - d'autre part, il fera connaître explicitement sa réponse à cette offre dans un délai maximal de 10 jours à compter de sa formulation[469]. »

Le dépôt d'une demande d'aide au retour permet de suspendre l'exécution de la mesure de reconduite à la frontière. Dans le délai d'un mois prévu pour l'organisation du départ, l'étranger est en situation régulière. L'aide au retour peut par ailleurs être cumulée à l'aide à la réinsertion qui est mise en œuvre dans certains pays par le biais des programmes de codéveloppement.

[469] Idem.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES
LIBERTES PUBLIQUES
ET DE LA CITOYENNETE
Bureau des Ressortissants Etrangers
Affaire suivie par : B131/CB
ETR N°:

PRÉFECTURE DU VAL-D'OISE

Cergy-Pontoise, le 29 JAN. 2008

LE PREFET DU VAL D'OISE
OFFICIER DE LA LEGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MERITE

VU la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et notamment les articles 3 et 8 ;
VU le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment ses articles L511-1-I, L512-1, L513-2 et L513-3 ;
VU la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et notamment son article 24 ;
VU le décret du 09 juillet 2007 nommant M. Paul-Henri TROLLÉ Préfet du Val d'Oise ;
VU l'arrêté de M. le Préfet du Val d'Oise régulièrement publié, portant délégation de signature à Mme Martine THORY ;

Considérant que Mademoiselle , né(e) le 17/12/1984 à Bignona (SENEGAL) de nationalité sénégalaise, entré(e) en France le 28/11/2004, admis(e) à séjourner en qualité d'étudiant(e), a sollicité le 10/12/2007 le renouvellement de son titre de séjour dans le cadre des dispositions de l'article L 313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Considérant que le renouvellement du titre de séjour temporaire en qualité d'étudiant est subordonné à la réalité et au suivi des études entreprises ;

Considérant toutefois qu'un examen approfondi du dossier de Mademoiselle fait apparaître qu'il (elle) n'a obtenu aucun résultat probant depuis plusieurs années. En effet, après avoir été inscrit en Licence 1 « Géographie» pour les années scolaires 2004/2005,2005/2006 et 2006/2007, pour l'année scolaire 2007/2008, elle présente une inscription en BTS «Management des Unités Commerciales». Cette nouvelle inscription constitue un changement d'orientation et démontre un défaut de cohérence dans son cursus. Par ailleurs, l'absence de progression dans le niveau de ses études ne permet pas de considérer qu'il les poursuit de façon sérieuse ;

Considérant que l'intéressé (e) n'entre dans aucun autre cas d'attribution d'un titre de séjour en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et que la décision qui lui est opposée ne contrevient pas aux dispositions des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Sur proposition de M. le Secrétaire général de la Préfecture du Val d'Oise ;

ARRETE

Article 1er : La demande de renouvellement de titre de séjour de Mademoiselle est rejetée ;

Article 2 : Mademoiselle est obligé (e)de quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté ;

Article 3 : A l'expiration de ce délai, Mademoiselle pourra être reconduit (e) d'office à la frontière à destination du pays dont il (elle) a la nationalité ou de tout pays pour lequel il (elle) établit être légalement admissible et s'exposera aux peines d'emprisonnement et d'amende prévues par l'article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour tout étranger séjournant irrégulièrement en France ;

Article 4 : Le présent arrêté abroge et remplace le récépissé de demande de carte de séjour en la possession de Mademoiselle ;

Article 5 : Le Secrétaire général de la préfecture du Val d'Oise est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Pour le Préfet et par délégation,
Le DIRECTEUR

Martine THORY

Internet des services de l'Etat dans le département : http://www.val-doise.pref.gouv.fr
10 Avenue Bernard hirsch – 95010 CERGY PONTOISE CEDEX – Tél : 08.21.80.30.95 – Fax : 01.30.75.24.03

AIDE AU RETOUR

Vous pouvez bénéficier d'une aide au retour en vous présentant à l'adresse suivante :

Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations
Antenne de Cergy
Immeuble Le Sextant
2, rue des voyageurs
95803 CERGY-PONTOISE CEDEX
RER A - Station Cergy St Christophe

Le placement en rétention administrative met fin à cette faculté.
Des informations sur ce dispositif figurent dans la notice ci-jointe.

VOIES ET DÉLAIS DE RECOURS

Si vous estimez devoir contester la présente décision administrative, vous avez la possibilité de former un **recours administratif** dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision :

- soit un **recours gracieux** auprès du Préfet du Val d'Oise - 10, avenue Bernard Hirsch 95010 CERGY PONTOISE CEDEX.

- soit un **recours hiérarchique** auprès du Ministre de l'Intérieur - Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques - Place Beauvau - 75800 PARIS CEDEX 08
Votre recours doit être écrit, exposer les arguments et faits nouveaux ; vous devez y joindre copie de la décision contestée.

Le recours administratif est dépourvu d'effet suspensif.

Si vous entendez contester la légalité de la présente décision, vous pouvez également, dans un délai d'un mois former un recours devant la juridiction administrative par écrit, si possible dactylographié contenant l'exposé des faits et des arguments juridiques précis que vous invoquez. Ce recours doit être enregistré au greffe du tribunal : TRIBUNAL ADMINISTRATIF de CERGY - 2/4 boulevard de l'Hautil - B.P 322 - 95027 CERGY PONTOISE CEDEX TÉLÉCOPIE : 01.30.17.34.59

L'exercice de recours juridictionnel ne fait pas obstacle à votre placement en rétention administrative à l'expiration du délai d'un mois qui vous a été imparti pour quitter le territoire français.

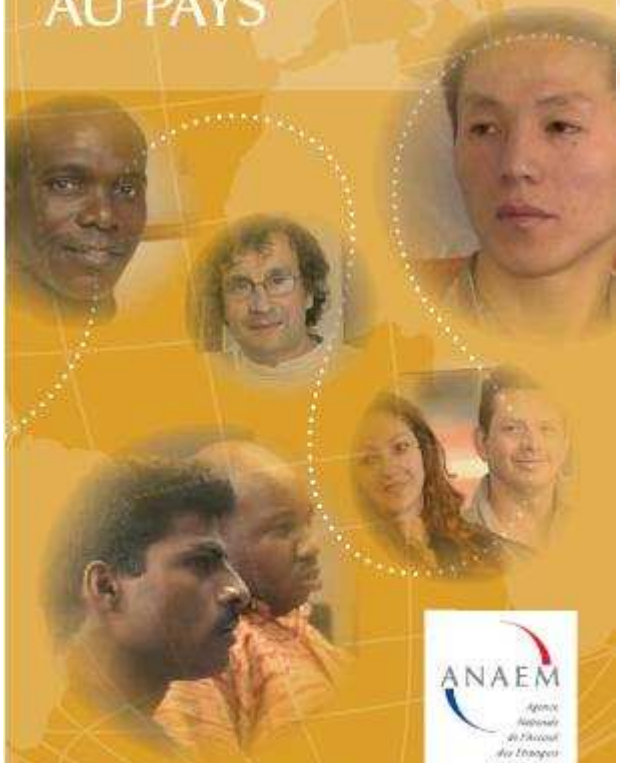
CE DOCUMENT VAUT TITRE DE SÉJOUR D'UN MOIS

Il doit être remis lors de la sortie du territoire au service chargé du contrôle des personnes à la frontière qui le renverra à la Préfecture du Val d'Oise, après avoir mentionné la date de départ et apposé son cachet.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE RETOUR VOLONTAIRE

DES AIDES POUR RÉUSSIR VOTRE RETOUR AU PAYS



ANAEM
Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations

Choisir le retour volontaire vous permet d'être aidé pour préparer et réussir votre retour

VOUS ÊTES ÉTRANGER EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

> Vous avez fait l'objet d'une obligation de quitter la France suite à une décision de refus de délivrance ou de renouvellement de votre titre de séjour.

> Vous avez fait l'objet d'une invitation à quitter la France.

VOUS DÉCIDEZ DE RETOURNER DANS VOTRE PAYS

L'ANAEM peut vous accompagner dans la préparation de votre départ et vous propose :

- Un entretien confidentiel avec un conseiller de l'ANAEM.
- La prise en charge de vos frais de transport jusqu'à votre destination finale dans votre pays.
- L'organisation de votre retour (réservation et prise en charge de vos billets de transport, obtention d'un document de voyage…).
- Le versement d'une aide financière :
  . 3500 € pour un couple,
  . 2000 € pour un adulte seul,
  . 1000 € par enfant mineur jusqu'au 3e enfant et 500 € pour chacun des enfants suivants.

Dans certains pays*, l'ANAEM peut vous aider à réaliser un projet d'entreprise. En fonction du montant du projet, l'ANAEM peut financer le démarrage de votre activité dans la limite de 7000 € maximum.

POUR SAVOIR SI VOUS POUVEZ BÉNÉFICIER DE CES AIDES ET DÉPOSER UNE DEMANDE

- Contactez la Direction territoriale de l'ANAEM la plus proche de votre domicile.
- Téléchargez un formulaire de demande d'aide sur le site www.anaem.fr. Complétez-le et renvoyez-le à la Direction territoriale de l'ANAEM la plus proche de votre domicile.

ATTENTION

En restant en situation irrégulière sur le territoire français, vous risquez d'être interpellé à tout moment et reconduit de force dans votre pays.

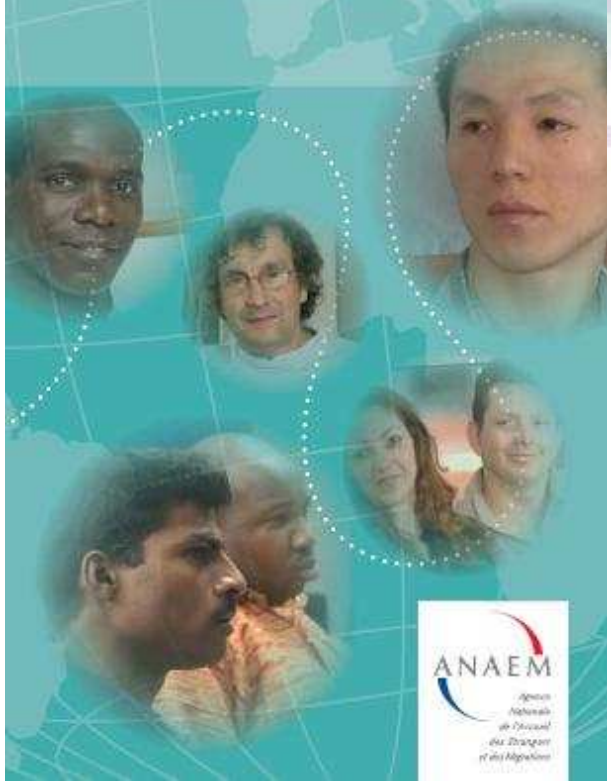
Choisir le retour volontaire, c'est avoir la liberté de décider de rentrer et de regagner votre pays dans la dignité.

*Algérie, Arménie, Bénin, Bosnie Herzégovine, Burkina Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, Comores, Congo, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Géorgie, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Moldavie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Ukraine, Vietnam.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE RETOUR HUMANITAIRE

UNE AIDE POUR RETOURNER DANS VOTRE PAYS



ANAEM
Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations

VOUS ÊTES ÉTRANGER, SANS RESSOURCES, EN SITUATION RÉGULIÈRE OU IRRÉGULIÈRE : vous pouvez bénéficier d'une aide au retour humanitaire.

Dans certains pays*, l'ANAEM peut vous aider à réaliser un projet d'entreprise. En fonction du montant du projet, l'ANAEM peut financer le démarrage de votre activité dans la limite de 7 000 € maximum.

L'ANAEM VOUS ACCOMPAGNE DANS LA PRÉPARATION DE VOTRE RETOUR ET VOUS PROPOSE :

- Un entretien confidentiel avec un conseiller de l'ANAEM.
- La prise en charge de vos frais de transport jusqu'à votre destination finale dans votre pays.
- L'organisation de votre retour (réservation et prise en charge de vos billets de transport, obtention d'un document de voyage…).
- Le versement d'une aide financière.

POUR BÉNÉFICIER DE CETTE AIDE :

- Déposez une demande d'aide à la Direction territoriale de l'ANAEM la plus proche de votre domicile.
- Vous pouvez également télécharger un formulaire de demande d'aide sur le site internet : www.anaem.fr
  Complétez-le et renvoyez-le à la Direction territoriale de l'ANAEM la plus proche de votre domicile.

*Algérie, Arménie, Bénin, Bosnie Herzégovine, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Comores, Congo, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Géorgie, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Moldavie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Ukraine, Vietnam.

LETTRE-TYPE A ENVOYER PAR LES PREFECTURES

CIRCULAIRE DU 7 DECEMBRE 2006

Objet : Aide au retour volontaire.

Madame, Monsieur,

Je tiens à vous informer que la préfecture de ……. vous permet de bénéficier immédiatement d'une aide au retour volontaire pour rentrer au (pays d'origine).

Cette aide comprend :

- 2.000 euros pour vous
- 1.500 euros pour votre époux (se)
- 1.000 euros pour chacun de vos trois premiers enfants
- 500 euros pour chacun des autres enfants, à partir du quatrième
- Soit …….. euros d'aide financière.

A cette somme s'ajoutent les frais de voyage jusqu'au (pays d'origine) pour vous et pour votre famille.

Le personnel de l'Agence national de l'accueil des étrangers et des migrations est prêt à vous voir en entretien afin de vous expliquer l'aide au retour volontaire et de vous aider à en bénéficier. N'hésitez pas à les contacter au XXXXXXXXXX ou à vous rendre sur place : XXXXXXXXXXXXXXX

Je vous adresse, jointes à la présente, une brochure vous expliquant de façon détaillée cette aide au retour volontaire ainsi qu'une déclaration d'accord ou de refus du bénéfice de l'aide au retour volontaire.

Après avoir lu ce courrier et la brochure sur l'aide au retour volontaire, vous voudrez bien me retourner la déclaration d'accord ou de refus datée et signée par vos soins dans le délai de 10 jours à l'adresse suivante :

M .....
Bureau des étrangers
Préfecture de .....

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes meilleures salutations.

DECLARATION-TYPE

CIRCULAIRE DU 7 DECEMBRE 2006

Je soussigné,

Monsieur □ Madame □ Mademoiselle □

Nom : …….. (à remplir par la préfecture)
Prénoms : …….. - ……..

Adresse : …….. - ……..

Déclare :

1. Avoir reçu personnellement une offre d'aide au retour volontaire vers mon pays d'origine.

   Cette offre, accompagnée d'une brochure générale d'information, comportait notamment une aide financière d'un montant de ……. € pour moi-même (et ma famille*).

2. Accepter cette offre*

   Refuser cette offre*

Fait à

Le

Signature :

* Rayer la mention inutile

Enfin, l'organisation d'un suivi du dispositif s'est traduite par la création d'un « comité de pilotage interministériel » qui est placé sous la présidence du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). Cet organe est doté d'un pouvoir de décision sur les éventuelles adaptations à apporter ou encore sur les publics cibles à privilégier en priorité, dont il a notamment fait usage en novembre 2007 :

> « Afin que le dispositif ARH connaisse une plus large application, il a été décidé lors de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'Immigration (CICI) du 19 novembre 2007, de doubler le montant de l'aide financière fixée par la circulaire […]. Son montant est désormais fixé comme suit : 300 € par adulte, 100 € par enfant mineur […]. Vous vous attacherez à proposer systématiquement cette aide aux ressortissants de l'Union européenne qui séjournent en France en situation de grande précarité, soit en campements collectifs, soit en habitat diffus ou encore pris en charge par les différents dispositifs d'hébergement[470]. »

Le comité est également destinataire du « bilan qualitatif et quantitatif » des départs réalisés chaque mois et sur lequel il est prévu de porter une grande attention. Le texte a d'ailleurs précisé que les statistiques des retournés « volontaires », qui ne sont donc pas à priori tous en situation irrégulière et expulsables, doivent figurer « dans le décompte des étrangers ayant fait l'objet d'un éloignement effectif. »

Ce décompte a d'ailleurs été facilité lors de l'instauration du fichier « Oscar », Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour, au sein de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii, ex-Anaem) en 2009[471]. Ce fichier a renforcé le recueil des informations de l'ensemble des personnes qui ont quitté le territoire par le biais des aides au retour déjà mis en œuvre depuis les années 1970, et permis aux administrations d'organiser le suivi administratif et comptable des procédures d'aide au retour. En outre, le fichier Oscar est doté d'un module de contrôle biométrique de l'aide au retour : a ainsi été institué un fichage morphologique (photo et empreintes des dix doigts) des retournés. L'octroi d'une aide est conditionné à la prise des empreintes digitales de chaque bénéficiaire, adulte et enfant âgé de 12 ans et plus.

Depuis 2010, les données recueillies sont conservées pendant cinq ans et accessibles aux agents de l'Ofii mais aussi aux fonctionnaires des préfectures, des ambassades, des consulats ainsi qu'aux partenaires conventionnés de l'Ofii qui sont concernés par le dispositif. L'argument principal qui a présidé à la mise en place de ce contrôle biométrique portait sur la prévention des éventuels « abus » de demandes d'aide au retour. Pourtant l'organisation d'une circulation interinstitutionnelle de ces informations, et non strictement au sein de l'Ofii qui est l'institution décisionnaire exclusive en matière d'octroi des aides au retour, a mis en question cette seule finalité.

[470] Anaem, *Instruction 2007/09 du 26 novembre 2007 sur l'aide au retour humanitaire*.
[471] Décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, JORF du 28 octobre 2009.

La réorganisation de 2010

Partant du constat que « depuis que les aides au retour existent, il n'a pas été possible de développer des flux en nombre suffisant[472] », le CICI a décidé de remodeler le dispositif d'incitation au retour afin de « donner plus de consistance et de substance à une politique d'aide au retour qui, jusqu'à présent, n'avait pas vraiment décollé » et de « renforcer l'attractivité des aides[473] ». Par delà son ambition quantitative, cette réforme a traduit la volonté des autorités « d'aller encore plus loin […] pour faire de l'aide au retour un instrument figurant à partie entière dans la panoplie des dispositifs de maîtrise des flux migratoires et de développement solidaire[474] ». En mars 2010, une instruction de l'Ofii[475] s'est ainsi substituée à la circulaire du 7 décembre 2006.

Les nouvelles dispositions ont élargi le spectre des personnes éligibles à ce dispositif d'aide au retour et à la réinsertion, tout en instituant de nouvelles conditions d'octroi, qui sont directement inspirées des normes européennes en matière d'immigration et des accords bilatéraux de « gestion concertée des flux migratoires ». Le dispositif d'incitation au départ est désormais strictement calqué sur les règles d'entrée et de circulation dans l'espace Schengen applicables autant pour les étrangers soumis à l'obligation de visa que pour les citoyens européens censés remplir, au-delà de trois mois, certaines conditions de ressources. La dimension temporelle du droit au séjour de courte durée (trois mois) est érigée en critère principal autour duquel s'organise la répartition des aides et des catégories administratives éligibles. Cette évolution s'est traduite par un renforcement du contrôle des publics ciblés. Outre la poursuite des pratiques d'information et de proposition qui sont instituées depuis 2005, l'instruction de 2010 a invité les agents chargés de l'application du dispositif à évaluer, « au cas par cas », le « risque d'un retour en France » et à prêter attention « aux parcours migratoires de certains candidats au retour et à la fréquence des allers-retours éventuels entre le pays d'origine, d'autres pays de l'UE et la France ».

Réservée aux étrangers non communautaires en situation irrégulière, qu'ils aient ou non effectué des démarches en vue de l'obtention d'un titre de séjour et quel que soit le motif de l'obligation de quitter le territoire, l'aide au retour volontaire est désormais conditionnée à une présence sur le territoire d'au moins trois mois. Si le montant de l'incitation financière reste le même, son fractionnement n'est plus de mise sauf « exceptions tenant aux parcours migratoires des candidats au départ[476] ». Les agents du retour volontaire sont chargés d'apprécier le « risque de retour en France ». Décrit comme un facteur d'incitation

[472] Ofii, Extrait du procès-*verbal du conseil d'administration du 22 avril 2009 adoptant la proposition de* réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion.
[473] Ofii, *Rapport au conseil d'administration du 22 avril 2009 sur la réforme du régime d*es aides au retour et à la réinsertion en 2009.
[474] Ofii, Extrait du procès-*verbal du conseil d'administration du 22 avril 2009*, précité.
[475] Ofii, *Instruction n°2010/03 du 15 mars 2010 sur la mise en place du dispositif d'aide au retour et à la* réinsertion.
[476] Idem.

supplémentaire, le versement unique doit permettre de simplifier l'administration de l'aide hors de France, dans les « régions connaissant des conditions de sécurité aléatoires[477] ».

Par ailleurs, alors que la loi a prohibé, à deux reprises[478], l'application de l'aide au retour volontaire au sein des centres de rétention, dès octobre 2007, une instruction interne à l'Anaem y a introduit le dispositif : une information sur l'aide au retour est délivrée aux étrangers à leur arrivée en rétention et lors d'une éventuelle libération. Les règles de mars 2010 vont plus loin et introduisent, en toute illégalité, une nouvelle exception pour « les étrangers, retenus en centre de rétention administrative (Cra) et ayant la nationalité d'un pays signataire d'un accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires avec la France qui prévoit que ses ressortissants, séjournant en France irrégulièrement, se voient proposer l'aide au retour. » Seuls les ressortissants du Bénin, du Burkina Faso, du Sénégal et de Tunisie sont concernés. Les accords contractés par la France avec ces pays ont fait référence au dispositif d'aide au retour, sans pour autant prévoir de modalités spécifiques ; il est généralement stipulé que la France « s'engage à proposer son dispositif d'aide au retour volontaire aux ressortissants [nationalité] en situation irrégulière en France ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ». Malgré le caractère paradoxal de cette disposition, le texte est silencieux sur l'application de l'aide au retour volontaire dans le contexte coercitif de la rétention. Les règles de l'aide au retour ont ainsi intégré la dimension de contrainte dans la mise en œuvre du dispositif, et de fait, la porosité des frontières catégorielles entre les retours « volontaires » et « forcés ».

L'aide au retour humanitaire est réservée aux « étrangers présents sur le territoire français depuis plus de trois mois, en situation de dénuement ou de grande précarité[479] ». Si jusqu'alors les personnes interdites du territoire par l'autorité judiciaire étaient exclues de l'application des dispositifs d'aide au retour, elles ont été rendues éligibles à l'ARH. Par ailleurs, il est prévu d'opérer un contrôle différencié des demandes qui sont émises par des citoyens européens : si la prise en charge du retour par l'Ofii est justifiée pour les requérants « signalés par les préfets ou par des structures d'aide aux personnes démunies », les « initiatives individuelles d'étrangers » doivent être regardées avec davantage d'attention.

[477] Ofii, *Rapport au conseil d'administration du 22 avril 2009 sur la réforme du régime des aides au retour et à* la réinsertion en 2009.

[478] Outre l'article L. 511-1 du Ceseda qui, depuis 2006, a introduit la possibilité pour les étrangers sous OQTF de solliciter le dispositif d'aide au retour hors des centres de rétentions, la réforme législative des mesures d'éloignement de juin 2011 a ajouté un article L.512-5 qui stipule : « L'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut solliciter un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine, sauf s'il a été placé en rétention. »

[479] Ofii, *Instruction n°2010/03 du 15 mars 2010 sur la mise en place du dispositif d'aide au retour et à la* réinsertion

Synthèse des modalités prévues par l'instruction n°2010/03 de l'Ofii du 15 mars 2010

LES AIDES AU RETOUR

	Pour qui ?	Exclusions	Quoi ?
Aide au retour volontaire (ARV)	• Personnes sous OQTF, IQTF, APRF sauf si placement en CRA • Personnes en situation irrégulière **depuis 3 mois en métropole** • Ressortissants d'un pays signataire d'un accord de gestion concertée des flux migratoires et placés en CRA	• Personnes sous ITF ou arrêté d'expulsion • Citoyens communautaires • Conjoints de français (L. 521-3) et étrangers relevant de la procédure de regroupement familial • Personne détentrice d'un titre de séjour	• 3 500 € pour un couple marié • 2 000 € par adulte • 1 000€ par mineur jusqu'au 3e • 500€ à partir du 4e enfant versés lors du départ, en une fois sauf « exception tenant au parcours migratoire » (risque de retour en France)
Aide au retour humanitaire (ARH)	• Citoyens européens depuis 3 mois en France en situation précaire (dont les consulats ne peuvent financer le rapatriement) • Ressortissants extracommunautaires depuis 3 mois en France en situation précaire • Personnes sous ITF non exécutée (avec l'aval de la préfecture) • Personnes exclues de l'ARV	• Conjoints de français et étrangers relevant de la procédure de regroupement familial	• 300€ par adulte • 150€ par mineur versés lors du départ
Aide au retour sans aide financière (AR)	• Personnes en situation précaire **depuis moins de 3 mois en métropole**, « à titre exceptionnel et après examen de la situation individuelle et familiale » • Mineurs isolés, toute nationalité confondue, sur demande du magistrat compétent, dans le cadre d'une réunification familial dans le pays d'origine ou un pays d'accueil.		

L'aide ne peut être accordée qu'une seule fois : toute personne en ayant d'ores et déjà bénéficié n'est plus censée être éligible à aucune des aides.

Toute personne en mesure de quitter le territoire par ses propres moyens est également exclue du dispositif.

L'aide au retour volontaire (ARV) est destinée aux personnes en séjour irrégulier uniquement.

L'aide au retour humanitaire (ARH) et l'aide au retour simple (AR) concernent quant à elles les individus en « situation de dénuement ou de grande précarité. »

Seule l'ARH est applicable dans les DOM.

Quelle que soit la forme de retour (ARV, ARH, AR), l'organisation du départ par l'Ofii comprend :

- une aide administrative (obtention de document transfrontalier et frais liés),

- la prise en charge du transport (liée aux démarches consulaires, et depuis la ville de départ en France jusqu'à la ville de destination),

- le financement des excédents de bagages (40 kg par adulte et 10 pour les mineurs)

- « si nécessaire », les frais d'hébergement et le repas dans l'attente du départ

- « le cas échéant », une « aide à la décision »

L'AIDE A LA REINSERTION, EN FONCTION D'UNE COUVERTURE GEOGRAPHIQUE VARIABLE

	Pour qui ?	**Exclusions**
Aide à la réinsertion	• Personnes éligibles à l'ARV et l'ARH • « Jeunes professionnels » (accord de gestion des flux migratoire) après un séjour de 18 mois et rentrés depuis moins de 6 mois • Personne ayant séjourné en France 2 ans et rentrée par ses propres moyens depuis moins de 6 mois	• Personnes éligibles à l'AR • « Salariés en mission » • Retraités (65 ans ou dont la santé est incompatible avec la conduite d'une activité économique) • Nationaux • Conjoints de Français

Liste des pays couvert au 20 mars 2010 :

- Par l'Ofii : Arménie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Congo RDC, Gabon, Côte d'Ivoire, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Mali, Moldavie, Sénégal, Togo, Tunisie, Ukraine.

L'application du dispositif de réinsertion en Roumanie venait d'être suspendue.

- Par l'OIM : Afghanistan, Bangladesh, Djibouti, Ethiopie, Inde, Irak (3 gouvernorats kurdes), Iran, Kenya, Kosovo, Pakistan, Serbie, Soudan, Sri Lanka.

En juillet 2010, la prise en charge des aides à la réinsertion par l'OIM est supprimée.

Mais ce n'est pas tant la condition de « grande précarité » qui est ici en jeu que le contrôle des déplacements :

> « Lorsque les demandes résultent d'initiatives individuelles d'étrangers non suivis par des organismes d'aide aux personnes démunies, vous vous assurez, au moyen des éléments constitutifs du dossier, que leur situation justifie une prise en charge de l'Ofii. A cet égard, vous serez attentifs aux parcours migratoires de certains candidats au retour et à la fréquence d'allers retours éventuels entre le pays d'origine, les pays de l'UE et la France[480]. »

La condition du séjour de trois mois a, semble-t-il, primé sur les considérations propres à la situation juridique et sociale des demandeurs. C'est d'ailleurs ce que semble avoir confirmé la création d'une « aide au retour sans aide financière » (AR) à laquelle, d'après l'instruction, ont été rendus éligibles « à titre exceptionnel et après un examen de leur situation individuelle et familiale, les étrangers en situation de dénuement ou de grande précarité, non éligibles à l'ARV ou à l'ARH et présents sur le territoire métropolitain depuis moins de trois mois. » Ce retour aidé, qui est censé « apporter une réponse à la situation des étrangers les plus vulnérables, comme les familles avec enfants en situation de dénuement et de grande précarité, les personnes seules (personnes âgées, malades, jeunes isolés ou victimes de la traite des êtres humains ou des réseaux de prostitution) », n'est accompagné d'aucun pécule. Il est d'ailleurs demandé aux agents du retour :

> « Lors de l'entretien d'accueil, vous indiquerez clairement aux bénéficiaires qu'aucune aide financière ne sera versée au moment du départ et leur ferez signer un document sur lequel les bénéficiaires déclarent avoir pris connaissance du fait qu'aucun pécule ne leur sera versé.[481] »

La réforme de mars 2010 a été guidée par la volonté d'étendre le dispositif de réinsertion : « Afin de renforcer l'adhésion au processus de retour, le dispositif de création d'entreprise doit devenir le prolongement naturel de l'aide au retour pour les migrants bénéficiant d'un retour aidé[482] ». Or les personnes retournées avec l'aide au retour simple (AR) n'ont pas accès à l'aide à la réinsertion. En dehors de la venue de nouveaux partenariats (l'OIM notamment) dans des pays jusqu'alors non couverts par les programmes de codéveloppement, l'évolution du contenu du dispositif n'a concerné qu'à la marge les étrangers en situation irrégulière. En effet, l'essentiel des modifications a consisté à mettre en conformité l'octroi d'une aide à la réinsertion avec les engagements bilatéraux pris par l'État dans le cadre de la politique de « gestion concertée des flux migratoires ». Dans ce cadre restreint et sous certaines conditions statutaires, financières et en matière de création d'emplois, une « aide à la préparation du projet économique en France » et l'octroi d'un financement allant jusqu'à 20 000 euros sont institués pour « les étrangers originaires d'un pays ayant signé un accord relatif à la gestion des flux migratoires avec la France, après un séjour d'au moins dix-huit mois en qualité de « jeunes professionnels[483] ». A cet égard, l'instruction de mars 2010 a rappelé que :

---

[480] Ofii, Instruction n°20*10/03 du 15 mars 2010 sur la mise en place du dispositif d'aide au retour et à la* réinsertion.
[481] Idem.
[482] Ofii, *Rapport au conseil d'administration du 22 avril 2009 sur la réforme du régime des aides au retour et à* la réinsertion en 2009.
[483] Ofii, Instruction n°2010/03 du 15 mars 2010, précitée.

> « Les étrangers en situation régulière, titulaires d'un titre de séjour en cours de validité et qui souhaitent bénéficier de l'aide à la réinsertion prise en charge par l'Ofii pour créer une entreprise dans leur pays, n'ont pas à restituer leur titre préalablement à leur départ[484]. »

Aussi est-il surprenant de voir, dans le Ceseda, l'article L. 331-1, qui a été introduit dans la législation en 1984 lors de l'institutionnalisation de l'aide publique à la réinsertion. Cet article, intitulé « l'aide au retour volontaire » énonce que :

> « Les étrangers qui quittent la France pour s'établir dans leur pays d'origine et qui bénéficient à ce titre, sur leur demande, d'une aide publique à la réinsertion perdent les droits attaches aux titres de séjour et de travail qu'ils détiennent. Les intéresses restituent leurs titres et reçoivent une autorisation de séjour provisoire suivant des modalités fixées par décret. »

Or l'instruction n'a pas force de loi. Cette confusion terminologique et juridique illustre l'ambivalence des registres de cette « aide » et l'ambigüité inhérente à l'incitation au départ les étrangers. Au regard des multiples conditions et de la complexité du montage institutionnel pour réaliser l'aide à la réinsertion, la réforme de 2010 ne paraît pas avoir véritablement conforté la promesse d'une aide à la réinsertion. Il est d'ailleurs précisé que des « instructions complémentaires […] seront communiquées après cadrage définitif de la prestation d'aide à la préparation du projet concernant l'aide éventuellement proposable aux étrangers venant de faire l'objet d'une OQTF valable 30 jours[485] ». La réforme a, semble-t-il, été adoptée avant que la définition de l'ensemble de ses dispositions ne soit achevée. Depuis lors, aucune réglementation n'est venue apporter de précision sur ce sujet. Malgré la volonté affichée de renforcer ce mécanisme, l'opacité des règles n'a rien facilité.

En mars 2012, la définition des « conditions d'octroi et le montant de l'aide au retour » a été confiée au ministre de l'Intérieur (chargé de l'immigration), et cela « après avis du conseil d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration[486] ». A cette occasion, il a été précisé que :

> « L'aide peut comprendre : 1° La prise en charge des frais de réacheminement ; 2° Une allocation destinée à faciliter la réinsertion dans le pays de retour ; 3° Le cas échéant, une aide technique et un suivi de projet. »

Lors de la publication de ces dispositions, le directeur général de l'Ofii a confirmé le caractère dérogatoire du dispositif et le relatif vide juridique dans lequel il est appliqué :

> « Le décret comporte en effet des dispositions sur le fonctionnement de l'Office qui permettent d'établir une base juridique plus solide notamment pour tout ce qui touche au retour et la réinsertion des étrangers dans leur pays. Jusqu'à présent nous n'avions pas les bases juridiques nous autorisant à conduire les opérations que l'on mène depuis quelque temps en la matière.[487] »

Se pose dès lors la question de l'application concrète de cette « aide ».

---

[484] Souligné dans le texte d'origine.
[485] *Instruction n°2010/03 de l'Ofii du 15 mars 2010*.
[486] Article 26 du décret n°2012-336 du 7 mars 2012 relatif à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, JORF du 9 mars 2012.
[487] Acteurs publics, 12/3/2012, « C'est le ministère de l'Intérieur qui fixe les règles », propos recueillis par Xavier Sidaner.

2. Modeler le paysage institutionnel à l'image d'une « nouvelle » gestion des migrations ?

Durant ces dix dernières années au moins, la politisation des questions migratoires et les réformes successives des services de l'État ont largement contribué à l'évolution des acteurs qui ont agi pour son compte. Tous n'ont d'ailleurs pas passé le cap de 2010, à l'exemple du Service social d'aide aux émigrants (SSAE), une association qui figurait parmi les opérateurs en matière d'immigration et d'asile. Les orientations adoptées durant cette période ont contribué à l'inscription de la logique de « gestion des flux migratoires » dans les administrations. Si cette tendance n'est certes pas nouvelle, la création d'un ministère dédié à cette politique en 2007 (**a**) puis d'un opérateur chargé de l'appliquer, l'Office de l'immigration et de l'intégration en 2009 (OFII) (**b**), est le produit d'une évolution des modes d'action publique à destination des étrangers qui doit néanmoins être interrogée dans une perspective historique et dans ses effets politiques actuels. Par delà l'affichage d'une volonté de rupture, quelles transformations ont été opérées au sein des services de l'État et quels ont été leurs effets pratiques pour ceux chargés d'appliquer les décisions et pour ceux qui y sont assujettis, les étrangers ?

a. La création du M3IDS : vers un monopole du ministère de l'Intérieur

Le paysage des institutions chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique migratoire a connu de profondes évolutions dans les années 2000. A cet égard, la mise sur pied, le 18 mai 2007, d'un « ministère dédié à la question des flux migratoires[488] » au sein du gouvernement a constitué un symbole éclairant des enjeux qui ont traversé l'inscription continue de la problématique de l'immigration au cœur du débat public et des services de l'État dans l'histoire récente en France.

La concrétisation d'une idée ancienne : regrouper les questions migratoires au sein d'un ministère

Le projet présidentiel de « réunir dans un ministère l'immigration et l'identité nationale[489] » a donné lieu à une vive polémique et fait couler beaucoup d'encre, dans les différents organes de presse comme au sein des milieux associatifs et académiques. Le jour de l'officialisation du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, huit des douze membres du conseil scientifique de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) ont ainsi démissionné pour exprimer leur opposition à ce qu'ils considéraient être une « association inacceptable », un « rapprochement [qui] s'inscrit dans la trame d'un discours stigmatisant l'immigration et dans la tradition d'un nationalisme fondé sur la méfiance et l'hostilité aux étrangers[490] ». L'opportunisme politique de cette manœuvre,

[488] Lettre de mission de M. Sarkozy, président de la République, adressée à M. Hortefeux, ministre de *l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement,* le 9 juillet 2007
[489] Idem.
[490] Communiqué de démission des instances officielles de la CNHI de huit historiens et démographes, 18 mai 2007.

qui visait à gagner les suffrages des partisans du Front national (FN), a d'ailleurs été confirmé par l'ancien Premier ministre, Dominique de Villepin, qui a déclaré au cours d'un entretien accordé à Public Sénat, le 29 février 2012 :

> « Nicolas Sarkozy m'avait clairement dit : "Si j'ai choisi de créer le ministère de l'Identité nationale, c'est parce que mon conseiller Patrick Buisson m'a dit qu'en faisant ça tu gagneras 7 points". (…) Il m'a dit "j'ai envisagé de ne pas le faire parce que j'ai conscience que c'est dangereux"[491]. »

La thématique de l'« identité nationale » avait déjà été investie au cours des années 1980 par la droite ; cette stratégie lui avait alors permis de reprendre à son compte le discours nationaliste du FN et de remporter les élections législatives de 1986 (Gastaut, 2000 ; Noiriel, 2007b). On peut penser que l'inscription de ce thème au fronton du ministère relève de la résurgence symbolique d'une idéologie xénophobe : elle instrumentalise une supposée menace intérieure à la société en alliant la rhétorique de la défense de la nation à une attitude de mise à l'écart et de proscription vis-à-vis des étrangers. Toutefois, ne faut-il pas voir, au-delà de l'enjeu de stratégie politique, un continuum avec les logiques plus ancrées dans les discours et les pratiques publics qui se rattachent à l'usage d'une catégorie tout aussi normative mais accréditée par l'ensemble de la classe politique, à savoir l'« intégration » ? Face aux critiques suscitées par la formulation du candidat de la droite, il avait d'ailleurs été suggéré de troquer l'une et l'autre. Simone Veil, ancienne ministre de la droite, s'était, par exemple, exprimée en faveur d'une substitution :

> « Je n´ai pas du tout aimé cette formule très ambiguë. J´aurais préféré parler d´un ministère de l´immigration et de l´intégration[492]. »

Finalement, les deux termes (« intégration » et « identité nationale ») ont été inscrits et accolés dans l'étiquette du ministère, masquant ainsi le caractère hybride de cette double formulation, triple si l'on ajoute le socle, à savoir l'immigration.

L'opposition sur ces notions s'était déjà manifestée à l'international, et particulièrement au Sénégal à propos du « codéveloppement ». Dès 2006, les critiques émises par le président sénégalais Abdoulaye Wade contre un tel concept qui n'était, selon lui, qu'un artifice synonyme d'expulsion, avaient pesé dans les négociations bilatérales au point d'en écarter toute mention dans l'accord « relatif à la gestion concertée des flux migratoires » signé le 23 septembre de la même année. Parmi les pays sollicités à cette époque par la France en vue de la conclusion d'« accord de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement », seul le Sénégal a refusé la référence à ce corollaire de la politique de contrôle des migrations et a privilégié des dispositions concernant la « participation des migrants au développement de leur pays d'origine » ainsi que la « coopération pour le développement[493] ». Pour autant, ce sujet de friction a ressurgi en 2007, lors des discussions sur les modalités d'application de

[491] Public Sénat, 29/2/2012, « Quand Sarkozy se confiait à Villepin… », par Hélène Risser.
[492] Libération, 16/3/2007, « Début de polémique entre Simone Veil et Nicolas Sarkozy ».
[493] Articles 5 et 6 de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal, signé à Dakar le 23 septembre 2006.

l'accord. En mars 2008, un mois après la fin de ces tractations[494], le « codéveloppement » disparaissait de l'intitulé du ministère, devenu M3IDS : la notion de « développement solidaire » lui succédait, sans susciter d'intérêt dans la sphère publique. Brice Hortefeux, alors à la tête du M3IDS, a néanmoins justifié devant l'Assemblée nationale ce changement terminologique :

> « La nouvelle notion de « développement solidaire » nous a été suggérée par le Président sénégalais Abdoulaye Wade, qui estimait peu compréhensible le concept de codéveloppement entre deux pays inégaux sur le plan démographique et économique. L'idée d'une solidarité par le développement traduit mieux notre volonté de couvrir tous les aspects des phénomènes migratoires et de nous inscrire dans l'approche globale adoptée par les institutions européennes : maîtrise des flux, mais aussi réduction de la pauvreté[495]. »

Loin de rompre avec l'idée, pourtant contestée comme nous l'avons vu, selon laquelle le développement serait la solution pour endiguer les migrations, cette innovation sémantique semblait mettre, au nom d'une « solidarité » face aux inégalités mondiales, l'inscription de la logique de contrôle des migrations dans les domaines de la coopération et de l'aide au développement afin d'organiser plus étroitement la collaboration des pays d'émigration.

Mais, en amont de ces controverses, l'édification d'un ministère consacré à l'immigration, en tant que problématique spécifique nécessitant un traitement à part, n'a guère rencontré de résistance au cours de la campagne présidentielle. Au contraire, elle a fait l'objet d'un consensus au sein de la classe politique. Les candidats en tête de course dans les sondages pour la présidence n'ont pas repoussé cette idée lors de l'annonce d'un tel projet par Nicolas Sarkozy en mars 2007[496]. Dans son programme « Pour une France écologique et solidaire », la candidate écologiste avait, quant à elle, plaidé pour un « transfert de la compétence "Immigration" du ministère de l'Intérieur à un ministère de la Coopération solidaire, du Commerce international et des Migrations[497] ». Il serait, dès lors, réducteur d'appréhender la construction de cette institution uniquement au regard de l'histoire du temps présent et d'un simple enjeu électoral. Pour reprendre la formule de Sylvain Laurens, il s'agirait davantage d'un « ministère symptôme » (2008a), du produit des débats et des politiques publiques qui jalonnent l'histoire de l'immigration dans la V^{e} République. De quoi ce projet s'est-il finalement nourri ?

Depuis la fin de l'Empire colonial français et la reconstruction des rapports avec les « sujets français » devenus des « étrangers immigrés », différents processus à l'œuvre au sein des organes de l'État se sont combinés et ont rendu possible l'apparition d'un ministère spécifiquement en charge de l'immigration au sein du paysage institutionnel. Parmi ces dynamiques, on peut relever notamment la technocratisation des politiques d'immigration qui

[494] Le 25 février 2008, un avenant à l'accord de gestion concertée des flux migratoires entre le Sénégal et la France est signé : il définit les conditions relatives à la délivrance de visas de circulation, les secteurs du marché du travail ouverts au recrutement de travailleurs sénégalais en France ainsi que les modalités de réadmission et d'aide au retour des Sénégalais sans-papiers.
[495] Assemblée nationale, 2008, Projet de loi de finances pour 2009 : Aide publique au développement, Compte spécial : Prêts à des Etats étrangers, Compte rendu de la Commission élargie, 6 novembre 2008.
[496] Libération, 9/3/2007, « Sarkozy veut un ministère de l'immigration et de l'identité nationale ».
[497] Dominique Voynet, « Le contrat écolo », Présidentielles 20007, 14^{e} orientation, p. 7.

constituent d'ailleurs un domaine de reconversion privilégié pour les anciens hauts fonctionnaires coloniaux (Laurens, 2009), la construction sociale des représentations de l'étranger en tant que problème public relayé par les médias, les experts et les agents de l'État (Noiriel, 2007a), le consensus politique formé autour d'une nécessaire « maîtrise des flux migratoires » depuis la décision de 1974 de suspendre – temporairement à l'époque – l'immigration (Weil, 2004 [1991]), ou encore une conception économique de la présence étrangère au regard du coût qu'elle est supposée faire peser sur les équilibres budgétaires à l'échelle nationale et européenne (Sayad, 1986 ; Marie, 1997).

Aussi la technicisation dont l'immigration fait l'objet depuis plusieurs décennies a-t-elle permis de la façonner, non plus seulement comme un enjeu politique mais aussi comme une question de « gestion », un domaine relevant de la bureaucratie. Après l'instauration d'un Office national d'immigration en 1945, le nombre d'organismes publics et de fonctions institutionnelles liés spécifiquement aux questions migratoires s'est accru au fil des années, d'abord avec la création d'une Direction de la population et des migrations (DPM) en 1967, puis en 1974 d'un secrétariat d'État aux Travailleurs immigrés et, en 1989, d'un secrétariat d'État à l'Intégration ainsi que d'un Haut conseil à l'intégration (HCI). Divers comités interministériels ont également vu le jour, au gré des thématiques portées sur le devant de la scène politique : l'intégration en 1989[498], le contrôle de l'immigration en 2005[499]. Cette évolution institutionnelle a contribué à la recomposition des rapports de force entre les ministères traditionnellement responsables des politiques d'immigration et d'asile, c'est-à-dire en charge de l'intérieur, des affaires sociales et du travail, ainsi que des affaires étrangères. Dans la confrontation des attributions propres à chacun de ces ministères, la politique migratoire s'est ainsi forgée autour de considérations liées à l'ordre public, à la protection de la main d'œuvre nationale et à la surveillance du marché du travail ainsi qu'au respect des engagements internationaux.

Pourtant, l'idée d'instituer un ministère chargé spécifiquement des questions d'immigration n'était pas inédite. Elle a été envisagée à diverses reprises au début des années 1990, au cours des réformes successives relatives à l'organisation des services de l'État. Si l'opportunité et les modalités d'un tel projet ont divisé les acteurs publics, les propositions émises à ce sujet ont considéré, de façon unanime, qu'il était impératif de réorganiser les administrations. Ces dernières ont régulièrement été décrites comme une vaste nébuleuse sans véritable coordination faute d'un accord politique sur la stratégie à suivre entre les différentes structures parties prenantes. Dans son avis Intégration *: l'organisation adm*inistrative annexé au rapport du Haut conseil à l'Intégration de 1991, Jean Gaeremynck a toutefois mis en doute la possibilité même de fonder une telle institution, du moins pour ce qui était de l'intégration :

> « Il serait totalement illusoire de penser qu'un seul ministère pourrait un jour regrouper l'ensemble des services menant des actions significatives dans le domaine de l'intégration, puisque près de la moitié des ministères seraient concernés, et un très grand nombre de

[498] Décret n°89-881 du 6 décembre 1989 portant création du comité interministériel à l'intégration, JORF du 9 décembre 1989.
[499] Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration, JORF du 27 mai 2005.

directions d'administration centrale... Il n'y a donc pas d'autre solution que de faire travailler ensemble des ministères distincts, et on retrouve là la spécificité de la politique d'intégration, qui est de rechercher la synergie des actions sectorielles.[500] »

Six ans plus tard, cette conception a partiellement été démentie par une mission conjointe de fonctionnaires du Conseil d'État et des inspections générales des affaires sociales d'une part et de l'administration, d'autre part :

« La mission considère que l'État a particulièrement besoin, dans la période actuelle, d'avoir dans son organisation gouvernementale un ministre de plein exercice animateur et coordonnateur du volet "social", complémentaire du volet "régalien", de l'action à destination des étrangers[501]. »

Invoquant les limites d'une politique interministérielle, les auteurs du rapport ont plaidé pour la création d'un « ministre en charge de l'intégration des populations immigrée » et insisté sur sa « vocation sociale, quelle que soit l'étendue de ses autres attributions en fonction de l'organisation du gouvernement[502] ». Si ces suggestions n'ont pas été retenues à cette époque, la mise sur l'agenda d'un nouveau train de réformes soutenu par le président Jacques Chirac à l'occasion d'un discours à Troyes en octobre 2002[503] a fourni l'occasion aux institutions d'étayer leurs argumentaires concernant la création d'un portefeuille ministériel spécifique. C'est dans ce contexte que le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a été sollicité, en février 2004, par le Premier ministre pour émettre des propositions en vue d'une « éventuelle réorganisation, dans un souci de cohérence, de simplification et donc, d'efficacité[504] ». Dans son *Avis sur l'organisation administrative de la politique d'intégratio*n, le HCI considérait que les mesures adoptées en ce domaine devaient s'accompagner d'un pilotage accru à la tête de l'État, éventuellement sous la forme ministérielle :

« À terme, la constitution d'une véritable institution de l'intégration suppose que toutes les institutions évoquées sur un plan central de service public de l'accueil, […], d'une part, et toutes les institutions nouvelles ou renouvelées, […] harmonisent leurs fonctions et leurs actions. C'est pour l'heure, la mission des comités interministériels à l'immigration (en partie) et à l'intégration plus fondamentalement. Ce pourrait être à terme la fonction d'un ministère qui est posée[505]. »

Pour sa part, en 2004, la Cour des comptes a pris appui sur la non-concrétisation du projet d'un ministère des « populations immigrées » de 1997 pour rappeler l'étroitesse de la marge de manœuvre dont disposait le gouvernement en matière de dépenses publiques, et cela d'autant plus qu'il s'était déjà engagé à créer de nouvelles institutions, comme la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), la Cité nationale de

[500] Gaeremynck Jean, 1991, « Intégration : l'organisation administrative », avis annexé au rapport annuel du Haut conseil à l'intégration, in Lallemand Marie-Antoinette, Carcenac Yves, Nouaille-Degorce Jean-François, 1997, *Rapport de la mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'état et des* organismes chargés des étrangers, Paris, Editions La documentation française, p. 188.
[501] Idem, p. 190.
[502] Idem, p. 189.
[503] Le Président, Jacques Chirac, appelait notamment à l'instauration d'un « véritable contrat d'intégration » en prenant pour exemple des orientations prises au sein d'autres pays de l'UE. L'expérimentation d'un « contrat d'accueil et d'intégration » sera instituée dès juillet 2003.
[504] Lettre de saisine du premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, adressée au Haut conseil à l'Intégration, le 16 février 2004
[505] HCI, 2005, Rapport annuel, Editions La documentation française, novembre 2005, p. 172.

l'histoire de l'immigration (CNHI) ou encore l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem). Face au caractère d'urgence attribué par le gouvernement à cette rénovation du paysage institutionnel déjà en cours de recomposition, les magistrats ont estimé que l'action de l'État devait en priorité viser le renforcement des organes de coordination, « à structure ministérielle constante[506] ». La suggestion du HCI est donc restée en sommeil jusqu'au scrutin présidentiel de 2007, où elle est réapparue pour être calquée cette fois-ci sur les orientations qu'avait d'ores et déjà tracé Nicolas Sarkozy alors qu'il occupait la fonction de ministre de l'Intérieur[507].

Un outil au service d'une gestion policière et chiffrée de l'immigration ?

La dénomination à rallonges du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire donne un premier aperçu de l'ampleur des prérogatives de ce portefeuille ministériel qui, outre les domaines mentionnés dans son intitulé, est compétent en matière d'asile et de nationalité. Le ministre « prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'immigration, d'asile, d'intégration des populations immigrées, de promotion de l'identité nationale et de codéveloppement[508] ». Sa participation à la « politique de la mémoire et à la promotion de la citoyenneté et des principes et valeurs de la République[509] » constitue sans doute le contenu de l'affichage de son pouvoir en matière d'« identité nationale ». Ce nouveau mode d'organisation fournit une illustration de la volonté des pouvoirs publics de cerner les trajectoires individuelles dans leur intégralité. La compétence du ministère s'étend ainsi à l'intégralité des parcours administratifs des étrangers, des conditions d'accès au territoire national jusqu'aux critères de naturalisation.

Le décret du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration (voir encadré ci-après) fait la part belle aux logiques répressives (« lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude documentaire », « lutte contre le travail illégal ») et aux mesures de contrôle des migrations, notamment des entrées sur le territoire par le biais de la politique des visas. La perspective sécuritaire s'inscrit également dans le domaine du codéveloppement, où la responsabilité du ministre s'exerce sur les « autres politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations[510] ».

---

[506] Cour des comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressés, novembre 2004, p. 368.

[507] De mai 2002 jusqu'en mars 2004, Nicolas Sarkozy est nommé au poste de ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Il est ensuite placé à la tête du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, puis de mai 2005 à mars 2007, il dirige à nouveau le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

[508] Article 1 du décret n°2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Immigration, JORF n°125 du 1 juin 2007.

[509] Idem.

[510] Idem.

Extraits des attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement

Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'immigration, d'asile, d'intégration des populations immigrées, de promotion de l'identité nationale et de codéveloppement.

Il prépare et met en œuvre les règles relatives aux conditions d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers. Il est chargé :

- en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant des ressortissants étrangers ;

- en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, de la lutte contre le travail illégal des étrangers ;

- conjointement avec le ministre des affaires étrangères et européennes, de la politique d'attribution des visas.

Il est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de la Commission des recours des réfugiés, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées.

Il est responsable de l'accueil en France des ressortissants étrangers qui souhaitent s'y établir et est chargé de l'ensemble des questions concernant l'intégration des populations immigrées en France. Pour l'exercice de cette mission, il est associé à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'éducation, de culture et de communication, de formation professionnelle, d'action sociale, de la ville, d'accès aux soins, à l'emploi et au logement et de lutte contre les discriminations.

Il a la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage. Il est associé à l'exercice par le garde des sceaux, ministre de la justice, de ses attributions en matière de déclaration de nationalité et de délivrance des certificats de nationalité française.

Avec les ministres intéressés, il participe, auprès des ressortissants étrangers, à la politique d'apprentissage, de maîtrise et de diffusion de la langue française. Il est associé à la politique menée en faveur du rayonnement de la francophonie.

Il participe, en liaison avec les ministres intéressés, à la politique de la mémoire et à la promotion de la citoyenneté et des principes et valeurs de la République.

Il est chargé de la politique de codéveloppement et, en liaison avec le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, participe à la définition et à la mise en œuvre des autres politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations.

Dans le respect des attributions du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi en matière de statistique, il coordonne la collecte, l'analyse et la diffusion des données relatives à l'immigration et à l'intégration des populations immigrées. Il est associé à la collecte et à l'analyse des données relatives à la population.

Article 1 du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Dans la lettre de mission adressée au ministre en juillet 2007, la ligne politique qui lui est fixée devait trouver son application dans et par la structuration du nouveau ministère :

> « Le cœur du projet présidentiel en matière d'immigration est de reconnaître l'intérêt pour notre pays et pour les pays d'origine d'autoriser un certain nombre d'immigrés à s'installer en France, tout en exigeant de ceux-ci qu'ils respectent nos valeurs et en maîtrisant l'ampleur des flux migratoires.
>
> Vous disposez pour cela d'un outil majeur : la création d'un ministère dédié à la question des flux migratoires réunissant sous votre responsabilité l'ensemble des administrations concertées. Nous vous demandons d'agir rapidement et avec détermination pour structurer ce ministère, le doter de méthodes et d'outils de travail appropriés et faire en sorte que toutes les administrations qui vous sont rattachées travaillent ensemble dans la même direction. Nous attachons également un prix à une forte mobilité des agents en de l'État entre les responsabilités de gestion des flux migratoires dans les préfectures et l'exercice des responsabilités comparables dans les consulats[511]. »

Une palette d'« indicateurs de résultat » a également été établie pour évaluer l'action du ministère, à savoir :

> « Le rééquilibrage des flux de l'immigration économique par rapport aux autres motifs d'immigration, l'évolution du nombre des entrées nouvelles, l'insertion sociale et professionnelle des immigrés en situation légale, les démantèlement des filières clandestines d'immigration, la lutte contre le travail clandestin et l'augmentation du nombre des reconduites à la frontière, la signature d'accords d'immigration concertée, le renforcement de l'aide au développement dans les pays sources d'immigration, la promotion d'une égalité des chances réelle et la lutte contre les discriminations[512]. »

Cette logique managériale illustrait à la fois la continuité des orientations prises depuis 2003 avec le maintien des objectifs chiffrés en matière de renvois et les éléments prioritaires accordés à la politique d'immigration et d'asile : une optique sécuritaire et sélective des migrations alliée à une logique de mise à contribution des pays étrangers par l'aide au développement. L'élaboration de cette politique d'immigration chiffrée laissait envisager l'opération future de jonglage entre les différentes catégories administratives qui permettra aux services de l'État de produire les statistiques en fonction des prescriptions assignées.

Néanmoins, la lecture du décret précité peut apparaître, de prime abord, en deçà de la « réforme fondamentale de structure[513] » annoncée. Le partage des compétences demeurait de mise. En effet, les compétences confiées au ministre s'exerçaient, dans une large mesure, par cotutelle ou dans le cadre d'une coordination interministérielle avec les organes auxquels elles étaient traditionnellement affectées. En mai 2007, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) et l'ambassadeur du codéveloppement étaient les seules institutions à être placées sous la pleine autorité du ministre, réaffirmant ainsi la priorité accordée à la « maîtrise » des migrations, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières du territoire. Si le M3IDS était présenté comme un « ministère d'État major », autrement dit un organe centralisé ayant pour fonction de fixer des directives et d'élaborer des règles, le principe de délégation de gestion retenu pour la mise en œuvre des politiques publiques d'asile et

[511] Lettre de mission de M. Sarkozy, président de la République, adressée à M. Hortefeux, ministre de *l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement*, le 9 juillet 2007, p. 1.
[512] Idem, p. 4.
[513] Idem, p. 1.

d'immigration laissait supposer un certain statu quo par rapport à la situation antérieure. Toutefois, les services qui relevaient jusqu'alors des ministères chargés de l'intérieur, des affaires étrangères (MAE) et des affaires sociales étaient directement concernés par l'apparition de ce nouvel acteur et amenés à travailler en coopération avec le M3IDS.

Composée d'une mosaïque de fonctionnaires rattachés aux ministères précités, la nouvelle institution n'a pas choisi de disposer d'un corps qui lui serait propre : les agents ont été détachés ou transférés pour le compte du M3IDS mais sont demeuré salariés et sous l'autorité des administrations dont ils étaient issus. Cette mise en commun inhabituelle d'administrations centrales diverses a suscité des résistances qui traduisent la diversité des façons d'appréhender les questions de l'asile et de l'immigration ainsi que l'héritage et la réactualisation des rapports de force entre les différents services de l'État. Comment ce ministère s'est-il aménagé une place et imposé dans ce partage des prérogatives avec les administrations centrales partenaires ? Au sein des institutions, quelles transformations ont-elles résulté de sa structuration, puis de son absorption par le ministère de l'Intérieur en novembre 2010 ?

En décembre 2007[514], le M3IDS s'est doté d'une administration centrale. La mise en place des services centraux du ministère a tracé de nouvelles orientations déjà perceptibles dans l'accent mis sur les attributions en matière de contrôle des flux migratoires et de répressions des étrangers sans titre.

L'administration centrale du M3IDS

- un **secrétariat général et son cabinet**, auxquels il faut adjoindre les activités internes transverses qui sont exercées par un **service de l'administration général et des finances**, un **service de la stratégie** et une **mission de communication** ;

- une **direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté** (DAIC), qui est chargée de l'ensemble des questions concernant les politiques publiques d'accueil et d'intégration ainsi que les questions relatives à la naturalisation.

- une **direction de l'immigration** (DI), qui élabore la réglementation relative à l'entrée, au séjour, à l'exercice d'une activité professionnelle, la lutte contre les fraudes ainsi qu'à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Ces deux directions interviennent au cas par cas pour répondre aux sollicitations ponctuelles des préfectures et des administrations sur certains dossiers problématiques.

- un **service de l'asile**, qui réglemente, comme son nom l'indique, les questions relatives à l'asile ainsi qu'à la prise en charge des requérants. La particularité de ce service est d'avoir été directement rattaché au secrétaire général du ministère : ce rapport hiérarchique traduirait, selon le site du ministère, « la volonté de bien distinguer la problématique de l'asile de celle de l'immigration. »

- un **service affaires européennes**, qui sert à représenter, relayer et coordonner l'action du ministère au sein des instances européennes et des différents acteurs publics français sur ces questions

- un **service des affaires internationales et du développement solidaire**, qui a la charge d'engager et de conduire les négociations d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de promouvoir à l'international cette politique.

[514] Décret n°2007-1891 du 26 décembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, JORF du 30/12/2007.

Le choix des fonctionnaires recrutés au sein de cette administration a fait apparaître, dès 2008, l'emprise très nette du ministère de l'Intérieur. Celui-ci fournissait alors plus d'un tiers des effectifs. Plus encore, l'Intérieur était le seul à être présent dans l'ensemble des différents services créés. Cette particularité a été particulièrement visible au sein des deux nouvelles directions où, s'il n'était pas majoritaire, sa présence a impliqué une transformation des conceptions de missions jusqu'alors exercées par d'autres ministères. Il s'agit d'une part, de la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), qui a repris l'essentiel des missions de la DPM alors rattachée au ministère en charge des affaires sociales, et d'autre part, de la Direction de l'immigration (DI) qui a regroupé la sous-direction de la circulation des étrangers du MAE et la sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière relevant de l'Intérieur.

Composé, en 2008, de 82 agents[515], le cabinet du M3IDS a réuni pas moins de 52 hauts fonctionnaires issus de l'Intérieur et attribué davantage de place aux questions financières (huit personnes) qu'aux enjeux internationaux (quatre salariés du MAE) et au domaine social (trois membres des Affaires sociales). Le bureau du cabinet et le secrétariat général du M3IDS ont confirmé cette logique puisque n'y figurait aucun membre du MAE. Au service des affaires européennes, les treize postes ont été occupés majoritairement par des membres de l'Intérieur ; de même pour le service de l'asile.

Face aux oppositions soulevées par la reconfiguration des champs de compétences et des sphères d'influence, la politique de « révision générale des politiques publiques » (RGPP) a fourni au nouveau ministère la légitimité nécessaire pour remanier et consolider son autorité. Enième action de « modernisation de l'État » entreprise depuis les années 1980, l'objectif affirmé par la RGPP d'une réduction drastique de la fonction et des dépenses publiques a constitué un des terrains privilégiés pour recourir à des choix politiques et remodeler les services de l'État. L'arbitrage final des décisions revenait au secrétaire général de l'Elysée, Claude Guéant, et au directeur de cabinet du Premier Ministre, Jean-Paul Faugère ; tous deux présidaient les conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) et définissaient les orientations à suivre (Burban, 2009). Une nouvelle territorialisation des politiques publiques a attribué un rôle prédominant aux administrations de l'Intérieur. Les options privilégiées ont permis au ministère de se constituer un champ d'action autonome, de l'unifier et de réorganiser les crédits budgétaires qui lui revenaient. Ce processus s'est combiné avec un accroissement des prérogatives des services de l'Intérieur dans la prise en charge des questions migratoires, dont les activités ont été inscrites dans le prolongement du périmètre du M3IDS. A contrario, les ministères en charge des affaires étrangères et des affaires sociales vont être démis d'une partie de leurs attributions.

Dès le 12 décembre 2007, date du premier CMPP, le ministère de l'Intérieur et ses services déconcentrés, c'est-à-dire les préfectures de région et de département, ont vu leur champ d'action ainsi que leur autorité renforcés. On observe une redéfinition des compétences des

[515] Les chiffres produits dans ce paragraphe sont extraits de : Sénat, 2008, Avis n° 102 (2008-2009), fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2009, Tome VII « Immigration, asile et intégration », p. 7-8.

préfets de région et de département : les premiers sont responsables de l'organisation des politiques publiques dans leur région tandis que les seconds, placés sous l'autorité des préfets de régions, sont chargés de leur mise en œuvre au sein du département[516]. En matière d'intégration, les préfets sont devenus responsables des plans départementaux d'intégration qui se substituent aux plans d'accueil jusqu'alors confiés aux directions régionales de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSE). Ces dernières sont placées sous l'autorité des préfets, qui décident de la répartition des crédits et des modalités de leur application. La mise en œuvre des décisions de naturalisation a suivi le même processus : cette compétence, qui était auparavant centralisée par l'administration centrale des affaires sociales (la DPM), a été déconcentrée au niveau des préfectures. La volonté d'augmenter le nombre de reconduites aux frontières a également contribué à une redéfinition des dispositifs et des modalités d'organisation entre les administrations, quitte à revenir sur l'objectif d'économies fixé initialement.

La gestion des centres de rétention, auparavant partagée avec la gendarmerie, a été intégralement transférée à la police des frontières (PAF), chargée de l'ensemble des missions relevant de la « police des étrangers ». En outre, il est décidé à cette occasion de doter la politique de reconduite à la frontière de nouveaux moyens par la création de « pôles interservices d'éloignement » placés sous l'autorité des préfets. Ces pôles ont pour fonction de coordonner, au sein des centres de rétention, l'action juridique (représentation et défense la décision de l'État devant les tribunaux) et l'organisation pratique des renvois (obtention de laissez-passer consulaires, réservation de vols et gestion des escortes). Les préfets, devenus les relais locaux des directives du M3IDS, vont ainsi participer à la mise sur l'agenda local des questions migratoires et du suivi des indicateurs de résultat en mobilisant les partenaires compétents.

Le 4 avril 2008, le comité directeur de la RGPP a révisé les modalités d'exercice de la politique des visas qui relevait alors de la responsabilité conjointe entre le M3IDS et le ministère des Affaires étrangères (MAE). Désormais, cette dernière est exercée sur le plan opérationnel sous l'autorité unique du M3IDS tandis que le ministère des Affaires étrangères (MAE) a conservé son pouvoir d'appréciation en matière de délivrance de visas diplomatiques ou pour des raisons discrétionnaires, ainsi que pour ceux relevant des procédures d'adoption internationale.

En matière d'asile, le MAE a déjà été amputé de sa tutelle sur l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), qui est passé en novembre 2007 sous celle du M3IDS. En outre, le Conseil d'État va quant à lui se voir attribuer l'exercice du contrôle sur la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, ex-Commission de recours des réfugiés qui relevait auparavant du MAE). Le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité est également soumis à de nombreuses coupes dans son domaine de compétences et ses budgets afférents tandis que ses services, telle la DPM, sont peu à peu placés sous la tutelle unique du

[516] Décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, JORF du 17/2/2010.)

M3IDS. C'est dans ce mouvement que s'est inscrite la création de l'Ofii, ex-Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations, sur lequel nous revenons plus loin.

Acteur de premier plan dans la conduite des orientations qui avaient été prises pour édifier cette institution, la mainmise progressive des technocrates de l'Intérieur dans la nouvelle hiérarchie des « bureaux de l'immigration » a sans doute rendu d'autant plus aisée l'incorporation des services et des attributions du M3IDS au sein du ministère de l'Intérieur en novembre 2010. La mise au pas des services s'est ainsi traduite par une évolution de leurs méthodes de travail, le sentiment d'une perte d'indépendance du moins d'autonomie face à l'autorité exercée par le M3IDS (Burban, 2009) puis ensuite par le ministère de l'Intérieur, tous deux largement soutenus par le cabinet du président. En pratique, cette articulation des services s'avère problématique, notamment lorsque les décisions politiques ont des répercussions hors de l'hexagone. Cela rend la politique migratoire d'autant plus opaque et peu crédible, comme on peut le voir dans les effets qu'ont pu produire les « retours humanitaires » en Roumanie aussi bien dans la coopération bilatérale franco-roumaine qu'au sein des différentes structures agissant in situ pour le compte de l'État français. L'incorporation des questions d'immigration et d'asile par le ministère de l'Intérieur a été confirmée en 2012, lors du changement de majorité présidentielle, entérinant ainsi la concentration du traitement politique de l'immigration et de l'asile dans une seule entité traversée par la logique de l'ordre public.

b. De l'Oni à l'Ofii : la réforme de l'administration des étrangers

Si le guichet des préfectures constitue l'un des lieux institutionnels dans le quotidien des parcours administratifs des étrangers en quête de papiers, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) figure également en bonne place dans l'univers des « bureaux de l'immigration ».

Chronologie d'une restructuration :

de l'Anaem à l'Ofii

- avril 2001 : le HCI prône une refonte du service public de l'accueil « voué » à être pris en charge par l'Omi et la nationalisation des missions de service public du SSAE

- 14 octobre 2002 : le discours du Président J. Chirac à Troyes avalise les orientations du HCI sur l'intégration

- 10 avril 2003 : le comité interministériel de l'intégration décide de la mise en place d'une agence française pour l'accueil et les migrations internationales regroupant l'Omi et le SSAE

- 29 juin 2004 : sur décision de l'AG du SSAE, l'association ne disparaîtra pas avec l'absorption de son service social par l'État

- 18 janvier 2005 : création de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) par la loi

- 1er octobre 2005 : avec l'incorporation des missions et des salariés du SSAE, l'Anaem entre officiellement en fonction

- 4 septembre 2006 : André Nutte est remplacé par Jean Godfroid à la tête de l'Anaem

- 7 mai 2007 : création du M3IDS, nouvelle tutelle de l'Anaem

- 25 mars 2009 : l'Anaem devient l'Ofii et absorbe une partie de l'Acsé

- novembre 2010 : disparition du M3IDS dont les attributions et l'administration passent sous la coupe du ministère de l'Intérieur, à l'instar de l'Ofii.

Quoi que moins médiatisé, cet établissement public a pour particularité d'avoir spécifiquement pour administrés des étrangers. Créé en 2009, l'Ofii est le produit d'un long processus d'inclusion et de restructuration, à marche plus ou moins forcée, de différentes structures publiques et associatives qui interviennent, de longue date, dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques d'immigration pour le compte de l'État.

En gestation depuis la fin des années 1990 et décidée d'autorité en avril 2003, cette refonte du « service public de l'accueil des étrangers » a inauguré une nouvelle étape de l'institutionnalisation des questions migratoires au sein de l'État français. Celle-ci s'est inscrite dans un contexte plus large de réforme des services l'État et de leurs méthodes d'action, et du système administratif dédié aux étrangers en particulier.

En octobre 2005, la mise sur pied de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) a été officialisée. Ce nouvel « opérateur de l'État » regroupait les agents administratifs de l'Office des migrations internationales (Omi, ex-Oni) et des travailleurs sociaux de l'association Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Avec cette reprise en main de l'association par l'État, l'accueil et l'assistance sociale inconditionnels ont été écartés au profit d'un traitement des étrangers fondé sur la légalité de leur situation administrative au regard des règles relatives à l'entrée et au séjour en France et de

l'institutionnalisation d'une « logique de police » :

> « Dans son usage moderne, la notion de police dépasse largement la seule question du contrôle des étrangers et renvoie à l'ensemble des règlements, des institutions et des agents chargés de maintenir l'ordre institué par une ville ou un État. […]. Appliquée à l'immigration dans la période contemporaine, la logique de police relève d'un travail de définition qui vise à tracer la frontière entre les individus dont la présence sur le territoire est considérée comme légitime, et ceux dont la présence est susceptible de constituer une menace pour l'ordre politique, économique et social. » (Spire, 2005a : 51)

En mars 2009, alors que cette absorption complexe était, aux dires du directeur général de l'Anaem, « tout juste digérée » (Godfroid, 2009 : 148), l'agence se transformait en Office français de l'immigration et de l'intégration, tandis qu'une partie du personnel de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé, ex-Fasild) était transférée en son sein.

De l'Office national des migrations à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, ce chapitre retrace brièvement le rôle historique joué par les structures engagées dans cette réforme pour esquisser, dans un second mouvement, les orientations politiques qui ont présidé à cette mutation du paysage institutionnel et, en conséquence, à l'évolution des pratiques d'administration des étrangers. Afin de conserver l'aspect processuel des transformations de cet établissement public, la distinction entre l'Anaem (de janvier 2005 à mars 2009) et l'Ofii (à partir de mars 2009) a été maintenue autant que nécessaire car ce retour à la méthode « office », après une brève période de transition par la forme « agence », est en soi une donnée significative de cette restructuration politique qu'il paraît opportun de prendre en considération. Après une présentation des enjeux sous-jacents à cette mutation, il s'agira, enfin, de décrire les missions de l'Ofii.

b.1. L'Oni (Omi) et le SSAE : deux « mains » de l'État

Si ces deux structures agissaient pour le compte de l'État, l'Office national d'immigration (Oni) était un établissement public administratif mis sur pied au lendemain de la seconde guerre mondiale tandis que le Service social d'aide aux Émigrants (SSAE) était une association née d'une initiative privée et spécialisée, dès le milieu des années 1920, dans le domaine de l'action sociale à destination des immigrés. Ce premier développement s'inscrit dans une perspective historique qui s'attache à restituer le rôle confié à chacun de ces « opérateurs spécialisés[517] » dans les questions migratoires et à saisir les positionnements qui structuraient leur rapport à l'État ainsi que leurs ambivalences respectives. En effet, la distinction de statut (public, privé) et de champ d'actions (administratif, social) ne permet pas d'établir une ligne de partage entre ces deux acteurs aussi nette qu'on pourrait le croire de prime abord.

[517] Lallemand Marie-Antoinette, Carcenac Yves, Nouaille-Degorce Jean-François, 1997, Rapport de la mission *d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'état et des organismes chargés des étrangers*, p. 215.

*Un gestionnaire de l'immigration au service de l'***État** *: de l'Oni à l'Omi*

L'Office national de l'immigration (Oni) a été créé par l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France[518]. Dans l'esprit des rédacteurs de ce cadre juridique propre aux étrangers, il s'agissait, en priorité, d'encadrer le recours à la main-d'œuvre venue d'ailleurs dont le séjour était conçu comme temporaire, conditionné par l'obtention préalable d'une autorisation de travail et placé sous le contrôle de l'administration. Pour répondre à cet objectif, l'Oni a été chargé du « recrutement pour la France et de l'introduction en France des immigrants étrangers, quelle que soit leur activité professionnelle ou leur qualité[519] ». Dans le contexte de reconstruction et de pénurie de main-d'œuvre qui caractérisait les lendemains de la Libération, l'« impératif migratoire » formulé par le général De Gaulle, faisait consensus au sein de la classe politique autour d'un argumentaire tant économique que démographique. A contrario, la volonté d'une partie des dirigeants d'instaurer une sélection des étrangers, fondée sur les critères de la nationalité et de la profession, créait davantage la polémique. Officiellement écartée au nom du respect des « valeurs républicaines » (Weil, 2004 [1991] : 75), cette conception d'une immigration qui devait être choisie, sinon triée sur le volet, imprégnera toutefois les instructions ministérielles qui seront données à l'Oni (Spire, 2007a).

La création de ce recruteur-introducteur public traduisait la détermination du gouvernement à inscrire, dans les prérogatives étatiques, un domaine qui était jusqu'alors laissé à l'initiative privée des entrepreneurs. En effet, les services patronaux de recrutement, parmi lesquels la très influente Société générale d'immigration (SGI) créée en 1924, ont été largement critiqués dès la fin des années 1920 ; et cela, selon Ralph Schor, tant du fait de leurs « profits jugés excessifs » que de leurs « pratiques malhonnêtes » (Schor, 1985 : 216-217).

> « Très fréquemment, les qualificatifs de « négriers », « trafiquants de chair humaine », « marchands d'hommes », « trust de la traite de blancs » furent lancés contre les recruteurs patronaux. » (Ibid. : 216).

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les partisans d'une intervention de l'État dans la conduite de la politique migratoire ont puisé, en partie, leur argumentation dans la défense des valeurs humanistes et du principe de l'État de droit, comme garant de toute reproduction des agissements antérieurs. Avec l'ordonnance de 1945, l'État s'attribuait, à travers l'Office, le monopole du recrutement de main-d'œuvre étrangère : « Il est interdit à tout individu ou groupement autre que cet office de se livrer à de telles opérations[520] ».

Pierre Bideberry, qui dirigea l'Oni de 1948 à 1973, a offert un aperçu des intérêts politiques contradictoires mis en jeu dans la nationalisation d'une sélection des immigrés :

> « Le renforcement de l'intervention de l'État était demandé de plusieurs parts pour, d'abord protéger les immigrants et éviter les abus dont ils avaient été victimes de la part des organisations

[518] La France est alors un territoire qui recouvre la métropole et l'Algérie. Les « résidents temporaires » (titre d'un an maximum) sont distingués des « résidents ordinaires » (titre de trois ans) et des « résidents privilégiés » (titre de 10 ans). (Article 9 de l'ordonnance n°45-*2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au s*éjour des étrangers en France, Journal officiel du 4 novembre 1945, p. 7225).
[519].Article 29, idem, p. 7226
[520] Article 30, idem.

privées chargées de leur recrutement à l'étranger ; ensuite, protéger les intérêts de la communauté nationale par une sélection efficace des candidats, à la fois sur le plan sanitaire et sur le plan de la moralité, afin d'éviter toute concurrence sur le plan des professions et des salaires à la main-d'œuvre nationale et, par une répartition adaptée, empêcher la constitution de colonies inassimilables. » (Bideberry, 1967).

La politique d'immigration était en effet subordonnée à la « protection de la main-d'œuvre nationale » qui, sans être inscrite dans la loi[521], est appliquée à partir de novembre 1946[522] par le biais du « régime de compensation » :

« Le régime de la compensation consiste à communiquer au plus grand nombre possible de travailleurs français disponibles, les possibilités d'embauche, au niveau départemental, régional puis national afin de vérifier, avant qu'un étranger n'occupe un emploi, qu'il ne peut être pourvu par un chômeur français. » (Spire, 2004 : 38)

En outre, les demandes d'introduction de travailleurs étrangers des employeurs devaient être soumises aux directions départementales du travail et de la main-d'œuvre, qui jugeaient de leur opportunité et décidaient de les transmettre, ou non, à l'Oni. Il revenait ensuite à l'administration centrale, la direction de la main-d'œuvre d'appliquer le mécanisme de la compensation entre les départements et les régions (Viet, 1998 : 151). Le chef du service juridique et de documentation de l'Oni, Edouard Rossignol, a décrit en 1947 les modalités de la procédure de compensation : les secteurs professionnels sont alors départagés en trois catégories, déficitaire, excédentaire et soumis à la compensation ; la sous-direction de la main-d'œuvre étrangère « vérifie en particulier si l'ouvrier à introduire n'est pas susceptible d'entraîner le chômage ou le débauchage d'ouvriers français de la catégorie correspondante » (Rossignol, 1947 : 321, cité par Pitti, 2006 : 336). La situation du marché de l'emploi était donc opposable aux entreprises en quête de main-d'œuvre. Cette procédure a eu pour effet de ralentir la mission de recrutement confiée à l'Oni. L'ambivalence des enjeux idéologiques, qui ont traversé les débats politiques consacrés à la planification de la politique d'immigration, transparaissait, de fait, dans le rôle assigné à cette nouvelle institution.

En mars 1946, un décret a précisé l'organisation et les attributions de cet établissement public à caractère administratif[523], qui a été placé sous la double tutelle du ministère du Travail et de la sécurité sociale et du ministère de la Santé publique et de la population[524]. L'Oni devait alors

[521] La vision des travailleurs étrangers comme de potentiels concurrents sur le marché du travail avait trouvé une traduction réglementaire avec la loi du 10 août 1932 « protégeant la main-d'œuvre nationale ». Cette politique a été de nouveau légalisée par le décret n°75-1088 du 21 novembre 1975 qui conditionne la délivrance des autorisations de travail à la « situation de l'emploi présente et à venir dans la profession demandée par le travailleurs étranger et dans la région où il compte exercer cette profession. » (article R. 341-4 du code du travail). Le code du travail consacre ainsi un chapitre à la « protection de la main-d'œuvre nationale » (ex articles L.342-1 à 6, modifiés en 2008.)

[522] Circulaire du 7 novembre 1946 relative à l'introduction de la main-d'œuvre étrangère, JORF du 16 novembre 1946.

[523] « Son statut juridique était alors celui d'un établissement public administratif ; pourtant, un décret du 1er juin 1950 classe l'Office parmi les « entreprises publiques ». Par ailleurs, trois décrets successifs du 9 août et du 10 décembre 1953, puis du 22 juin 1960 prescrivent - curiosité administrative - que l'établissement sera "géré comme un établissement public industriel et commercial (EPIC) à caractère administratif". » (Cour des Comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, tome 1, p. 30).

[524] Selon l'article 1er du décret n°46-550 du 28 mars 1946 portant réglementation d'administration publique pour l'Office national d'immigration : « L'office fonctionne auprès du ministre du Travail et de la Sécurité sociale. Il reçoit du ministre de la Population des directives de politique générale concernant les opérations à réaliser. Le

« exécuter, conformément au plan arrêté par la commission interministérielle d'immigration, les opérations matérielles de recrutement et d'introduction des immigrants étrangers et de leurs familles[525] ». Responsable de la « régulation de l'introduction des familles des travailleurs étrangers immigrés[526] », l'Office était concrètement chargé de veiller à ce que tout travailleur mis en possession d'un logement familial souscrive obligatoirement à une demande d'introduction de sa famille (dont la procédure variait en fonction des pays, selon les accords contractés ou non, et l'implantation éventuelle de l'Oni). Cette décision visait en fait à mettre fin aux transferts des allocations aux familles des travailleurs immigrés restées au pays ; le gouvernement souhaitait, par ce biais, faire des économies. Mais la mission de l'Oni consistait en priorité à fournir la main-d'œuvre étrangère nécessaire à l'économie, ce qui, selon l'évaluation du gouvernement, devait conduire à l'introduction de 650 000 travailleurs en 1946. A cette date, les autorités ont tablé, pour pallier le vieillissement de la population française, sur la venue de « 2 800 000 à 3 000 000 étrangers, composés pour moitié d'adultes de 20 à 35 ans et pour moitié d'enfants » (Viet, 1995b : 67). Comme le souligne Vincent Viet, « l'Oni concentre ainsi, dans son fonctionnement, toutes les ambigüités d'une politique qui subordonne la repopulation harmonieuse du territoire à la satisfaction des besoins de main-d'œuvre. » (1995a : 26).

Placés sous l'autorité d'un président et d'un directeur qui étaient nommés en conseil des ministres, les services de l'Oni regroupaient un « service central[527] », des « centres régionaux d'hébergement et de triage » en France mais également des « missions à l'étranger » dont l'implantation a varié au gré des accords de main-d'œuvre conclus par l'État. Par délégation du ministère du Travail et de la sécurité sociale, il assurait le recrutement et l'acheminement des travailleurs, et procédait à leur examen médical au nom du ministère de la Santé publique et de la population. Pour la mise en œuvre cette activité régalienne, l'État n'avait octroyé aucun budget à l'Office qui devait compter quasi-exclusivement sur la perception des redevances que lui verseraient les employeurs pour bénéficier de travailleurs étrangers. Assigné à l'autonomie financière, il pouvait néanmoins recevoir des dons ainsi que des « avances et subventions de l'État ou d'autres collectivités publiques[528] ».

La sélection de la main-*d'œuvre*

En avril 1946, l'Office a reçu les premières directives ministérielles : il devait privilégier l'embauche de 1 500 travailleurs marocains[529] et des « populations déplacées » par les conflits

---

ministre de la Population exerce en outre un contrôle sur le fonctionnement de l'office… » (JORF du 31 mars 1946, p. 2641). La réforme introduite par le décret n°48-1454 du 20 septembre 1948 place l'office « sous l'autorité » de ces deux ministères (voir plus loin).

[525] Extrait du décret n°46-550 du 28 mars 1946 portant réglementation d'administration publique pour l'office national d'immigration (JORF du 31 mars 1946) dont les dispositions furent inscrites, en 1973, à l'article R. 341-9 du Code du travail relatif au fonctionnement de l'Office, aujourd'hui modifié et abrogé par l'article R. 5223-3 et R. 5223-4 de ce code.

[526] Circulaire n°18 du 20 janvier 1947 relative à l'introduction, l'accueil et l'implantation des immigrants et de leurs familles du ministre de la Santé publique et de la Population (JORF du 5 février 1947, p. 1230-1232).

[527] Article 13 du décret n°46-550 du 28 mars 1946.

[528] Article 17 du décret n°46-550 du 28 mars 1946..

[529] Les chiffres cités dans ce paragraphe sont extraits de : Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 37-39.

de 1939-45. Ces dernières, pour la plupart de nationalité hongroise, polonaise, russe ou tchèque, étaient placées sous le mandat de l'Organisation internationale d'aide aux réfugiés qui assurait une prise en charge humanitaire et avait, au cours des années 1946-47, annoncé son désengagement progressif et facilité la conclusion d'accord de recrutement de main-d'œuvre au sein des camps de réfugiés, avec les pays alliés**.** En outre, l'Oni a été chargé d'organiser le recrutement en Italie de 200 000 ouvriers, à raison d'une introduction en France de 17 000 d'entre eux par mois, conformément à l'arrangement conclu entre Rome et Paris, en février 1946 et complété en novembre de la même année. L'établissement a installé deux missions en Italie, dès 1946, puis quatre en Allemagne ainsi que deux en Autriche au sein des zones d'occupation alliées au cours de l'année suivante. Malgré ce déploiement, les services de l'Oni n'ont procédé qu'au recrutement de 25 000 personnes déplacées et de 30 000 Allemands en 1950. Au regard des objectifs établis par le gouvernement, le bilan de la campagne italienne n'a pas été plus convaincant, même si ce pays a fourni, entre 1950 et 1955, les trois-quarts des entrées « régulières », filtrées notamment par l'Office. Ses débuts s'y sont avérés difficiles : le principe d'une sélection des travailleurs par l'Oni in situ a suscité, d'abord, l'opposition des services italiens qui ont refusés, ensuite, que les travailleurs soient soumis, préalablement à leur départ, à un examen sanguin. L'acceptation par l'État français d'une implication des administrations italiennes dans le recrutement des travailleurs a eu pour effet de soulever la contestation des représentations patronales françaises qui ont estimées être privées de la main d'œuvre la plus qualifiée. Tandis que la mise en œuvre du plan officiel d'immigration patinait, les Italiens, à l'instar des travailleurs allemands, belges et de diverses nationalités, franchissaient les frontières, battant ainsi en brèche le dispositif étatique d'une sélection nationale et professionnelle à distance instituée à travers l'Oni. A tel point que, selon l'ouvrage *Immigrer en France. De l'Oni à l'Ofii, histoire d'une institution chargée de l'immigration et de* l'intégration des étrangers, 1945-2010, qui a été publié récemment avec le concours de cette administration :

> « Dès le mois de mai 1946, il est entendu que les clandestins seront remis au service de l'Office en vue de leur sélection médicale et professionnelle. L'Office procède au "reclassement des travailleurs auprès des employeurs justifiant d'un contrat de travail visé par le ministère du Travail et moyennant la redevance régulièrement due à l'Office". » (Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 40)

De fait, l'Oni est intervenu principalement a posteriori pour « reclasser », autrement dit régulariser la situation administrative des travailleurs déjà présents sur le territoire. Cette pratique s'est conjuguée, dès 1947, avec l'établissement du principe de libre circulation pour les « Français musulmans d'Algérie » qui a rendu le dispositif d'introduction de l'Oni caduc, du moins jusqu'au début de la guerre d'Algérie.

Par ailleurs, l'édifice régalien butait, en pratique, sur la défiance des acteurs privés, peu enclins à se plier aux lourdeurs des procédures administratives qu'ils jugeaient, par ailleurs, coûteuses. Plusieurs grandes entreprises, dont les Houillères nationales qui avaient été particulièrement engagées dans l'ancienne Société générale d'immigration (SGI), poursuivaient leurs pratiques antérieures, et recrutaient directement en Algérie et au Maroc par l'intermédiaire d'émissaires (Cegarra, 1999). L'État a facilité d'ailleurs le contournement des règles qu'il avait instituées :

en février 1948, un nouvel accord franco-italien a permis le « recrutement à la source par des délégués des employeurs français, placés pour la circonstance, sous la tutelle de l'Oni » (Chevalier, 1950 : 136). Cette cogestion de la sélection et du recrutement a été étendue à d'autres pays d'émigration et aménagée pour diverses entreprises, du secteur automobile notamment, qui ont ainsi exercé un contrôle direct sur la sélection des travailleurs. Face aux aléas de la conjoncture économique et aux besoins de travailleurs, le monopole de l'Oni et, d'une façon générale, le respect des conditions d'entrée et de séjour inscrites dans l'ordonnance de 1945 importaient peu.

Dès 1948, les ministères impliqués dans la politique d'immigration ont exigé une réforme de l'Oni, qui constituait alors la cible privilégiée des critiques portées à l'encontre d'une politique jugée contreproductive puisqu'elle freinait l'introduction de travailleurs étrangers et donc les besoins de l'économie. L'impératif politique d'une réorganisation de l'Office traduisait également l'exacerbation des divergences et des rapports de force entre les différents départements ministériels et les syndicats qui participaient à son Conseil d'administration[530].

Le ministre de l'Agriculture et le ministre de l'Industrie et du commerce ont plaidé pour la création de leurs propres services de recrutement. Cette conception les opposait au ministère du Travail et de la sécurité sociale. Redoutant la perte de son monopole et la réapparition des organismes privés d'avant-guerre, le ministère en charge du travail a suggéré le démantèlement de l'Oni et le déploiement, à l'étranger, de 600 agents de la Direction générale du travail et de la main-d'œuvre qui auraient ainsi formé un service extérieur placé sous son autorité. Le ministère des Affaires étrangères a considéré, quand à lui, que de tels services ne pourraient agir indépendamment de ses prérogatives. Loin de remettre en cause l'existence de l'Oni, la réorganisation de septembre 1948 a renforcé finalement l'autorité exercée sur l'établissement par sa double tutelle (ministère du Travail et de la sécurité sociale et ministre de la Santé et de la population) en matière de politiques de recrutement de main-d'œuvre et d'immigration sélective :

> « Il [l'Oni] exécute les directives techniques données respectivement par les ministres intéressés, en ce qui concerne les opérations d'introduction de la main d'œuvre nécessaire aux diverses activités professionnelles. Il applique les règles fixées par le ministre de la santé publique et de la population en ce qui concerne la sélection des immigrants, compte tenu de leur nationalité d'origine et de leur situation personnelle et leur répartition sur le territoire français[531]. »

[530] Selon le règlement fixé en 1946, il comprend 24 membres dont un haut fonctionnaire nommé président du CA et son vice-président ; deux représentants pour, respectivement, le Ministères du Travail et de la sécurité sociale, et celui de la Population ; un représentant des ministères des Affaires étrangères ; de l'Intérieur ; de l'Economie nationale ; des Finances ; de la Production industrielle ; de l'Agriculture ; des Colonies ; de la Reconstruction et de l'Urbanisme. De plus, quatre représentants des travailleurs (dont un dans le secteur agricole), deux représentants des employeurs (dont un les intérêts de l'agriculture) ; deux personnalités qualifiées pour leurs compétences particulières et le directeur de l'Oni y siègent.

[531] Article 2, décret n°48-1454 du 20 septembre 1948 modifiant le décret du 26 mars 1946 portant règlement *d'administration publique pour l'organisation de l'office national d'immigration*, JORF du 21 septembre 1948, p. 9316.

Soupçonnés d'entraver le recrutement extérieur, les représentants des organisations syndicales ont été écartés du Conseil d'administration, qui a été restreint à 7 membres[532] à cette occasion. Cette réforme n'a apporté aucune réponse aux critiques émises par les employeurs.

L'impraticabilité du dispositif a pesé, d'ailleurs, directement sur les finances de l'Oni et, de fait, sur la poursuite de ses missions. À la demande de l'Office, le gouvernement a créé une nouvelle taxe en 1951[533] afin d'assurer sa pérennité : désormais, les étrangers devaient payer lors du renouvellement de leur carte de travail. Avec les excédents budgétaires tirés de cette taxe, l'Oni réduira progressivement le montant des redevances exigées des employeurs, reportant la taxation sur les étrangers (Slama, 2005). En avril 1956, sous la pression des organisations patronales, le gouvernement a donné pour instruction aux services de la main-d'œuvre de faciliter largement les régularisations sans tenir compte des modalités fixées par l'ordonnance de 1945. De son côté, l'Office s'est attelé à la promotion de l'émigration et au développement de la formation professionnelle au sein de ses différentes missions implantées en Espagne (1956), au Maroc (1963), au Portugal (1964), en Yougoslavie (1965) ainsi qu'en Tunisie et en Turquie (1969). En France, les centres régionaux vivaient au rythme des introductions saisonnières de travailleurs et ont tenté de mettre en place, à partir du milieu des années 1950, des actions ponctuelles d'assistance juridique et matérielle à destination des familles notamment, avec le concours du Secours Catholique.

En 1959, l'instauration, pour les étrangers qui n'étaient pas passés par les missions de l'Oni, d'un contrôle médical au sein de l'office en France, a témoigné de l'échec d'une « immigration contractuelle » (Gastaut, 1999 : 18) et contrôlée à distance telle qu'elle avait été conçue par l'ordonnance de 1945. Ce constat d'échec a d'ailleurs rejailli sur l'Oni, objet des critiques du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, en janvier 1960. Cet organe a mis en doute l'opportunité de conserver l'Office qui avait, à son avis, manqué à sa mission première : le recrutement à l'étranger. L'absence de véritable démarche prospective en vue d'une diversification des zones de recrutements s'observait d'ailleurs dans la concentration de ses effectifs et de ses bureaux en France : « Sur les 230 agents qu'il comptait en service en 1958, 158 résidaient à l'intérieur des frontières, parmi lesquels 73 dans les centres de province (centres chargés de l'hébergement provisoires de certains migrants, du replacement des travailleurs déboutés à l'issue du délai probatoire d'un mois et des régularisations.) » (Viet, 1998 : 244). En alternative à la suppression de l'Oni, le rapport suggérait la suppression des centres provinciaux et la délégation des tâches d'accueil et d'hébergement au Service social d'aide aux émigrants (SSAE, voir plus loin) afin de redéployer les services de l'Oni hors des frontières nationales (idem). Ces propositions n'ont pas été suivies d'effet tandis l'évolution des régimes de circulations a conforté la contradiction du monopole officiel de l'Oni en matière de recrutement.

[532] Outre son Président nommé en Conseil des ministres, le CA de l'Oni comprend un représentant des ministères du Travail et de la Sécurité sociale, de la Santé publique et de la population, des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture.

[533] Adoptée par la loi de finances du 24 mai 1951 (n°51-603), cette taxe entra en vigueur le 1er janvier 1952.

Au début des années 1960, les pays africains anciennement sous administration françaises ont bénéficié d'un régime de circulation dérogatoire qui leur permettait d'échapper en partie au système des « contrats Oni » (voir encadré ci-dessous). De même, la libre circulation des travailleurs ressortissants de la Communauté économique européenne, qui a été adoptée lors de la signature du Traité de Rome en 1957, est appliquée à partir de 1964, en France.

Le renouvellement des régimes de circulations aux indépendances

Avec la création d'une Communauté francophone africaine, les « conventions bilatérales d'établissement » négociées dans les années 1960 instauraient un régime dérogatoire au droit commun : la visite médicale assurée par l'Oni constituait alors la seule obligation qui incombait aux ressortissants de l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne anciennement sous administration française (à l'exception de la Guinée) pour accéder à une activité salariée. Celles-ci furent rapidement complétées par des « conventions de circulation », en 1963 pour le Mali et la Mauritanie, l'année suivante pour le Sénégal et, au cours des années 1970, pour le Bénin (ex-Dahomey), la Côte-d'Ivoire, le Gabon, la Haute Volta (futur Burkina Faso), le Niger et le Togo. Les émigrés devaient alors fournir des garanties de rapatriement, un certificat de vaccination et de contrôle médical ainsi qu'un contrat de travail préalablement visé par les services du ministère du Travail français (Marot, 1995).

Tandis que les introductions réalisées par l'Oni demeuraient marginales, les procédures de régularisation ont concerné, en 1966, 77% des travailleurs permanents et jusqu'à 82% d'entre eux, en 1968 (Borrel, 1999 : 81). L'année suivante, l'Oni a organisé l'arrivée de 8 000 Portugais quand 72 000 de leurs compatriotes sont entrés sur le territoire français, en dehors du canal officiel de l'Oni (idem). Malgré les sanctions prévues par l'ordonnance de 1945, l'immigration irrégulière n'était pas l'objet de répression ; elle était « utile », comme le pensait Jean-Marcel Jeanneney, placé en 1966 à la tête du nouveau ministère des Affaires sociales qui a regroupé les attributions précédemment dévolues au ministre du Travail et au ministre de la Santé publique et de la population :

> « L'immigration clandestine, elle-même n'est pas inutile, car si l'on s'en tenait à l'application stricte des règlements et des accords internationaux, nous manquerions peut-être de main-d'œuvre. » (Propos recueillis dans Les Echos, 29 mars 1966[534])

Ce « regroupement, au sein d'un grand ministère, des structures administratives chargées d'introduire, d'accueil, de mettre au travail, de loger, d'aider et d'intégrer les étranger dans la société française » (Viet, 1998 : 229) traduisait les transformations politiques à l'œuvre avec l'institutionnalisation d'un traitement « social » des questions migratoires.

En juin 1966, l'administration centrale du ministère des Affaire sociales s'est dotée d'une Direction de la population et des migrations (DPM) qui a été « chargée des affaires concernant les migrations à l'intérieur du territoire français, de l'immigration, des actions en faveur des immigrés et des naturalisations.[535] » La DPM rassemblait l'ensemble des services chargés des questions migratoires et des naturalisations. La tutelle de l'Oni s'exerçait désormais par

[534] Cette citation est extraite de Gastaut Yvan, 1999, « La volte-face de la politique française d'immigration durant les Trente Glorieuses », p.15-25, *Cahiers de l'Urmis*, n°5, mai 1999.
[535] Décret n°66-*486, 6 juillet 1966 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires* sociales, JORF du 7 juillet 1966, p. 5813-14.

l'intermédiaire de la DPM. En instituant une administration dont la raison d'être et la spécialité résidaient dans le développement de l'action publique en matière d'immigration, les pouvoirs publics ont légitimé l'idée que les migrations étaient un « problème » spécifique à résoudre : la création de la DPM va ainsi « faciliter l'émergence d'un nouveau *discours d'in*stitution, produit historique de plusieurs routines administratives, et à partir duquel le contrôle de l'immigration, apparaît dès 1967, comme une nécessité. » (Laurens, 2009 : 136). Par la production d'études, de statistiques et de réglementations, la DPM a contribué en pratique à la définition des modalités de contrôle et d'encadrement de la présence étrangère (voir encadré page suivante).

La volonté du gouvernement de renforcer son contrôle sur l'immigration a pris corps au tournant des années 1966-1968 et s'est traduite par l'adoption de décisions qui visaient à restreindre les entrées sur le territoire, en particulier des ressortissants Algériens, et à remettre en cause la pratique de régularisation. La redevance versée à l'Oni par l'employeur a ainsi été majorée dès lors que l'embauche d'un étranger (hors ressortissant CEE) ne relevait pas de la procédure d'introduction de l'Oni mais d'une régularisation sur place[536]. Au début des années 1970, le durcissement des conditions de séjour s'est accéléré, symbolisé par le coup d'arrêt porté aux régularisations en septembre 1972, puis l'annonce, le 3 juillet 1974, de la suspension de l'immigration, censée être temporaire mais finalement reconduite. Toutefois des dérogations ont été accordées pour répondre aux besoins de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'économie tandis que le regroupement familial a été de nouveau autorisé l'année suivante. La construction politique de l'alternative « insertion » versus « rapatriement » s'est imposée à cette période dans les discours publics qui entretenaient toujours l'idée selon laquelle les immigrés n'étaient que des « oiseaux de passage » (Piore, 1979) qui allaient repartir sitôt que l'économie nationale n'aurait plus besoin de leurs bras.

Alors que le coup d'arrêt officiellement temporaire porté à l'immigration pouvait laisser supposer que l'existence de l'Oni allait être remise en cause, il n'en fut finalement rien. Lors du Conseil des ministres du 9 octobre 1974, le secrétaire d'État aux Travailleurs immigrés, Paul Dijoud, a ainsi suggéré dans une communication sur la condition des travailleurs immigrés et la politique de l'immigration de « maintenir, dans certaines limites, une politique d'assimilation […], mais de jeter, en même temps, les bases d'une politique fondée sur le retour d'une partie des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine après un séjour de quelques années en France » (cité par Viet, 1998 : 366). L'élaboration d'une politique de retour a finalement été privilégiée.

*Le contrôle de l'immigratio*n : de *l'accueil des étrangers jusqu'à* leur reconduite à la frontière

A. Vers le retour des étrangers en situation irrégulière

La reprise en main de la politique migratoire voulue par le gouvernement a remis sur le devant de la scène politique le rôle de l'Office dans l'administration de l'immigration et a impulsé de nouvelles modifications dans son organisation.

[536] Article 59 de la loi de finance du 17 décembre 1966, JORF du 18 décembre 1966.

La DPM : un décisionnaire politique à la confluence du contrôle et du social

D'après un énarque qui y a travaillé au cours des années 1970 : « La DPM, c'était une administration qui avait un fonds de commerce idéologique : nous défendons le travailleur immigré, en encadrant l'immigration, avec une organisation » (Laurens, 2009 : 135). Conçue comme une « direction technique », cette administration centrale disposait de « fonctions de conception et de gestion des questions relatives à la population française et étrangère, intégrant les aspects de réglementation des flux migratoires et les éléments d'une politique sociale d'intégration conduisant, le cas échéant, à l'acquisition de la nationalité[1] ». Son autorité s'est exercée sur les principaux opérateurs de l'État (Omi, SSAE, Fas, Sonacotra) mais aussi sur l'Institut national d'études démographique. Elle a également eu pour fonction d'assurer le secrétariat des diverses instances d'études ou de décision, dont le Comité interministériel à l'intégration.

L'étendue de son champ de compétences impliquait que la DPM associe des considérations parfois contradictoires, qu'elle tienne compte des éléments relevant à la fois du domaine social en lien avec l'accueil des immigrés et des demandeurs d'asile, d'une politique de l'emploi attentive à la protection de la main-d'œuvre nationale, et des questions d'ordre démographique tirant vers le contrôle des migrations. Son action a, par ailleurs, dû s'inscrire aux côtés des administrations concurrentes des ministères en charge de l'intérieur et des affaires étrangères. Elle a ainsi été « tiraillée entre sa participation au contrôle des flux migratoires […] et sa vocation à favoriser l'intégration des étrangers » et a dû « composer avec les prétentions jugées « hégémoniques » du ministère de l'Intérieur » (Viet, 1998 : 489). Vivier d'« experts » de l'immigration, la DPM a été un acteur à part entière dans la politisation des questions migratoires, et sous l'influence du politique, des aides au retour.

Dès 1977, son appareil statistique est mis à profit pour élaborer les dispositifs d'aide au retour et construire les catégories d'« ayants droit ». Dans le même temps, la DPM aménageait au sein de son organisation interne un « bureau de réinsertion », directement rattaché au directeur de la DPM et chargé de faciliter l'application de la politique d'aide au retour instituée en 1977. Mais, à la suite de la décision du Conseil d'État de 1978 déclarant le dispositif illégal, c'est surtout la délicate gestion du contentieux qui a occupé les agents de ce bureau (Laurens, 2008b).

Au cours des années 1980, une « mission de réinsertion et de coopération » (MRC) lui a succédé : elle est responsable « en liaison avec le ministère des affaires étrangères, de la préparation et de l'application des mesures relatives au retour et à la réinsertion des immigrés dans leurs pays d'origine » et « élabore, met en œuvre et suit des actions favorisant le codéveloppement et les échanges avec les pays dont sont issus les courants de migration vers la France[2] ». Face à l'échec du dispositif d'aide publique à la réinsertion, la MRC a reçu en 1992 pour instruction de concevoir des « méthodes plus efficaces de réinsertion[3] ». Né de cette réflexion, le programme « développement local migration » (DLM), est institué en 1995 au Mali, au Sénégal et en Mauritanie tandis qu'un programme similaire intitulé « Jeunes-Ville-Emploi » était envisagé pour les ressortissants du Cameroun, du Congo et du Bénin. La MRC a ainsi favorisé le développement de programmes interministériels liant politique de développement et politique migratoire, encouragé la structuration des associations partenaires en réseau et le développement des moyens de communication sur les dispositifs[4]. Mais son action s'est également effectuée en partenariat avec le ministère de l'Intérieur, en particulier dans le cadre des différents dispositifs alliant accueil d'urgence et « retours volontaires » des déboutés du droit d'asile, pour les personnes originaires du Kosovo en 1999 et d'Afghanistan en 2002.

[1] Lallemend Marie-Antoinette, Carcenac Yves, Nouaille-Degorce Jean-François, 1997, Rapport de la mission *d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'état et des organismes chargés des étrangers*, Paris, Editions La documentation française, p. 190

[2] Note de service DPM/BRHAG n° 2000-438 du 8 août 2000 relative à l'organisation de la direction de la population et des migrations, non publié au JORF.

[3] Lallemend et al., 1997, p. 145.

[4] DPM, *Rapport d'activité 1999*, septembre 2000, p. 19.

Dans la communication précitée, Paul Dijoud, a également esquissé les orientations politiques qui allaient présider à la reconversion de l'Oni, notamment son rôle en matière de « rapatriement d'étrangers en situation irrégulière » :

> « L'office national d'immigration dont le monopole en matière d'introduction de main-d'œuvre étrangère devra être progressivement rétabli, développera ses interventions dans le domaine de l'accueil, de la préparation à l'immigration et de la formation des travailleurs étrangers. Il sera habilité à apporter son aide au rapatriement d'étrangers en situation irrégulière » (cité par Viet, 1998 : 376)

En octobre 1975, les pouvoirs publics ont décidé de la remise à jour des attributions de l'Oni, qui ne s'étaient, en pratique, jamais limitées aux opérations d'introduction et de recrutement des travailleurs et de leur famille stricto sensu. Selon le ministère du Travail, de l'emploi et de la population, la réforme d'octobre 1975 avait pour objectif d'entériner la transformation de l'Oni en un « établissement public national à caractère d'assistance[537] ». Mais en étendant les fonctions de l'Oni, les pouvoirs publics ont surtout confirmé la réorientation des interventions de l'État en matière d'immigration :

> « Il peut notamment accomplir toute opération annexe concernant l'accueil, l'information, l'adaptation sociale et professionnelle ainsi que l'aide à apporter éventuellement au rapatriement des immigrants[538]. »

Avec l'abandon définitif d'une politique de recrutement massif, s'esquissait, sous couvert de nouvelles mesures présentées comme des « aides », la perspective d'un encadrement renforcé du séjour qui allait au-delà des missions initiales de l'Oni : les uns seraient « accueillis » et devraient être « adaptés » tandis que les autres seraient renvoyés du territoire.

En effet, la question du rapatriement faisait l'objet d'un investissement institutionnel important et se construisait dorénavant comme une politique à part entière. Dès sa création, l'Office a procédé aux « rapatriements » des travailleurs introduits, parfois à la fin de leur contrat mais plus fréquemment, lorsqu'ils étaient jugés « inaptes » pour des raisons médicales ou par leur employeur (Cegarra, 1999 ; Spire, 2005a). Mais, au-delà de l'affichage des priorités politiques visant les immigrés, l'inscription officielle de cette tâche dans les fonctions de l'Oni en 1975 visait, d'abord et avant tout, à étendre ce mécanisme à l'ensemble des travailleurs étrangers, quelle que soit leur nationalité, et non plus seulement ceux sélectionnés à la source par ses services. L'Office était chargé de centraliser et de contrôler les dossiers de demandes qui étaient ensuite instruits par les directions départementales du travail et de la main-d'œuvre. Il assurait également le paiement des primes de retour au sein de ses représentations à l'étranger, sinon par l'intermédiaire des ambassades de France. Les bureaux de l'Oni, en France et à l'étranger, ont été ainsi largement impliqués dans les différents dispositifs de « rapatriement volontaire » puis d'« aide au retour » qui ont été créés au milieu des années 1970 et qui perdurent jusqu'à nos jours. Du « million » de Lionel Stoléru en 1977 au « développement solidaire » de Brice Hortefeux en 2007, l'établissement a de tout temps été chargé par l'État de cette politique qui

[537] Assemblée nationale, 1976, Réponse du *ministère du Travail sur le rôle et les ressources de l'office national d'immigration*, Débats parlementaires, JORF AN n°77 du 11 septembre 1976, p. 6063.
[538] Décret n°75-1001 du 16 octobre 1975 modifiant l'article R. 341-9 du code du travail, JORF du 31 octobre 1975, p. 11244.

s'apparente à une « expulsion à peine déguisée » (Sayad, 2006 [1998[539]] : 187). L'« adaptation sociale et professionnelle » et le « rapatriement » constituent, actuellement encore, le socle fondamental des compétences de l'établissement qui lui a succédé, même si les concepts officiels d'« intégration » et de « retour volontaire » se sont imposés depuis.

L'objectif d'une reconversion de l'administration de l'immigration par l'« assistance » n'a pas remis pour autant en question le mode de financement qui présidait au fonctionnement de l'Oni. L'établissement est conçu comme un instrument bureaucratique autofinancé au service des orientations gouvernementales en matière d'immigration ; cette approche n'a d'ailleurs jamais été démentie par les gouvernements successifs. Avec la création d'un « comité consultatif » qui devait être « obligatoirement consulté sur le projet de budget annuel de l'office[540] », le gouvernement s'est, dès mai 1974, donné les moyens d'une implication accrue dans la planification budgétaire des activités de l'Office tout en autorisant, dans le même temps, la réintégration des représentants des employeurs[541] et des salariés. Le « développement d'actions sociales relevant de la compétence de l'Office national d'immigration et du Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants[542] » a donc reposé sur la création de nouvelles taxes.

Dès janvier 1975, une « contribution forfaitaire » était due par tout employeur d'un salarié étranger. A partir de l'année suivante, les patrons pris en infraction à la législation sur l'emploi de main-d'œuvre étrangère[543] ont dû verser à l'Oni une « contribution spéciale » dont le produit a été affecté au « développement des actions à caractère social[544] » de l'organisme et du Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (Fas). Néanmoins, du fait de l'absence d'une réelle volonté politique de réprimer le travail non déclaré, les moyens nécessaires pour obtenir le recouvrement de la contribution spéciale n'ont pas été octroyés à l'établissement. La législation adoptée pour réprimer le trafic et l'emploi irrégulier de main-d'œuvre étrangère n'a donc eu qu'un faible impact sur les ressources de l'Office et du Fas. Pour ailleurs, en guise d'action sociale, le Fas a été amené, comme l'Oni, à réorienter ses activités pour s'impliquer dans la mise en œuvre de la politique du « retour » dès 1977 et plus encore à partir de 1986 (voir encadré page suivante).

[539] Ecrit en 1985 par Sayad, « Le retour, élément constitutif de la condition de l'immigré » fait référence à la politique de départs contraints des Algériens qui a été planifiée par le gouvernement français au début des années 1970.

[540] Article 3.2 du décret n°74-416 du 14 mai 1974 créant un comité consultatif auprès de l'Office national d'immigration, JORF du 15 mai 1974, p. 5180-5181.

[541] Le « comité consultatif placé auprès de l'office » inclut la participation « de cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs et cinq représentants des organisations syndicales des travailleurs, nommés pour trois ans par arrêté du ministre du travail, de l'emploi et de la population, sur proposition des organisations syndicales nationales les plus représentatives des employeurs et des travailleurs. » (Article 3.1 du décret n°74-416 du 14 mai 1974 créant un comité consultatif auprès de l'Office national d'immigration).

[542] Article 64 de la loi de finances pour 1975 (n°74-1129 du 30 décembre 1974), JORF du 31 décembre 1974, p. 13250.

[543] Loi n° 76-621 du 10 juillet 1976 tendant à renforcer la répression en matière de trafics et d'emplois irréguliers de main-d'œuvre étrangère, JORF du 11 juillet 1976, p. 4171.

[544] Assemblée nationale, 1976, Réponse du ministère du Travail sur le rôle et les ressources de l'office national d'immigration, Débats parlementaires, JORF AN n°77 du 11 septembre 1976, p. 6063.

Du Fas au Fasild : histoire d'un banquier « social » de l'État

En pleine guerre d'indépendance de l'Algérie, un *Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leurs familles* (Fas) est institué en 1958. Les pouvoirs publics entendaient, par ce biais, démarquer officiellement l'action sociale de leur politique répressive. Anne Golub, qui a travaillé dans cette structure dès sa création et ce durant plus de 38 ans, a souligné toutefois la continuité des logiques policières qui ont traversé les activités entreprises par le Fas sur les deux rives de la Méditerranée : « Il s'agit alors d'un établissement public qui, sans être un organe direct de l'administration coloniale, agit néanmoins dans la continuité et la logique de ce système, tentant par la mise en œuvre de programmes sociaux en Algérie et en métropole une dissuasion de la révolte armée en Algérie, une sorte de dispositif de la dernière chance » (Golub, 2000 : 357).

A la suite des accords d'Evian, le Fas est transformé en 1964 en *Fonds d'action sociale pour les* travailleurs étrangers et met en œuvre des actions sanitaires et sociales. Deux ans plus tard, l'intitulé substituait le terme « étrangers » à celui de « migrants » tandis que le fonds était rattaché au ministère des Affaires sociales et placé sous la direction de la DPM. Cette réforme a d'ailleurs eu pour conséquence d'élargir son champ de compétences aux « groupes sociaux posant des problèmes d'adaptation sociale analogues à ceux des travailleurs étrangers, quel que soit leur statut du point de vue de la nationalité[1] ».

S'il a privilégié l'accès au logement, à l'éducation et à l'emploi, le fonds a également soutenu par le biais de la formation linguistique et professionnelle les actions en faveur du retour conformément aux orientations fixées par le gouvernement après 1974. En partenariat avec l'association Information culture et immigration (ICEI) créée par l'État en 1977, il s'est attelé à la promotion des langues et des cultures dans l'idée de faciliter un éventuel « retour au pays » des familles immigrées. Comme l'a critiqué le « rapport Gaspard »[2], en mettant ainsi la politique culturelle au service de l'encouragement au départ, le Fas et l'ICEI ont contribué à « entretenir ou réveiller une nostalgie du pays, en en présentant une image attrayante soigneusement contrôlée par les gouvernements du pays d'origine. » (cité par Gruson, 2008 : 4). Pour autant, son implication dans cette politique publique ne faisait que commencer…

Electron jugé un peu trop libre et dépensier aux yeux des pouvoirs publics, le Fas, renommé en 1983 Fastif (« TIF » pour travailleurs immigrés et leurs familles) a été considéré comme un acteur à part entière de la politique de départs des étrangers à partir de 1986 : le gouvernement a estimé qu'il était un « outil de la politique d'immigration et qu'il devait être à même d'intervenir dans tous ses aspects - y compris celui de la réinsertion. » En accord avec la priorité donnée au « retour volontaire de travailleurs étrangers dans leur pays d'origine », il a ainsi financé les formations prévues par ce dispositif. En 1990, cette orientation est restée de mise : outre les actions liées à l'insertion sociale et professionnelle, il doit « concourir à des projets de retour volontaire[3] ».

En 2001, la transformation de son intitulé a illustré les orientations prioritaires qui lui étaient fixées : le Fastif est devenu le *Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations* (Fasild). Il a été amputé de l'action sociale spécialisée en faveur des immigrés qui a été au cœur de son intervention depuis sa création. Historiquement abondé par les prestations sociales impayées des caisses d'allocations familiales, le Fasild relevait désormais du budget de l'État. Moindres, ses ressources ont servi par ailleurs au financement d'actions d'urgence de la DPM.

En avril 2003, il a été considéré comme un acteur clé des 55 mesures prises par le comité interministériel à l'intégration : la charge des formations linguistiques et civiques prévues dans le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) lui a incombé. De fait, son champ d'action est réduit à peau de chagrin face à la part croissante des crédits consacrés au CAI tandis que les réformes engagées en matière d'immigration ont mis peu à peu en péril son devenir.

[1] Décret du 14 septembre 1966 relatif au Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants, JORF du 16 septembre 1966.

[2] Gaspard Françoise, 1982, *L'information et l'expression culturelle des communautés immigrées* en France, bilan et propositions, rapport à François Autain, secrétaire d'État chargé des immigrés, Paris, octobre 1982.

[3] Article 1er du Décret n°90-142 du 14 février 1990 modifiant le code de la sécurité sociale et relatif au fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

Selon les pouvoirs publics, le retour devait constituer l'activité prioritaire de l'Oni, au point qu'ils ont envisagé de supprimer le « réseau national d'accueil » que l'Oni était chargé de coordonner. D'après la circulaire du 30 mai 1973 qui l'a institué, la portée de ce dispositif est limitée à « atténuer le désarroi et les difficultés des premiers jours » des familles immigrées en France. Outre les « bureaux départementaux d'accueil, d'orientation et d'information des travailleurs étrangers et des membres de leurs familles » créés par les différents centres régionaux de l'Office, ce dispositif, qui perdurera jusqu'au début des années 1990, a fait intervenir des associations, parmi lesquelles le Service sociale d'aide aux émigrants (SSAE), financées par directement par l'État ou subventionnées par le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (Fas).

En même temps que l'édiction des réglementations restrictives sur le séjour des étrangers se succédait, l'établissement devenait un rouage bureaucratique au service d'une politique de précarisation du séjour des étrangers. Avec la définition légale, en 1976, d'une procédure de regroupement familial, la participation de l'Oni s'est exercée, en France, par le biais d'enquêtes et de vérifications relatives aux conditions de ressources et de logement exigées du demandeur[545]. Son rôle se déployait également en amont de l'arrivée des familles, depuis les pays de départ. Au sein de ses missions étrangères, l'Oni mettait en place, outre le contrôle médical, des sessions d'information sur la vie en France à destination des conjoints, avant de procéder à l'organisation de leur voyage. Pour encourager la venue des familles par la voie régulière, une « prime de première installation » était versée par l'office, afin de réduire les frais que cette procédure occasionnait, et en particulier le coût de la location d'un logement[546]. En 1984, le gouvernement a décidé d'entraver davantage la régularisation sur place des familles et entendait faire de l'Oni un acteur clé de la procédure d'instruction des demandes d'immigration familiale : tout regroupant devait déposer une demande d'introduction auprès de ses services. L'implication accrue de l'Oni dans l'administration du séjour et de l'accueil des étrangers s'est illustrée également avec l'extension en 1986 de l'obligation de visite médicale à l'ensemble des étrangers, et non plus aux seuls travailleurs et aux membres de leur famille.

A cette époque, une nouvelle impulsion était, par ailleurs, donnée aux « opérations de recrutement en France de travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger[547] » qui figuraient, dès 1946, dans son champ de compétences. L'Oni avait d'ores et déjà tenté d'investir davantage ce domaine et a installé, en 1981, un bureau à Ryad, en Arabie Saoudite, qui ferma ses portes deux ans plus tard. Malgré cette première tentative infructueuse, une convention entre l'Oni et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est signée en novembre 1987. Il y était surtout question du placement des Français à l'étranger et de la mise en place d'une assistance à destinations des entreprises et des salariés recrutés. Du fait de la collaboration difficile entre ces

[545] Décret n°76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France (JORF du 2 mai 1976, p. 2628-2629) et circulaire d'application n°7-76 du 9 juillet 1976.

[546] Cette prime, créée à titre expérimental par la circulaire du 9 juillet 1976 et pour une durée d'un an, équivalait à trois mois de loyer en logement HLM. Elle ne fut pas reconduite à la fin de la période d'essai. La plupart des familles entraient alors en dehors du dispositif légal.

[547] Décret n°88-24 du 7 janvier 1988 relatif à l'Office des migrations internationales, Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, JO du 8 janvier 1988, p. 360-361.

deux organismes, il faudra toutefois attendre douze ans avant que le projet d'un réseau public d'emploi à l'étranger ne voie le jour[548].

Pour autant, l'établissement a saisi l'activité liée à l'expatriation pour rénover son image : l'Oni a changé de nom pour devenir, en janvier 1988, l'Office des migrations internationales (Omi). Cette volonté s'est affichée également dans le renouvellement du logo de l'office : « L'OMI incarné par un oiseau stylisé s'envole vers d'autres horizons. Vers l'expatriation bien sûr, mais aussi vers la refonte de l'organisation de certaines de ses structures. » (Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 114).

En Espagne, le bureau de l'Omi s'est reconverti à cette période dans l'expatriation tandis qu'une nouvelle mission a ouvert à Québec, en juin 1989. L'emploi à l'international a permis ainsi de redynamiser le rôle de certaines représentations de l'Omi à l'étranger, qui enregistraient alors une chute d'activité et n'exerçaient leur fonction de sélectionneur de main-d'œuvre saisonnière qu'à la marge. Toutefois, cela n'a constitué qu'une activité relativement secondaire pour cet établissement qui est demeuré essentiellement chargé d'exécuter les directives politiques en matière d'immigration en France.

Pour tenir compte des évolutions survenues depuis 1975, et notamment des charges qui lui avaient été confiées entre-temps sans qu'elles ne figurent pour autant de façon explicite dans ses attributions, le gouvernement a affirmé sa volonté de redéfinir le cadre d'intervention de l'Omi, en décembre 1991. Cette décision était surtout guidée par les orientations répressives alors à l'œuvre. En effet, la réforme de l'Omi s''est inscrite dans le cadre d'une loi « renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France[549] ». C'était donc, pour reprendre les propos du ministre délégué à la Justice, Michel Sapin, « toujours dans le dessein de lutter plus efficacement contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers [que] l'office des migrations internationales, l'Omi, verra ses compétences élargies[550] ».

Si l'établissement conservait son monopole théorique en matière d'introduction de travailleurs étrangers en France, il ne jouait qu'un rôle mineur et n'intervenait qu'auprès des ressortissants extracommunautaires uniquement et après la validation du contrat de travail par la préfecture et la direction départementale du travail. Ses missions étrangères constituaient toutefois un point de passage obligé pour les travailleurs étrangers à l'UE et les membres de leur familles soumis à un examen médical obligatoire pour la délivrance d'un premier titre de séjour et payant[551], comme ses directions régionales en France où s'effectuait le contrôle sanitaire des autres catégories administratives de la population étrangère (étudiants, visiteurs, réfugiés, etc.). Par ailleurs, l'activité liée à l'expatriation concernait désormais exclusivement les nationaux qui, à leur retour en France, constituaient un nouveau public des actions de « réinsertion » qui étaient menées jusqu'alors par l'Omi à destination des étrangers qu'il rapatrie. Mais surtout, la notion

[548] Celui-ci n'est officialisé qu'en septembre 1999, avec l'ouverture de l'Espace emploi international à Paris.

de « contrôle » des étrangers a fait son entrée officielle dans la définition de ses attributions qui reste étroitement liée à la finalité politique du retour :

> « En outre, l'Office des migrations internationales a mission de participer aux actions administratives, sanitaires et sociales relatives :
>
> a) Au contrôle, à l'accueil, au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois ou à l'établissement des étrangers en France ainsi qu'à leur rapatriement ou à leur réinsertion dans le pays d'origine ;
>
> b) A l'emploi des Français à l'étranger ;
>
> c) A la réinsertion en France des Français ayant résidé à l'étranger[552]. »

En pratique, cette évolution du champ de compétences de l'Omi s'est traduite par l'extension du pouvoir d'appréciation qui lui était délégué. L'attribution du monopole des enquêtes à domicile lui a ainsi octroyé la faculté de juger de la « normalité » des conditions de logement des personnes qui souhaitent héberger un étranger en visite en France[553]. Comme les multiples tâches qui lui ont successivement été assignées par les pouvoirs publics, le contrôle à domicile est allé de pair avec l'instauration d'une taxe perçue lors de la demande du certificat d'hébergement, sans qu'aucun remboursement ne soit prévu en cas de refus de délivrance dudit certificat[554] ni du visa d'entrée en France. Par ailleurs, la distinction des mesures à prendre en fonction de la durée de séjour des étrangers reflétait la tendance au durcissement politique des réflexions institutionnelles qui étaient engagées, tant à l'échelle européenne que nationale, au sujet de l'immigration et d'une nécessaire « maîtrise des flux migratoires ».

Les attributions ajoutées à l'Omi au cours de la décennie 1990 illustrent bien la volonté de renforcer le contrôle du franchissement des frontières, dans leurs dimensions tant géographique que symbolique. En effet, l'encadrement de la présence immigrée en France par l'office s'effectuait désormais non seulement sur les conditions de séjour et l'évaluation de leur « bonne intégration » mais aussi, aux côtés des services de police, depuis les points d'entrée sur le territoire comme dans les lieux spécifiquement dédiés à l'expulsion, et toujours en vue d'un « retour digne ». Pour répondre aux nouvelles charges qu'il a été enjoint d'assumer et de

---

[549] Loi n°91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France, JORF n°1 du 1 janvier 1992, p.15.

[550] Sénat, 1991, Compte rendu intégral des débats, séance du 12 novembre 1991, p. 3653.

[551] Pour les travailleurs, cette redevance était incluse dans le montant du remboursement forfaitaire versé par l'employeur (qui le déduit parfois, en toute illégalité, du salaire du travailleur comme cela a été observé dans certains secteurs et notamment pour les saisonniers de l'agriculture). Le montant exigé pour cette visite médicale fut jugé excessif par le Cour des Compte en 1997 puisqu'il s'agissait non pas d'un service mais d'une mesure de santé publique. La demande d'abrogation de cette redevance formulée en juillet 1998 par le Groupe d'information et de soutien aux immigrés (Gisti) aboutira finalement en mars 2000 avec obligation pour l'Omi de reverser aux intéressés les sommes indûment payées (cf. CE, 20 mars 2000, Gisti). Seuls 7 000 remboursements seront réellement effectués par l'Omi qui avait pourtant soumis plus de 100 000 étrangers à ce que le Gisti qualifiait d'« impôt déguisé ».

[552] Article L. 341-9 du Code du travail modifié par l'article 16 de la loi n°91-1383 du 31 décembre 1991, JORF du 1er janvier 1992, p.17.

[553] Article L. 341-9-1 du code du travail ajouté par l'article 17 de la loi n°91-1383 du 31 décembre 1991, JORF du 1er janvier 1992, p.17. Cette prérogative sera d'ailleurs étendue en 1993, à la procédure de regroupement familial.

[554] Si le certificat d'hébergement a été rendu obligatoire par la loi du 29 octobre 1981, le contrôle à domicile par des enquêteurs de l'Omi et la perception de la taxe afférente ont été institués par l'article 1er du décret n°91-829 du 30 août 1991 (JORF du 31 août 1991). En 1998, une « attestation d'accueil » remplace le certificat tandis que la taxe qui est liée à ce document est supprimée jusqu'en 2004. Elle fut rétablie par la loi du 29 novembre 2003.

financer, l'Omi a créé de nouveaux métiers auxquels il a prêté, non sans ambiguïté, un caractère « humanitaire » et « social ».

B. La gestion du franchissement des frontières : « Assistance humanitaire » et « médiation sociale » en détention

A partir de 1991, l'Omi a été mis à contribution pour intervenir auprès des personnes qui se voyaient refuser l'entrée sur le territoire et étaient détenues sous l'autorité de la police des frontières dans des zones d'attente créées au sein des ports et des aéroports, en dehors de tout cadre légal. Ce vide juridique a perduré jusqu'en juillet 1992, date à laquelle le gouvernement a réglementé la détention provisoire du fait des pressions exercées par plusieurs représentations syndicales du personnel navigant dans les aéroports et par l'action conjointe de plusieurs associations qui avaient formé, en 1989, l'Association nationale d'assistance au frontière pour les étrangers (Anafé). Une convention, conclue le 13 mai 1996 entre les ministères en charge de l'intérieur et de l'intégration, a défini la mission des agents de l'office dans les zones aéroportuaires parisiennes, lyonnaise et marseillaise en coordination avec la police aux frontières et les pompiers, qui étaient jusqu'alors les seuls à intervenir quotidiennement. C'était dans ce contexte que la fonction d'« assistant humanitaire » a été créée par l'Omi.

La « mission d'assistance humanitaire auprès des personnes non autorisées à entrer en France provisoirement ou définitivement »

La mission générale de l'Office prévoit :

- D'assister les étrangers maintenues en zone d'attente, qu'ils soient en transit interrompu, non admis à pénétrer directement en France ou demandeurs d'asile, en leur donnant toutes les informations et aides utiles notamment sur leurs conditions de vie et leurs droits
- D'assurer les liens avec l'extérieur
- De concourir, en tant que de besoin, en liaison avec la PAF à la prise en charge matérielle, sociale et sanitaire des intéressés (distribution de cartes téléphoniques, produits de toilette et aliments pour nourrissons)
- D'informer la PAF de tout problème pouvant survenir dans le cadre de leur mission et susceptible d'intéresser l'ordre public

Offi, *Rapport au Conseil d'administratio*n du 20 mars 2011.

Ses agents fournissaient une assistance matérielle de base (distribution de kits d'hygiène et de cartes téléphoniques) et informaient les étrangers de la réglementation relative à l'entrée et au séjour en France. Leur rôle s'est révélé néanmoins ambivalent puisqu'il s'agissait, pour reprendre les propos de l'un d'entre eux, de « trouver l'équilibre nécessaire entre les demandes des migrants et les impératifs de la police des frontières. » (Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 131). L'enjeu de cette médiation se situait essentiellement du côté de l'accès au droit puisque la majorité des étrangers placés dans ces zones d'exception sollicitaient l'asile, domaine dans lequel l'Omi n'avait pourtant aucune compétence. Distincte de la législation applicable sur le reste du territoire, la procédure d'asile aux frontières est en quelque sorte un droit au rabais : jusqu'en novembre 2007, les recours formulés contre les décisions de non-admission et de

renvois par les étrangers maintenus en zone d'attente n'étaient pas suspensifs. Les personnes pouvaient donc être expulsées avant que leur requête ne soit examinée.

Faute d'habilitation pour enregistrer les demandes d'asile qui lui étaient éventuellement présentées, l'office ne pouvait donc que relayer les requêtes des personnes interpellées auprès de la hiérarchie. Face à l'augmentation du nombre de personnes maintenues dans cette situation d'isolement à l'aéroport de Roissy, l'Omi s'acquittait difficilement de cette tâche dont les contours demeuraient flous. En 2001, un cadre élaboré conjointement avec la police des frontières a d'ailleurs été annexé à la convention de 1996 pour préciser les modalités pratiques d'intervention des assistants humanitaires de l'OMI en matière d'informations des étrangers sur leurs droits et de communication avec les forces de police :

> « 2.1. Le personnel de l'O.M.I. informe chaque maintenu de la législation qui lui est applicable et de ses conditions de mise en œuvre, répond à ses interrogations … 2.2. Le personnel de l'O.M.I. signale au poste de police, à la demande des intéressés, les informations que ceux-ci jugent nécessaires de fournir sur leur situation personnelle … Il en est de même lorsque les personnes maintenues font part de leurs intentions de déposer une demande d'asile politique en cours de maintien en zone d'attente[555]. »

Mais ces précisions n'ont pas permis de répondre aux problèmes quotidiens rencontrés par les différents intervenants. Seule l'installation sur place d'une permanence qui aurait été assurée de jour comme de nuit et permis l'accès des demandeurs d'asile aux services d'interprètes et d'avocats pouvait répondre aux sollicitations de la police des frontières ainsi qu'aux vives critiques qui émanaient à la fois des associations et du Comité européen pour la prévention de la torture. Aussi les pouvoirs publics et l'Omi se sont-ils accordés, en 2003, pour confier cette intervention à la Croix-Rouge tandis que l'année suivante, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé) a été autorisée à accompagner les étrangers non admis à entrer sur le territoire dans leur démarche juridique depuis la zone d'attente. Depuis lors, l'établissement n'est plus intervenu dans le cadre de cette mission à l'aéroport de Roissy mais il a continué d'apporter une assistance, le cas échéant, dans les zones d'attentes d'Orly, de Lyon et de Marseille.

Soumis aux variations des politiques publiques en matière d'immigration, l'Omi s'est vu attribuer une multiplicité de fonctions au fil des années, et il a souvent été contraint de s'adapter, d'intervenir au pied levé, parfois malgré lui. A cet égard, l'implication de l'office au sein des centres de rétention administrative (Cra), lieu où sont placés les étrangers interpellés et en instance de renvoi, est illustrative.

A l'annonce de la défection du personnel pénitentiaire en 2000, le directeur de la DPM a pris appui sur l'expérience des assistants humanitaires en zone d'attente et sur la procédure d'aide au retour pour suggérer de lui substituer l'Omi, qu'il a décrit à cette occasion comme l'« opérateur pour les circonstances exceptionnelles » (Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 148). Cette sollicitation était loin de faire l'unanimité au sein de l'office et a suscité, d'après son directeur André Nutte, une « réticence psychologique très forte » (idem) de l'ensemble du personnel,

[555] Extrait de l'annexe du 26 octobre 2001 reproduite dans le Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 17 au 21 juin 2002, doc. CPT/Inf (2003) 40, note 12, p. 22.

notamment du fait de l'absence d'une définition claire sur le rôle qui allait leur être assigné et les conditions matérielles de cette intervention. En outre, l'établissement n'avait guère apprécié que le gouvernement lui ait prélevé 45 millions de francs pour financer de nouveaux Cra en 1995. En mars 2001, un décret a réglementé le fonctionnement et les conditions de rétention des différents centres et locaux conçus à cet effet. Il a mis l'Omi à la disposition de l'État :

> « Les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative bénéficient d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, pour lesquelles l'État dispose de l'Office des migrations internationales. Une convention détermine les conditions d'affectation et d'intervention des agents de cet établissement.[556] »

L'Omi a été chargé d'apporter une réponse concrète à certaines difficultés pratiques rencontrées par l'administration pour mettre en œuvre les reconduites aux frontières. En effet, l'absence de récupération des affaires personnelles constituait l'un des nombreux obstacles à l'exécution du renvoi : celle-ci motivait, dans bien des cas, le refus d'embarquer de l'étranger et, par la suite, sa remise en liberté par les tribunaux. En 1995, une circulaire relative à la « préparation de l'exécution des mesures d'éloignement »[557] avait d'ailleurs évoqué cette question et indiquait que les bagages devaient « être impérativement mis à la disposition de l'éloigné le jour de l'embarquement » (cité par Lochak, 2004). Par ailleurs, les médiateurs sociaux pouvaient être impliqués, « à titre exceptionnel »[558] dans la procédure d'asile territorial et assurer l'audition des demandeurs dès lors que les services de la préfecture n'étaient pas en mesure d'intervenir dans les délais impartis. C'est sans doute sur ce point que s'est focalisée finalement la plus vive opposition au sein de l'office, qui a décliné toute compétence en ce domaine et a rappelé, dans ses rapports d'activités, le caractère strictement dérogatoire de cette disposition. Lors de la mise en place de cette tâche en juillet 2001, seul un employé de l'Omi a postulé à cette fonction de « médiation sociale » : aussi l'office a-t-il eu recours à 21 recrues extérieures supplémentaires. Après une formation théorique de quatre semaines puis deux semaines d'immersion, les 22 médiateurs investissaient les Cra en octobre. A leur début, ils ont été fréquemment pris pour des intervenants de l'association Cimade, qui a été chargée de fournir une assistance juridique, pour éventuellement contester la décision de renvoi devant les tribunaux. Les agents de l'Omi ont dû expliquer qu'ils s'inscrivaient dans une logique inverse. Ils n'étaient pas là pour faire en sorte que les étrangers se maintiennent en France mais pour organiser la récupération de leurs biens et effets personnels en vue de leur sortie du territoire. Ils effectuaient également quelques menus achats quotidiens pour le compte des personnes détenues.

Les critiques associatives ont été nombreuses à l'encontre de l'intervention de l'Omi qui semblait agir strictement à minima et en décalage avec les rythmes propres au maintien en rétention et aux procédures de reconduites. Imprécises, les attributions des médiateurs n'ont

[556] Article 5 du Décret n°2001-236 du 19 mars 2001 relatif aux centres et locaux de rétention administrative. Ce texte est abrogé par le Décret n°2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6 et L. 821-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. La mission de médiation sociale de l'office figure actuellement à l'article R. 553-13 du Ceseda.

[557] Circulaire du 16 mai 1995 du ministère de l'Intérieur relative à la préparation de l'exécution des mesures d'éloignement, non publiée.

[558] Article 15 du Décret n°2001-236 du 19 mars 2001…

trouvé que difficilement leur application concrète : peu soutenus par leur direction, soumis aux règles du préfet et du chef de Cra, ne disposant que de bureaux souvent mal équipés, les médiateurs n'ont visiblement pas eu les moyens nécessaires pour exercer la fonction qui était la leur. En outre, comme on sait que les personnes en instance d'expulsion vivent dans l'espoir d'une libération, la pertinence de cette fonction d'assistance au départ, attribué encore actuellement à l'établissement, peut être interrogée et mise en doute, et cela d'autant plus que les conditions prévues pour le retrait des mandats comme pour la récupération des bagages et des salaires rendent de facto inopérante la bonne volonté dont les médiateurs font pourtant montre malgré tout.

Ces interventions au sein des « sas » d'entrée et de sortie du territoire, se sont combinées avec de nouvelles actions de contrôle autant social qu'administratif des agents de l'office sur le séjour des étrangers : l'inscription des pratiques de l'Omi dans le champ de l'accueil et de l'intégration n'a pas écarté pour autant son investissement dans la question de retour.

C. L'apparition des « auditeurs sociaux » : une nouvelle pratique de traitement de l'altérité

De façon concomitante avec le développement du contrôle des frontières, la question de l'intégration des immigrés a émergé sur le devant de la scène politique et plusieurs dispositifs ont été élaborés en vue d'instituer un encadrement administratif plus étroit des personnes disposant d'un droit de séjour. C'est d'ailleurs en ce sens qu'il faut entendre la notion d'« accueil » qui, comme le soulignent les analyses de Yasmine Siblot, fait aujourd'hui florès dans le jargon administratif et déborde largement des pratiques instituées à destination des immigrés :

> « Si le terme d'« accueil » s'est généralisé pour désigner le travail de contact avec le public dans les services publics, il constitue un euphémisme pour désigner une relation où s'exerce une autorité institutionnelle. » (Siblot, 2012 : 102).

L'élaboration à l'œuvre d'une politique d'accueil et d'intégration a participé au renouvellement des constructions normatives portant sur ce qui distingue le national de l'étranger. En décembre 1989, un Haut Conseil à l'intégration (HCI) a été créé dans un contexte où la hantise du communautarisme et de l'intégrisme était agitée par une large part de la classe politique. Son inauguration est intervenue pendant l'« affaire du foulard » née à la suite de l'exclusion de trois élèves par le principal d'un collège qui avait considéré que le port du voile contrevenait à la laïcité[559]. Alors que le concept politique d'intégration s'est institutionnalisé, les mesures adoptées en la matière ont pris la forme d'une « injonction » (Lochak, 2006) et elles ont eu paradoxalement pour effet de « désintégrer » les populations ciblées. Dans son premier rapport *Pour un modèle français d'intégration*, publié en 1991, le HCI a, par exemple, subordonné la politique d'intégration des immigrés à la répression des étrangers sans titre de séjour.

Au « réseau national d'accueil » a été substituée, à partir de 1992, une intervention directe du personnel de l'Omi au sein des services préfectoraux : les agents de l'office étaient ainsi préposés au rappel de la loi et à la constitution des dossiers administratifs. En 1993, un

[559] Pour une analyse approfondie de la transformation de ce fait divers en une « affaire » médiatique et politique, voir : LDH-Toulon, « Creil 1989, l'affaire des foulards », septembre 1989.

dispositif de « pré-accueil » à destination des familles rejoignantes a également été institué. Une nouvelle implication de l'Omi dans les dispositifs départementaux d'accueil des étrangers s'est instaurée en étroite coordination avec les préfectures mais aussi en lien avec le secteur associatif conventionné. Dans la « lettre de mission » adressée au président de l'Omi en octobre 1996 par ses ministres de tutelle, le renforcement du dispositif d'accueil des étrangers en France et de sa coordination avec les différents acteurs impliqués figuraient parmi les six objectifs prioritaires fixés à l'établissement. Dans la lignée des recommandations formulées par le HCI en 1991, il était demandé à l'Omi de d'engager un réexamen de sa fonction d'opérateur sur deux fronts : l'accueil et l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine[560]. L'Omi devait émettre des propositions concernant l'accueil des immigrés jusqu'à leur départ en vue d'un élargissement et d'une systématisation de son action auprès de certains publics.

La procédure de régularisation exceptionnelle de juin 1997[561] a fourni l'occasion aux agents de l'Omi d'expérimenter de nouvelles pratiques. L'office délivrait dans un premier temps, au guichet des préfectures, les informations relatives à la constitution des dossiers administratifs des étrangers qui émergent à cette période dans l'arène politique de façon autonome en tant que « sans-papiers ». Par la suite, la mise en place d'un suivi des personnes régularisées a suscité, en interne, une nouvelle réflexion sur le rôle de l'établissement et le renouvellement de ses méthodes en matière d'accompagnement des immigrés. Ce processus réflexif a pris appui sur les orientations insufflées par divers rapports publics qui avaient appelé à un renforcement de l'encadrement institutionnel auprès des nouveaux arrivants au nom d'une « nécessaire intégration » et d'une lutte contre les « communautarismes » (voir encadré page suivante).

Fort d'une expertise qui confortait l'assise de l'office dans le paysage des administrations en charge de l'immigration, le directeur de l'Omi, André Nutte, a donc saisi l'opportunité offerte par l'opération de régularisation pour étendre son champ d'action et se positionner en tant qu'administration à caractère social :

> « L'Office souhaite développer son action vers une orientation beaucoup plus sociale de ses activités. Nous pensons que l'Office doit constituer, pour les personnes que nous accueillons dans notre pays, le premier maillon, le premier élément d'une politique d'intégration. En d'autres termes, il faut que nous "profitions" du passage obligatoire, dans nos bureaux, de ces populations pour que, indépendamment des contrôles administratifs et sanitaires auxquels nous sommes tenus, nous puissions aussi développer une première action sociale sur le terrain, en partenariat avec les autorités déconcentrées de l'État – je pense notamment aux DDASS [directions départementales des affaires sanitaires et sociales] – et les associations spécialisées. C'est un peu l'évolution telle que nous la pressentons dans le domaine de l'immigration[562]. »

[560] Lallemand Marie-Antoinette, Carcenac Yves, Nouaille-Degorce Jean-François, 1997, Rapport de la mission *d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'état et des organismes chargés des étrangers*, Paris, Editions La documentation française, p. 147 et 203.

[561] Circulaire du 24 juin 1997 relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière, JORF du 26 juin 1997.

[562] Sénat, 1998, Rapport n°470 (97-*98) de la commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérée depuis le 1er juillet 1997*, tome II, 1e partie, Audition de M. André Nutte, directeur de l'Office des migrations internationales, jeudi 26 février 1998.

L'extension du rôle de l'Omi : le plébiscite des « experts » ?

Dans le document intitulé *Pour une relance de la politique d'intégration*, Hamlaoui Mekachera et Jean Gaeremynck[1] ont plaidé, en 1996, pour l'institutionnalisation d'une politique d'accueil des primo-arrivants au sein de laquelle l'Omi occuperait une place centrale. Leurs orientations ont largement inspiré le programme gouvernemental *Agir pour l'intégration* : le contrat républicain qui a été adopté en mars 1997. Les motivations politiques qui ont présidé à l'instauration d'un « contrat d'intégration » remis par l'Omi aux étrangers nouvellement arrivés se sont ainsi largement étayées sur les suggestions émises par les auteurs du rapport de 1996. De plus, le plan d'action du gouvernement a repris à son compte l'idée d'une nécessaire réorganisation des acteurs publics de l'intégration, et de l'Omi en particulier : « Il convient de réorganiser l'Office des migrations internationales (Omi), en matière d'accueil des populations migrantes, comme ses antennes à l'étranger pour ce qui concerne le retour-développement[2]. »

L'année suivante, dans son rapport au Premier ministre *Pour une politique de l'immigration juste et* efficace, Patrick Weil a également jugé nécessaire de « renforcer le rôle de l'OMI dans la procédure des familles rejoignantes » (Weil, 1997 : 47) : « C'est l'occasion pour l'OMI de sensibiliser les demandeurs à la nécessaire intégration de leur famille […]. L'OMI doit également repérer les difficultés d'intégration et les signaler aux services sociaux chargés de l'accueil des familles rejoignantes. » (idem). Dans le même temps, l'auteur a suggéré d'« encourager le retour volontaire des reconduits à la frontière » (idem : 79) et d'élargir les dispositifs de réinsertion au sein desquels « l'Omi doit continuer de jouer un rôle d'appui sur place » (idem : 122).

[1] Les deux auteurs de ce rapport sont respectivement Délégué ministériel à l'intégration et Conseiller d'État, nommé en 1997 Directeur de la DPM.

[2] Ministre de la Ville et de l'intégration, Communiqué de presse du Conseil des ministres du 26 mars 1997, présentation détaillée du programme « Agir pour l'intégration : le contrat républicain »

Cela s'est traduit par la création d'une nouvelle fonction qui a été d'abord expérimentée, à partir de novembre 1997 durant l'opération de régularisation : les « gestionnaires sociaux » (Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 137). Cette expression concentre en elle toutes les contradictions des actions « sociales » engagées par cet établissement chargé d'exécuter des procédures administratives et met à jour la multiplicité des sens du « social ». Elaborée dans un contexte de traitement différentiel entre les personnes régularisables et expulsables, ce mode de gestion reformulait les logiques de catégorisation et de sélection des immigrés pour les inscrire dans la problématique de l'insertion dans la société et de sa prise en charge. En départageant ainsi les étrangers selon une prétendue « vocation à s'installer durablement », on a conforté l'idée que d'autres n'avaient pour unique trajectoire que la porte de sortie du territoire.

C'était d'ailleurs à cette époque qu'a fleuri le concept politique de « codéveloppement » et sa transposition dans les politiques publiques auxquelles l'Omi a été étroitement associé. Interrogé à ce propos par la commission d'enquête du Sénat sur les régularisations de 1997-1998, son directeur en a donné d'ailleurs la définition suivante :

> « Pour nous qu'est-ce que cette politique de codéveloppement ? Il s'agit de partir du principe qu'une partie de la population immigrée qui est sur notre territoire n'a pas vocation à y rester. Il faut se rendre à l'évidence : cette population doit nous quitter à tout moment. Cela dit, je pense qu'elle doit nous quitter dans les meilleures conditions possibles, c'est-à-dire avec la possibilité d'un retour au pays qui s'accompagne d'un minimum de dignité, de telle sorte que ces personnes puissent revenir dans leur pays en ayant un projet et en ayant valorisé leur passage en France. C'est donc une politique qui sous-entend une forte évolution des mentalités et une forte évolution des esprits, puisqu'aujourd'hui, le problème du retour au pays d'origine se pose d'une manière très forte à partir d'un acte administratif qui est l'invitation à quitter le territoire ou l'arrêté de

reconduite à la frontière. Sans pour autant mettre cela de côté, il nous semble indispensable d'essayer de développer une autre démarche[563]. »

Au cours de l'examen des demandes de régularisation présentées en 1997-1998, les pouvoirs publics ont estimé que plus de la moitié des sans-papiers, soit près de 75 000 personnes, se verraient refuser l'admission au séjour ; un accompagnement social en vue de faciliter leur départ a alors été institué par l'Omi : dans les délégations parisiennes de l'Omi, 27 agents ont été spécialement formés à cet effet en 1998. (Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 141). Conformément aux objectifs qui lui avaient été fixé par sa tutelle, le renouvellement des pratiques de l'Omi par le biais de l'« audit social » s'est ainsi déployé en deux directions, d'un côté l'organisation des retours des sans-papiers sous couvert de « codéveloppement » et, de l'autre, l'encadrement institutionnel des personnes régularisées au nom de l'accueil et de l'intégration.

En guise de support principal à cet exercice d'évaluation, d'abord exercé au sein des préfectures auprès des personnes régularisées puis dans les locaux de l'Omi lors de la visite médicale, un « questionnaire social » a été élaboré en juin 1997 en partenariat avec la DPM, le Fas et les services sociaux spécialisés. Il s'agissait, au cours d'un entretien individuel d'une quinzaine de minutes, de cerner les « difficultés d'intégration dans la société française » (Dantzer-Kantof, Lefebvre, Torres, 2011 : 137). En outre, l'idée d'un « contrat d'intégration » faisait alors sa première apparition dans les dispositifs pris en charge par l'Omi à la suite de l'adoption du programme *Agir pour l'intégration* : le contrat républicain en mars 1997. Il n'était, pour l'instant, que question de remettre un guide bilingue à tout nouvel arrivant qui, outre des renseignements d'ordre pratique sur les différents services publics, lui « rappellera la doctrine républicaine d'intégration[564] » et « indiquera les droits et devoirs, ainsi que les incompatibilités avec une résidence en France ».

Alliant ainsi contrôle normatif et accompagnement administratif, ce premier banc d'essai a trouvé, en 1998, la légitimité nécessaire à sa pérennisation avec l'extension du dispositif de 1993 et l'instauration de « plates-formes d'accueil » dans les locaux de l'Omi à destination de l'ensemble des familles rejoignantes, qu'il s'agisse de membres de familles d'étrangers, de nationaux ou de réfugiés statutaires (voir encadré page suivante). L'« entretien social » effectué par les professionnels de ce secteur était désormais envisagé comme une « prestation » facultative. Quoiqu'impliqués dans ce nouveau dispositif, les services sociaux ont été peu à peu relégués au second plan, uniquement sollicités après l'évaluation faite par les agents de l'Omi. Ces derniers filtraient les nouveaux arrivants et étaient chargés de délivrer le message institutionnel avant de prescrire, le cas échéant, les interventions sociales pour les « gens à problème ».

[563] Sénat, 1998, Rapport n°470 (97-*98) de la commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière o*pérée depuis le 1er juillet 1997, tome II, 1e partie, Audition de M. André Nutte, directeur de l'Office des migrations internationales, jeudi 26 février 1998.

[564] Les citations de cette phrase sont extraites du programme « Agir pour l'intégration : le contrat républicain » : Ministre de la ville et de l'intégration, Communiqué de presse du Conseil des ministre du 26 mars 1997, présentation détaillée du programme, p. 26-27.

Les plates-formes de l'Omi en 1999 : récit d'une journée d'accueil

« Dernier jour de mars, 8h15, nous sommes à Bagnolet : une quinzaine de personnes de nationalités différentes – israélienne, algérienne, marocaine, mauricienne, égyptienne, ivoirienne, etc. – attendent que la réunion commence. Un auditeur social – ici, ils sont trois, chargés de l'animation et de l'accueil – présente un petit film de l'Omi, intitulé Voilà la France. Il présente quelques lignes directrices – "pour les enfants, la priorité, c'est la santé et l'accès à l'école" – et des informations sur les PMI, le caractère obligatoire de l'école, avant de s'attaquer aux "grands principes de vie en France" : ici, pas de religion d'État – même si les interdits alimentaires dans les cantines des écoles – et liberté d'opinion sont respectés. Est rappelée l'obligation pour les migrants et réfugiés de s'acquitter des impôts, et de respecter lois et habitudes du pays d'accueil. Le ton est un peu gnangnan, un peu ringard, mais l'auditoire semble intéressé par les messages transmis ; la France étant "une république indivisible, laïque, démocratique et sociale", un rapide cours sur la Constitution, le référendum, et les institutions est dispensé : tout y passe, les trois pouvoirs (gouvernement/parlement/justice), l'organisation géographique (régions, départements, communes), et même le portrait de Chirac, qui est au-dessus de la télé où est présenté le film. Ensuite le propos est centré sur l'Île-de-France, et sur la préfecture locale, celle de Bobigny ; un point sur la mairie et les démarches que l'on peut y accomplir (acte de mariage, de décès, demande de HLM, inscriptions dans les crèches et les écoles, informations générales, centre d'action sociale, activités culturelles ou sportives), bref, ce "lieu central" insuffle un peu de concret à cette présentation.

Tout le monde en France "devant être soigné et remboursé", un film spécifique traite ensuite du fonctionnement de la Sécurité sociale : les feuilles de soins, les remboursements, les cotisations des salariés et des employeurs… Un participant objecte : "On oublie de dire qu'il faut y aller, attendre, déposer des dossiers, et que tout cela n'est pas toujours facile." Des fiches de liaisons sont distribuées pour être remplies, avec indication du numéro Omi, du bilan linguistique et de l'audit social proprement dit, effectués ou non. En effet, des conseillers d'orientation assurent un bilan linguistique, concernant l'expression écrite et orale de la langue française.

Et justement, vient le moment de l'audit social individuel ; dans de petits guichets juxtaposés, les trois auditeurs proposent de petits entretiens plus personnels ("Si des questions vous dérangent, vous pouvez ne pas répondre") : date d'arrivée sur le territoire (ici, en janvier 1999), date de naissance (1977), nationalité (mauricienne), habitiez-vous en ville ou à la campagne ? (à la campagne) Avez-vous de la famille en France ? (oui) Etes-vous déjà venu en France ? (non) De quelle scolarité avez-vous bénéficié ? (de 5 à 17 ans) Rencontrez-vous des problèmes dans le maniement de la langue ? (non) Parlez-vous d'autres langues ? (anglais, hindi, créole) Avez-vous un emploi ? (non) Etes-vous inscrit à l'ANPE ? (non, ne connaît pas) Cherchez-vous du travail ? (oui, dans la restauration) Avez-vous travaillé à l'Ile Maurice ? (oui) Avez-vous un projet de faire des études ? (non) Ou une formation ? (éventuellement) Quel est votre titre d'occupation de logement ? (hébergé) Avez-vous la sécu ? (non, mais son épouse l'a, par sa mère) Comment vous adaptez-vous aux transports ? (plutôt bien) Avez-vous des enfants ? (non) Avez-vous rencontré une assistante sociale ? (non) Voulez-vous en voir une ? (non) etc.

L'auditeur embraye alors sur une présentation de l'ANPE, parle aussi d'Assedic, donne les adresses en fonction du lieu d'habitation du demandeur, remet un dépliant sur la sécurité sociale (avec explications sur le numéro, la carte, le bénéfice par le conjoint), fournit tout de même l'adresse du service social local, et s'assure qu'il est bien compris de son interlocuteur. […].

L'Office des migrations internationales (Omi) propose plusieurs dépliants : l'un d'eux, intitulé Sécurité sociale, Allocations familiales, vos premières démarches, familiarise le nouvel étranger avec le système français de sécurité sociale. Deux autres, *Programme d'aide à la réinsertion dans leur pays pour les étrangers dont l'au*torisation de séjour a été refusée, et Revenir au pays, informent des aides mises en place par les pouvoirs publics pour les personnes non régularisées et "invitées à quitter la France dans le respect de leur dignité"… »

Plantet Joël, 1999, « Quel accueil pour les étrangers en France ? », Lien social, n°488, 27 mai 1999.

Une nouvelle conception de l'« intégration républicaine » a été construite à partir d'une représentation de la société française fondée sur le respect de l'égalité entre l'homme et la femme, la laïcité, ainsi que sur la maîtrise du français. Cette grille de lecture a fourni de nouveaux critères pour juger des éventuelles difficultés propres aux étrangers dans la société (port du voile, polygamie, langue). En rupture avec la démarche compréhensive des travailleurs sociaux, cette pratique d'évaluation a en quelque sorte instituée un traitement administratif du stigmate. Depuis lors, les désormais nommés « auditeurs sociaux » ont figuré en bonne place dans la grille des métiers de l'office, et leur action a été confirmée par les réformes qui ont été engagée à l'orée des années 2000.

Dès 1997, la Cour des comptes a jugé insuffisantes les mesures mises en œuvre dans le cadre de la « politique d'intégration des populations immigrées[565] » et a plaidé, trois ans plus tard, pour un « réexamen des modalités actuelles de pilotage par l'État du dispositif d'accueil[566] ». En 1999, dans son rapport Lutter contre les discriminations, Jean-Michel Belorgey a suggéré, pour sa part, de donner naissance à une « Agence de l'intégration et de la lutte contre les discriminations »[567] qui serait constituée à partir du regroupement du Fasild (ex-Fas), d'une partie des services de la DPM, de l'Omi, mais également des acteurs associatifs dont le SSAE, l'Agence pour le développement des relations interculturelles (Adri) ainsi que différents groupements d'intérêt public. Finalement, les orientations exposées en 2001 dans le rapport Les *parcours d'intégration* du Haut conseil à l'intégration (HCI) ont emporté la conviction des pouvoirs publics d'une « refonte indispensable du service public de l'accueil des primo-arrivants[568] ». Le HCI avait d'ailleurs été particulièrement explicite sur le futur rôle à jouer de l'établissement dans ce processus :

> « L'Omi a vocation à être transformé en une agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil des personnes étrangères[569]. »

Confirmant cette supposée « vocation » de l'Omi, le comité interministériel de l'intégration du 10 avril 2003 a décidé de créer une Agence française pour l'accueil et les migrations internationales regroupant les « moyens humains et financiers de l'Office des migrations internationales et des services sociaux spécialisées missionnés par l'État[570] ». Dans son sillage, la transformation de l'office en une future agence de l'accueil des étrangers a conforté les auditeurs sociaux dans leur fonction avec la mise en place simultanée de « parcours d'intégration des nouveaux arrivants[571] » étroitement balisés par la signature d'un « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI).

---

[565] Cour des comptes, Rapport annuel 1997, voir notamment « Divers aspects de la politique d'intégration des populations immigrées », p. 163 et suivantes.
[566] Cour des comptes, Rapport annuel 2000, p. 359. Si elle évoque dans ce rapport plus spécifiquement la situation des demandeurs d'asile et l'insertion des réfugiés, elle souligne que la portée de son propos s'étend d'une façon plus générale à la politique d'intégration des immigrés en France.
[567] Belorgey Jean-Michel, 1999, *Lutter contre les discriminations, Rapport à Mme la ministre de l'Emploi et de la* Solidarité, La documentation française, mars 1999, p. 61.
[568] Haut conseil à l'intégration, Rapport annuel 2001, p. 37.
[569] Idem, p. 56.
[570] Comité interministériel de l'intégration du 10 avril 2003, Dossier de presse, synthèse du programme annuel d'action.
[571] Idem.

Une Afami pour un CAI…

« L'accueil, c'est le premier moment de l'intégration, la condition première d'une insertion réussie. Il faut donc d'abord réussir l'accueil. Pour cela, il y a lieu de donner à cette ambition le visage d'un service public.

Ce service public sera confié à un nouvel organisme, l'Agence française de l'accueil et des migrations internationale (AFAMI), créé à partir des moyens humains et financiers de l'Office des migrations internationales et des services sociaux spécialisés missionnés par l'État. Ce service définira le plus largement possible, les publics éligibles : tous ceux qui, pour quelque motif que ce soit, viennent s'installer durablement dans notre pays, ou dont l'installation de fait a été régularisée. Selon les flux observés aujourd'hui, ce sont environ 100 000 personnes qui sont concernées chaque année. Ce service reposera sur une organisation présente sur l'ensemble du territoire.

Le signe tangible de la volonté de l'État de donner une nouvelle dimension à l'accueil sera la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration. »

Comité interministériel de l'intégration du 10 avril 2003, Dossier de presse, synthèse du programme annuel d'action.

Le comité interministériel de l'intégration a présenté le CAI comme « un contrat républicain, inscrit dans une logique d'intérêts réciproques, une logique de droits et de devoirs[572] » fondée sur la maîtrise de la langue, la « connaissance du droit des personnes, des institutions du pays et des valeurs de la République française » et l'accès au marché du travail. Ce dispositif a été calqué sur le modèle des plateformes d'accueil au sein duquel il a d'ailleurs été prévu de l'intégrer ; son organisation est été élaborée autour d'un ensemble de prestations prescrites en fonction des situations individuelles : une formation civique obligatoire d'une journée, une journée d'information « Vivre en France » facultative, et selon le diagnostic émis par l'auditeur social de l'Omi, une formation linguistique (de 200 à 500 heures) ainsi qu'un accompagnement social réalisé par un professionnel de ce secteur. Les décisions prises à cette occasion par le comité interministériel ont été rapidement relayées parmi les acteurs publics.

Dès juillet 2003, le CAI est expérimenté sur les plateformes de l'Omi et la lettre du ministre en charge des affaires sociales, qui a été jointe à ce document, a précisé d'emblée au contractant :

> « Il sera tenu compte du respect par vous-même du contrat que vous venez de signer lors de l'attribution de la carte de résident, voire, à terme de votre demande d'acquisition de la nationalité française[573]. »

Avec le CAI, les pouvoirs ont créé un nouvel instrument de mesure de l'« intégration ». Cette dernière, ainsi matérialisée, n'a été conçu qu'en tant qu'élément d'appréciation parmi d'autres pour juger de l'attribution ou non de droits. La menace d'une sanction a suffi à faire de sa signature un impératif pour échapper aux titres de séjour temporaires. Si les personnes ont été vivement incitées par les auditeurs sociaux à signer ce document administratif à partir de juillet 2003, la loi a eu tendance, quatre mois plus tard, à le rendre obligatoire en subordonnant l'accès au statut de résident à une condition d'« intégration républicaine de l'étranger dans la société

[572] Idem.

[573] Extrait de la lettre d'accompagnement du contrat du 1er juillet 2003 du ministre des affaires sociales, cité par Cour des comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressés, novembre 2004, p. 300.

française, appréciée en particulier au regard de sa connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la République française[574] ».

En novembre 2003, les préfets ont reçu une circulaire « relative à l'extension et généralisation du service public de l'accueil et des plans départementaux d'accueil des nouveaux arrivants – préparation des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées » qui leur demandait d'« intégrer les orientations du comité interministériel à l'intégration du 10/04/2003[575] » dans leur pratique. L'objectif d'une signature systématique du CAI leur a été rappelé[576] expressément : les personnes accueillies sur les plateformes d'accueil devaient en ressortir avec le contrat signé en main. Les préfets ont eux-mêmes été encouragés[577] à fonder leur appréciation de la condition d'intégration sur la signature et le suivi du CAI, sans que ce dernier ne soit alors légalement obligatoire. La contrainte qui caractérise ce dispositif dément la logique contractuelle qu'il affiche et instrumentalise. Représentation frauduleuse de la réciprocité, l'invention du CAI semble n'apporter qu'une pierre de plus à l'édifice de la précarisation du séjour des étrangers.

La perspective de la création de l'agence nationale d'accueil (futur Anaem[578]) à l'horizon 2004 a placé l'office sous le feu des critiques de la Cour des comptes. Institution jugée vieillotte, depuis ses « structures figées[579] » jusqu'au « caractère archaïque de ses modes de financements » et l'« inertie entourant les travaux du comité [consultatif] », l'office n'a, selon les magistrats, pas su se réformer ni traduire l'évolution de ses missions dans son mode de fonctionnement ; a fortiori quand un tel constat avait d'ores et déjà été dressé et qu'aucune modification n'avait été apportée depuis lors :

> « La Cour avait relevé dès 1993 que "l'organisation, le financement et l'activité d'un établissement public créé depuis près d'un demi siècle, qui, au fil des années, ont été modifiés au gré des circonstances, devraient faire aujourd'hui faire l'objet d'un réexamen d'ensemble". »

La situation de statu quo dénoncée par la Cour révèle en contrepoint la stratégie politique adoptée vis-à-vis de l'office et renvoie à la logique qui a été constitutive de l'Oni et qui n'a jamais été démentie du temps de l'Omi.

Le mode de fonctionnement de l'office a constitué une aubaine pour les gouvernements qui l'ont façonné selon les orientations du moment. D'une part, il a été décidé que l'établissement

---

[574] Article 8 de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

[575] Circulaire n°DPM/ACI1/2003/537 du 24 novembre 2003 relative à l'extension et généralisation du service public de l'accueil et des plans départementaux d'accueil des nouveaux arrivants - préparation des programmes régionaux d'insertion des populations immigrées, non publiée au Journal officiel.

[576] Note conjointe d'instruction DPM/DLPAJ du 14 janvier 2004, non publiée.

[577] Circulaire n° NOR/INT/D/04/00006/C du 20 janvier 2004 relative à l'application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003. Elle indiquait aux préfets que « la signature du contrat d'accueil et d'intégration sera également à terme un élément à prendre en compte pour l'appréciation de cette condition. »

[578] Plusieurs dénominations ont été envisagées pour le futur « opérateur unique » : d'abord baptisée en 2003, Agence française pour l'accueil et les migrations internationales (Afami), elle est transformée en Agence nationale de l'accueil et des migrations (Anam) en 2004. En 2005, l'intitulé Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) a finalement été retenu.

[579] Cour des comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressées, novembre 2004, p. 114. Même source pour les citations qui suivent.

ne relevait pas du budget de l'État mais que la source de ses finances émanait, dès ses débuts, de la perception de taxes auprès des employeurs et, de façon exponentielle, des étrangers. Et, d'autre part, comme nous l'avons vu, ses interventions ont toujours été largement situées en dehors des missions principales qui lui avaient été initialement fixées par la loi, comme en attestent d'ailleurs les multiples réformes et charges adjointes à l'office au fil du temps. De par ses interventions situées à la fois dans et en dehors des frontières nationales, l'Omi a ainsi été conçu comme un contrôleur à part entière de l'immigration. Chargé de prévenir les entrées, d'encadrer le séjour mais aussi d'organiser les sorties du territoire, il est un des rouages bureaucratiques de l'organisation de la précarité politique dans laquelle sont placés les étrangers.

Comme l'a souligné une « mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État et des organismes chargés des étrangers », l'incohérence sinon la dispersion des actions de l'Omi traduit ainsi l'opportunisme et l'absence d'engagement politique de l'État, sur le plan financier en particulier :

> « La juxtaposition d'attributions successives correspond parfois davantage à la commodité de financer différentes actions en dehors du budget de l'État qu'à une stratégie d'ensemble déclinant les missions de l'organisme.[580] »

D'un côté, les autorités ont prélevé dès que besoin les ressources nécessaires à leur politique dans le fonds de roulement de l'office, et de l'autre côté, elles l'ont chargé d'assurer le financement et la mise en œuvre des politiques publiques. Outre la ponction de 45 millions de francs en 1995 pour construire de nouveaux Cra, les pouvoirs publics ont ainsi eu de nouveau recours au budget de l'Omi en 1997, à hauteur de 150 millions puis, de 190 millions en 2001, pour financer la politique d'asile. Poursuivant la logique d'empilement de ses charges, les pouvoirs publics lui ont attribué, à partir de janvier 2003, en plus de ses missions traditionnelles, la tutelle du dispositif sanitaire des demandeurs d'asile hébergés dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) puis, l'année suivante, la coordination du dispositif national d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

Finalement, l'emprise du politique sur l'Omi s'est exercée aussi bien par la désignation de sa direction, la composition de ses administrateurs que dans le pilotage de ses activités et de son budget. D'ailleurs, malgré les transformations de l'office qui seront instaurées lors de la création de l'Anaem puis de l'Ofii, le maintien des règles générales d'administration qui prévalaient déjà sous l'Omi conforte l'idée de leur opportunité pour les pouvoirs publics. Pour reprendre les termes de la mission mentionnée plus haut, l'office paraît être « entièrement dans la main de l'État[581] », et ses agents, comme englués dans une logique de contrôle de flux et par une approche gestionnaire caractéristique de la rigidité des procédures administratives, semblent alors d'autant plus enclins à une « certaine culture d'exécution. »

[580] Lallemand Marie-Antoinette, Carcenac Yves, Nouaille-Degorce Jean-François, 1997, Rapport de la mission *d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'état et des organismes chargés des étrangers*, Paris, Editions La documentation, p. 202.
[581] Idem, p. 200.

Si cette vision globalisante semble avoir un certain fond de vérité, elle obère toutefois l'existence de formes d'expression critique, du moins de doute voire de malaise, et les pratiques d'aménagement des règles qu'ont instauré, en fonction de leurs valeurs et de leurs expériences professionnelles, les salariés de l'office face aux exigences de la tutelle. A l'instar des fonctionnaires des préfectures dont l'« adhésion au maintien de l'ordre national » (Spire, 2008 : 39) s'étaye sur des croyances aussi diverses que contradictoires qui guident leurs pratiques, les agents de l'établissement interprètent les instructions qu'ils reçoivent en fonction de leurs convictions et ne sont pas réductibles à une armée de « bons petits soldats » à la botte du politique.

Le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) face au contrôle des étrangers : agir avec et *contre l'*État ?

Association relativement méconnue du grand public et fréquemment confondue, au grand dam de ses salariés (Morien, 2003), avec les services de l'État, le SSAE a accompagné, durant presque un siècle, l'histoire de l'immigration en France. Dans la lignée des œuvres de bienfaisance de la bourgeoisie chrétienne, le Service sociale d'aide aux émigrants (SSAE) a été créé en 1921 et officialisé en 1926 lorsqu'il est devenu une association régie par la loi de 1901. Branche française du Service social international (SSI), il s'est donné pour objectif, selon l'article 1er de ses statuts, de :

> « venir en aide aux émigrants et aux immigrants dans les difficultés qu'ils peuvent rencontrer, soit au cours de leur voyage, soit au cours de leur établissement, de s'employer au regroupement des familles, à la protection des femmes et des enfants migrants isolément, de servir de lien entre l'émigrant et les œuvres d'assistance spirituelle et matérielle dont il peut avoir besoin, dans l'effort nettement respectueux des convictions religieuses de chacun. »

Depuis le début du XXe siècle, le travail social a connu un essor sans précédent et la création du métier d'assistant de service social sanctionné par un diplôme d'État, en 1932, lui a permis d'acquérir une nouvelle légitimité, en se démarquant par la valorisation de compétences techniques des actes de charité (Delaunay, 2005). Le SSAE s'est inscrit dans cette dynamique de professionnalisation et de spécialisation, et aura réuni ensuite jusqu'à plus de 400 salariés composés d'assistants sociaux et de secrétaires.

D'abord investi dans l'accompagnement des familles qui comptaient rejoindre les États-Unis, le SSAE a dirigé, à mesure que le nouveau monde durcissait les conditions d'entrée sur son sol, son action vers l'aide à l'installation en France des immigrés. Implanté initialement à proximité des ports et des gares, comme à Cherbourg, Marseille ou encore le Havre, le SSAE s'est déployé dans 44 départements et notamment dans les zones agricoles où étaient massivement recrutés des travailleurs immigrés. En 1928, l'association est intervenue pour le compte du ministère de l'Agriculture auprès des femmes Polonaises recrutées comme vachères dans les campagnes. Quatre ans plus tard, elle a été reconnue d'utilité publique. Confronté à la nécessité d'assurer un financement stable à son activité, ce service social spécialisé a joué très rapidement la carte de la complémentarité avec l'action publique et a plaidé, auprès de la classe politique au

sein de laquelle il avait ses entrées sinon maints relais, pour l'inscription de l'assistance sociale dans la définition des politiques publiques à destination des immigrés.

Un premier rapprochement avec les pouvoirs publics s'est produit en 1939. Le ministère du Travail lui confiait la mise sur pied et la gestion de comités département de Service social de la main-d'œuvre étrangère (SSMOE) ; des bureaux qui, par la suite, ont pris la dénomination du SSAE. A mesure que l'association s'institutionnalisait, ses assistantes sociales et secrétaires ont affirmé à la fois leur rôle de « petits soldats des politiques sanitaires et sociales » (Roux, 2005 : 11) et de défenseurs du droit des usagers, sans distinction de nationalité ni de statut. Partenaire officiel du gouvernement de Vichy qui le finançait, le SSAE a traversé le second conflit mondial en poursuivant ses actions. Soucieux de son statut et du respect des règles de déontologie, il affichait une position de « neutralité » et œuvrait dans l'ombre auprès des plus vulnérables, des réfugiés, des personnes menacées de déportation. Son action de résistance lui a procuré un regain de légitimité à la Libération, et cela d'autant plus que son président, Alexandre Parodi, a alors été nommé ministre du Travail et de la sécurité sociale. En 1946, l'association a apporté son concours à l'accueil et à l'« assimilation » des familles rejoignantes, pris le relais de l'Organisation internationale des réfugiés en 1950 pour les assister dans leur recherche d'hébergement et d'emploi, puis a mené dans les années 1960 des actions dans les bidonvilles dans le cadre de la politique visant à les résorber. Acteur de la politique d'accueil des réfugiés dont le nombre s'est accru au début des années 1970, le SSAE a accepté par ailleurs, en 1974, de gérer directement 14 des 95 bureaux du réseau national d'accueil (Guillon, 1988 : 116).

Deux ans plus tard, la signature d'une convention entre l'État et l'association a consacré le travail social mené par le SSAE ; celui-ci était désormais chargé d'une « mission de service public ». Depuis lors, le SSAE a imprimé de sa marque l'histoire et l'application des politiques publiques instituées à destination des immigrés. Si jusqu'alors le SSAE apparaissait surtout comme l'initiateur d'actions sociales par la suite étatisées, cette-fois le processus s'est inversé : l'État a délimité les interventions de ses délégataires et le mode de gestion de sa « politique sociale » envers les immigrés. Aussi cette contractualisation a-t-elle permis à l'association d'écarter les difficultés financières, mais elle a impliqué, en contrepartie, une dépendance accrue vis-à-vis de l'État qui exerçait sa tutelle par l'intermédiaire de la Direction de la population et des migrations. L'institutionnalisation de la définition et de l'organisation du service social spécialisé auprès du public étranger passait ainsi par une planification triennale de ses activités, lui fixait des objectifs et impliquait un contrôle financier plus étroit. De ces liens resserrés avec l'État a résulté toutefois un rôle ambigu, du moins ambivalent, au point que ce service a pu renvoyer « l'image d'une para-administration » (Roux, 2005 : 37) et faire figure, à l'échelle nationale, d'association « gestionnaire » ou « parapublique » (Morien, 2003 : 28) ; autant de représentations qui auront d'ailleurs servi d'argument aux pouvoirs publics pour remettre en cause le statut du personnel et l'existence même du SSAE.

Loin de figurer parmi les associations plus revendicatrices, le SSAE s'était structuré en jouant de la diversité de ses interlocuteurs et de l'appui d'un vaste réseau pour agir avec et en réaction des orientations des pouvoirs publics. D'après Lucienne Chibrac, qui fut directrice de l'action

sociale au sein du SSAE[582], les salariés étaient cependant portés par « un esprit de "militance professionnelle" » (Chibrac, 2006 : 71). Soumis aux variations des orientations politiques, le SSAE s'est trouvé néanmoins pris en étau et a dû faire face à des impératifs contradictoires : respecter les demandes publiques malgré l'emprise croissante de la logique de police et apporter une réponse indiscriminée aux populations davantage déstabilisées, tant sur le plan juridique que social, sous l'effet des politiques menées par ses commanditaires. Soucieux de préserver leur autonomie statutaire ainsi que l'éthique propre à l'action sociale, les salariés n'ont pas limité leurs interventions au cadre strictement définie par les autorités : la porte du SSAE était ouverte à tous, avec ou sans papiers. A la suite de la promulgation des lois Pasqua en 1993, la répression de l'aide au séjour irrégulier[583] a compliqué le rôle des travailleurs sociaux, dès lors contraints de rendre invisible cette catégorie administrative dans leurs bilans d'activités.

L'inflation des sanctions prises à l'encontre des étrangers sans titre a contribué à la remise en cause du travail social. Alors que la politique de contrôle et de pénalisation des étrangers sans titre rejaillissait sur leurs possibilités d'action, les professionnels de ce secteur ont été enjoints de communiquer davantage d'informations sur ce public malgré l'obligation du secret professionnel qui leur incombe. Dans le cas du SSAE, le durcissement de la politique migratoire a également été de pair avec un renforcement des règles et des orientations fixées par la tutelle sur son périmètre d'action.

Dans un contexte marqué par l'emprise des logiques policières et la médiatisation des charters d'expulsés de 1996, la question du retour des étrangers a fait son apparition parmi les missions confiées par l'État au SSAE, en tant que « solution », à défaut d'« insertion » en France. Renouvelée en décembre, la convention stipulait :

> « Le SSAE a pour objectif de favoriser, à travers une action individuelle ou collective, en particulier à l'occasion de leur accueil, la solution des problèmes liés à leur situation de migrants en vue de leur adaptation à la vie en France et de leur insertion dans la vie sociale, ou de faciliter leur retour dans le pays ou leur émigration dans un autre pays. » (Roux, 2005 : 35).

La mobilisation des salariés du SSAE sur la politique du retour illustre les paradoxes de l'action sociale et interroge sa finalité, en particulier lorsqu'elle est liée aux orientations politiques répressives et conditionnée par un rapport d'interaction fondé sur une alternative : inclusion versus exclusion. Le partenariat liant l'association au gouvernement considérait explicitement la situation migratoire comme un « problème » qui nécessite un traitement à part et dont l'objet serait en quelque sorte de le faire disparaître. On peut d'ailleurs rapprocher la situation équivoque et spécifique au SSAE, qui a fait de l'accompagnement social auprès du public immigré sa spécialité, de l'analyse proposée par Abdelmalek Sayad, à la fin des années 1970, à propos du travail social qui avait été institué au sein des foyers pour travailleurs immigrés. La « nature » ambigüe de cette action et les représentations qui l'animent et la légitiment étaient au cœur de sa réflexion :

[582] En octobre 2006, Lucienne Chibrac était désignée pour siéger à la section sociale du comité consultatif de l'Anaem au titre de personnes qualifiée.

[583] Introduite dans la législation en 1938, la sanction de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers a été durcie par la loi du 27 décembre 1994 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

« Cette action « philanthropique » – au demeurant financée par les fonds publics […] – dont on ignore si elle ne fait que couvrir une entreprise d'une autre nature (et délibérément « policière ») ou si, au contraire, elle souffre d'être « pervertie » et détournée de ses intentions premières, n'est possible qu'à condition qu'elle s'accompagne de la croyance dans les fins (philanthropiques) qu'elle vise. Cette croyance se nourrit d'une certaine image de l'immigré : c'est parce que le travailleur immigré est isolé, démuni, c'est parce qu'il est, en sa qualité d'étranger et d'étranger de basse condition sociale, peu familier, « mal adapté » ou « inadapté » aux conditions de vie et de travail, aux mécanismes administratifs, économiques et sociaux caractéristiques de la société industrialisée, qu'il relève d'une action d'aide et d'assistance, de défense et de protection (au besoin contre lui-même), d'éducation et de formation. » (Sayad, 1980 : 101).

L'inscription de l'incitation au retour des étrangers déboutés de leur demande de titre dans le champ d'action du SSAE a été confortée à diverses reprises, dans les différents partenariats qu'il a été amené à tisser pour assurer son existence. Si l'idée qu'un accompagnement est nécessaire du fait de l'extranéité, au nom de la différence ou de la précarité tant juridique que sociopolitique des immigrés, les valeurs portées par les salariés du SSAE entraient en conflit avec les injonctions du politique. Figurant parmi les objectifs qui ont été fixés dans le cadre de subventions accordées au titre du Fonds européen pour les réfugiés, l'aide au retour n'a pas pour autant remporté l'adhésion des assistants sociaux qui ont négocié et adapté leurs actions avec leurs convictions (voir encadré ci-dessous).

Inciter les assistants du SSAE à « faire du retour »

« On peut se retrouver à gérer des situations pour lesquelles on n'est pas du tout d'accord. Là, par exemple, cette année, au niveau des postes FER [Fonds européen pour les réfugiés], on nous demande de travailler, d'accentuer sur l'aide au retour etc. même si on est pas persuadé que c'est une bonne solution et que les gens vont adhérer à la démarche ! En tout cas, c'est écrit, c'est une des missions des postes FER. Dans ces cas là, tu vas faire du cas par cas ? tu sens si parfois le *retour est possible*... Ben… tu poses la question, mais souvent les gens disent non. Toi tu leur dis simplement que c'est possible, qu'il y a des possibilités d'aides s'ils veulent, mais tu sens bien que les gens ne sont pas partants pour la démarche. Mais on te demande quand même d'insister sur ce point là… *Mais on vous demande pas d'obtenir des résultats* ? Non, et puis les gens qui veulent vraiment partir, en général ils viennent en disant : "moi je veux rentrer chez moi." C'est pas au cours d'un entretien qu'ils vont découvrir les aides possibles, en général ils le savent. »

Extrait de Morien, 2003 : 59-60.

L'écart qui se creusait entre les demandes officielles de l'État et les pratiques des travailleurs sociaux au sujet du retour apparaissait également dans l'évolution du rôle assigné au SSAE dans les politiques publiques d'accueil et d'intégration.

Amorcée lors de l'expérimentation des « plans départementaux d'accueil » en 1993, la refonte des dispositifs officiels d'intégration a restreint peu à peu la marge de manœuvre dont bénéficiait jusqu'alors le SSAE. Ses financements ont été progressivement réduits. Avec la généralisation des « plateformes Omi » en 1999 puis l'instauration du « contrat d'accueil et d'intégration » en 2003, le service social ne jouait plus qu'un rôle secondaire, détrôné par l'apparition des « auditeurs sociaux » de l'Omi, progressivement mis à l'écart et évincé au point de n'être considéré que comme un partenaire parmi d'autres pour exécuter les nouvelles règles de l'accueil des immigrés (Morice, 2007). Au sein de ce nouveau dispositif, la démarche compréhensive du service social n'était dès lors plus de mise, de même pour l'écoute et l'aide à

l'ouverture des droits qui étaient proposées lors des visites d'accueil aux familles à leur domicile. Cette relégation du SSAE a été de pair avec une remise en cause de son existence sous un statut associatif par l'État.

Annonciateur des réformes à venir en matière de politique d'intégration et d'organisation des acteurs chargés de l'appliquer, le rapport d'activité de la Cour des comptes de 2000 a parachevé la remise en cause du positionnement du SSAE dans les politiques publiques d'accueil. Considérant que ce « service » pouvait être considéré comme une « association administrative[584] », la Cour a posé « la question d'une évolution éventuelle du statut du SSAE ». A en croire la démarche adoptée par les magistrats, la planification de l'engloutissement du SSAE par l'Omi semblait (déjà !) en marche :

> « Dans la mesure où le SSAE est presque exclusivement financé sur fonds publics, tandis que ses missions sont fixées par l'État à travers des conventions, la question du maintien de son statut associatif peut être posée. L'étude de son adossement à un établissement public, tel l'OMI que le SSAE assiste déjà dans les plates-formes d'accueil, pourrait opportunément être approfondie. »

C'est à cet exercice que s'est livré en 2001 le Haut conseil à l'intégration (HCI) qui a repris d'ailleurs in extenso les propos et le positionnement de la Cour des comptes. Loin de considérer que la diversité des acteurs et de leurs modes d'interventions pouvait constituer une richesse en soi, le HCI a pris pour point d'appui l'« éclatement, au niveau national, entre les structures qui sont chargées des primo-arrivants[585] » pour recommander la création d'une « agence nationale de l'accueil, opérateur institutionnel unique chargé de la mise en œuvre d'une politique globale d'accueil. » Selon lui, ce projet amenait « nécessairement à s'interroger sur la pérennité du partenariat institutionnalisé qui existe entre les grandes associations, le SSAE et l'Assfam, qui interviennent dans ce domaine ».

En réplique à ce questionnement rhétorique, le comité interministériel à l'intégration a entériné le 10 avril 2003 la reconfiguration du « service public de l'accueil » avec la création d'une future Agence française pour l'accueil et les migrations internationales (Afami). Si les négociations engagées à la fin de l'année en vue de l'incorporation du SSAE se sont heurtées à la résistance de ses salariés, le gouvernement a clairement réaffirmé, dans une nouvelle convention signée en janvier 2004, son emprise sur l'association et le devenir de ses travailleurs sociaux : le rôle du SSAE était de « réaliser des actions qui concourent à la politique d'accueil et d'intégration des étrangers dans le cadre des orientations gouvernementales précisées notamment par le comité interministériel à l'intégration[586] ». Le transfert du personnel et du budget du SSAE au sein de l'Omi qui a été décidé de façon unilatérale par les pouvoirs publics a ainsi définitivement écarté cet opérateur historique de l'État.

---

[584] Cour des comptes, 2001, Rapport public annuel 2000, p. 188.

[585] Haut conseil à l'intégration, 2001, *Les parcours d'intégration, Rapport annuel 2001*, La documentation française, Paris, novembre 2001, p. 56.

[586] Extrait de l'article 1er de la convention Etat-SSAE du 1er janvier 2004, cité par Sénat, 2004, Avis n° 33 (2004-2005) fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (urgence déclarée), p. 53.

b.2. L'absorption du SSAE par l'Omi : la création de l'Anaem

Alors que le comité interministériel de l'intégration avait fixé l'objectif de la création du nouvel opérateur pour le début de l'année 2004, l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) n'est finalement entrée véritablement en fonction que le 1er octobre 2005, date de la dénonciation de la convention entre le SSAE et l'État et de l'absorption effective des activités et du personnel du SSAE par l'Omi. De la décision d'avril 2003 d'instituer l'Agence à sa mise en route opérationnelle deux ans et demi plus tard, la fusion entre l'Omi et le SSAE s'est en effet avérée plus complexe que ne le pensaient ses instigateurs. Comment ce processus s'est-il déroulé?

En avril 2003, les autorités ont envisagé d'édifier un organisme unique regroupant les principaux acteurs publics et privés de la politique d'intégration, qu'ils soient placés sous la tutelle de l'État, conventionnés ou simplement subventionnés par lui. Mais elles ont dû revoir à la baisse leur ambition initiale, du moins dans un premier temps. En effet, le choix qu'ont fait les pouvoirs publics de constituer un nouvel opérateur à partir de l'Omi n'a pas été anodin et a révélé, en contrepoint, les réticences, sinon le rejet catégorique, des autres structures d'action sociale publiques (Fasild) et associatives (Assfam) d'intégrer la future structure. Initialement pressentis pour participer à cette recomposition structurelle, les travailleurs sociaux de l'Association service social familial migrants (Assfam) n'ont finalement pas connu le même sort que les salariés SSAE, bien que l'Assfam soit une émanation directe des pouvoirs publics[587]. Toutes deux étaient alors dans le collimateur des autorités qui prônaient un renforcement du contrôle sur l'activité des associations subventionnées et remarquaient, à propos de l'Assfam :

> « Le bénéfice du bouche à oreille a fait à ces antennes de l'Assfam la réputation d'un bureau de régularisation ou de tentative de régularisation. […] Cette activité est parfois menée de façon revendicative vis-à-vis des autorités concernées, lesquelles sont au demeurant simultanément les bailleurs de fonds de l'Assfam. […]. L'association estime encore devoir répondre aux demandes qui lui sont présentées par des immigrants en situation irrégulière. Plus globalement, la parcellisation des problèmes et leur prise en charge par des associations constituant des groupes de pression ne favorisent pas une approche globale des problèmes et aggravent l'insuffisance de pilotage déjà signalée[588]. »

L'association a néanmoins été en mesure d'opposer et de faire entendre son refus d'intégrer l'Agence puisque, à l'inverse du SSAE, son budget ne relevait pas uniquement des finances publiques et elle n'était pas sous la tutelle directe de l'État. Légitimée au nom de la rénovation de la politique d'intégration par la création du contrat d'accueil et d'intégration, la reconfiguration des acteurs impliqués dans ce domaine a aussi été inspirée par la volonté du gouvernement de transformer des modalités de l'action publique pour écarter les structures dissidentes à sa logique de police. En démantelant le SSAE, l'État a ainsi marqué son intention

[587] Créé en 1951 par le ministère de la Santé publique, le Service social familial nord-africain (SSFNA) qui avait été à ses débuts chargé de l'« assimilation » des familles en France, est transformée en association dénommée Assfam en 1979 et conventionnée avec l'Etat et le Fas pour agir dans le domaine de l'« insertion » des immigrés.

[588] Cour des comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressées, novembre 2004, p. 93.

de rompre avec la logique de délégation de missions de service public au secteur social associatif pour privilégier une reprise en main des politiques publiques d'immigration dans le giron régalien.

En 2004, la Cour des Comptes a exposé les logiques institutionnelles qui ont guidé l'élaboration et la mise en œuvre de la décision du comité interministériel de l'intégration :

> « Quand les pouvoirs publics décident de la création de l'Agence, ils ne peuvent que constater que l'OMI est déjà solidement installé sur les lieux, dans les structures et les procédures où l'accueil se pratique déjà. Cette prééminence de fait s'explique : l'accueil est depuis sa création une activité incontournable de l'OMI, ne serait-ce qu'en raison des contraintes du contrôle médical. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que le nouvel accueil se présente initialement comme l'organisation de prestations ayant en commun leur caractère subsidiaire ou accessoire par rapport à la visite médicale.
>
> Du coup, allant à la solution la plus simple, car apparemment la plus logique, certainement la moins susceptible de susciter des oppositions et probablement la plus apte à être appliquée rapidement, les pouvoirs publics vont être d'autant plus enclins à reconnaître un rôle pivot à l'OMI dans l'organisation chargée de mettre en œuvre le nouveau dispositif d'accueil et d'intégration. Ce choix a des conséquences : la réticence des pouvoirs publics eux-mêmes à inviter le FASILD à s'intégrer dans le mouvement de réorganisation, compte tenu des "différences de culture" des deux organismes, et –on l'a déjà vu– le refus de l'ASSFAM de participer à l'opération de fusion en raison des différences entre son approche étendue de la problématique de l'accueil et la conception plus restreinte de la mission d'accueil prêtée à l'OMI.
>
> Les conséquences de cette situation sont particulièrement dommageables. Plutôt que de paraître choisir l'un des partenaires, semblé valider ses seules conceptions et approches, et susciter les réticences de tous les autres, il eût sans doute fallu ne privilégier personne et créer les conditions d'une fusion de toutes les parties prenantes : OMI, ASSFAM, SSAE et tout ou partie du FASILD[589]. »

Dans une telle configuration des rapports de force, l'Omi a de fait été conforté dans son rôle d'acteur principal tandis que le SSAE est apparu comme l'ultime figurant, et qui plus est, une « proie » facile puisque son existence dépendait des fonds publics.

La proximité idéologique et fonctionnelle de l'Omi avec les arcanes institutionnels a sans doute contribué à faciliter, parmi ses agents, l'acceptation de la volonté de l'État ; d'autant plus que sa direction, en étroite collaboration avec la DPM[590], a participé à la préparation des décisions du comité interministériel de l'intégration prises en avril 2003. S'ils n'ont pas été à l'initiative ni demandeurs de cette fusion, les salariés de l'Omi en ont toutefois été informés lors des travaux préalables à la validation de cette orientation et ils y ont été préparés par leur hiérarchie. Néanmoins, une part du personnel a, semble-t-il, exprimé une certaine inquiétude quant au devenir de l'ensemble des activités de l'office et à la perspective de l'incorporation d'une « culture sociale » qu'impliquait l'arrivée des salariés du SSAE. D'une façon générale, la décision de créer l'Anaem n'a pas suscité de réelle résistance au sein de l'Omi. Pour autant, la distinction des pratiques (sociales versus administratives) propres à chacune des structures pouvait plaider, aux yeux de quelques agents de l'Omi qui semblaient par là manifester le souci de préserver l'esprit de l'établissement, en faveur d'un statu quo, sinon d'un recrutement interne de travailleurs sociaux sans qu'il n'y ait incorporation du SSAE (Chevron, 2009).

[589] Idem, p. 375-376.
[590] La DPM assure le secrétariat du comité interministériel de l'intégration.

Alors que les négociations se sont ouvertes en décembre 2003 par l'intermédiaire d'un comité de pilotage présidé par le directeur de la DPM, plusieurs lignes de fractures sont apparues au sein du SSAE. Mises devant le fait ainsi accompli, les équipes de terrain ont vécu inévitablement cette remise en cause de leur indépendance et de leurs activités comme une véritable trahison, surtout qu'un certain nombre d'entre eux avait toujours mis un point d'honneur à ne pas devenir des fonctionnaires (Morien, 2003). Outre la dénonciation de cette mise à « mort d'un service social », le syndicat Sud SSAE a exprimé son opposition en invoquant l'incompatibilité des logiques propres à chacune des structures impliquées dans ce processus et la perspective d'une action sociale dévoyée et réduite à un simple affichage politique (voir la reproduction du communiqué syndical, page suivante). L'annonce de son inclusion au sein d'un organisme public intervenait, en effet, alors que l'arsenal législatif relatif à la « maîtrise de l'immigration et au séjour et à la nationalité des étrangers » et au droit d'asile[591] confortait la précarisation du statut des étrangers ainsi que la pénalisation du séjour irrégulier et de l'aide aux sans-papiers. Cette reprise en main des missions officielles de l'association par l'État signifiait, de fait, la relégation des personnes en situation irrégulière hors de la vue des institutions et la délégation d'une éventuelle prise en charge aux acteurs du milieu associatif, déjà cruellement en quête de subventions.

De leur côté, les administrateurs de l'association, qui comptent de nombreux hauts fonctionnaires, ont adopté une position plus nuancée et ont argué, non sans une certaine illusion ou naïveté, qu'il s'agissait là d'une « nouvelle jeunesse pour le SSAE » (Wallon, 2005 : 3). Ils ont surtout craint qu'une position trop frontale ne remette en cause la convention et les subsides octroyés par l'État, ce qui les contraindrait à procéder par eux-mêmes au licenciement des 420 personnes qui formaient le service social. La division interne s'est exacerbée, au point de donner aux salariés le sentiment d'être « "lâchés" par la direction » (Morice, 2007 : 9) et de décider le comité d'entreprise à léguer le reste de son budget au Gisti[592] plutôt qu'au nouveau projet associatif du SSAE, renommé entre temps Soutien, solidarité et actions en faveur des émigrants. En effet, l'assemblée générale du SSAE avait décidé en juin 2004 de ne pas mettre la clé sous la porte et opté pour le renouvellement de ses activités. Mais le travail social de proximité qui faisait jusqu'alors sa marque de fabrique a été définitivement écarté ; la mention des assistants de service social a d'ailleurs été supprimée de ses statuts. L'association « nouvelle formule » se concevait désormais comme une « plateforme d'échange entre les différents acteurs des politiques migratoires et d'expertise au service de ces acteurs »[593] et entendait promouvoir ce repositionnement par la rédaction d'un Livre vert sur les migrations. Celui-ci n'a toutefois pas vu le jour, faute de soutiens, aussi bien sur le plan financier qu'auprès des différents acteurs que ses initiateurs avaient souhaité associer. En décembre 2009, la deuxième mort du SSAE est annoncée. Il disparaît du paysage associatif, le mois suivant.

[591] Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, JO du 27 novembre 2003 ; Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, JO du 11 décembre 2003.
[592] Gisti, Un legs lourd de sens, Communiqué de presse du 3 octobre 2005.
[593] SSAE, Le SSAE mettra un terme à ses activités début 2010, Communiqué de presse du 15 décembre 2009.

Communiqué de presse de Sud SSAE jeudi 4 décembre 2003

Service Social d'Aide aux Emigrants : mort d'un service social

Le Service Social d'Aide aux Emigrants est une association loi 1901, créée en 1924, reconnue d'utilité publique. Elle gère un service social spécialisé, qui assure par convention avec l'État une mission de service public auprès des migrants, quelque que soit leur statut : réfugiés, demandeurs d'asile, familles rejoignantes, mineurs isolés, déboutés, sans-papiers. Le SSAE est également la branche française du Service Social International. Il emploie 420 salarié(e)s, assistants sociaux, secrétaires, agents d'accueil et interprètes. Son financement a toujours été assuré de façon globale par l'État. (Ministère des Affaires Sociales - Direction de la Population et des Migrations).

Le 10 avril 2003, le gouvernement a décidé la création d'une Agence Nationale d'Accueil et d'Intégration des populations étrangères par la fusion du SSAE et de l'OMI. (Office des Migrations Internationales), agence qui aurait comme l'OMI le statut d'établissement public dont l'objectif principal serait : accueillir les « bons étrangers » (en situation régulière) et faire signer au plus grand nombre d'entre eux le contrat d'accueil et d'intégration, dont l'expérimentation est lancée dès juillet 2003 sur 12 sites.

Le syndicat SUD SSAE, auquel adhèrent plus de 20 % du personnel, a tout de suite dénoncé la création de cette agence, qui, dans un contexte de restriction générale du droit des étrangers et de précarisation de leur droit au séjour en France, sera pour l'État un moyen supplémentaire de contrôle des flux migratoires et d'encadrement de l'intégration.

L'État avait besoin d'un service social « vitrine » dans l'accueil et l'intégration des populations étrangères. Alors, il s'est offert le SSAE, mais « à minima », en faisant si possible des économies. Est-il concevable de faire fusionner un service social spécialisé, travaillant au service et à la demande des personnes et adaptant son action aux situations individuelles et un organisme de contrôle de l'immigration, chargée d'exécuter la politique d'intégration « à marche forcée » décidée par le gouvernement ?

Le SSAE a toujours travaillé en faveur de l'intégration des migrants et des réfugiés mais cette intégration des populations étrangères nécessite du temps. Une relation de confiance doit s'établir avec les professionnels qui ont aussi besoin de moyens .Quelle garantie offre l'État aux usagers et aux professionnels quant aux moyens mis en place pour « réussir » l'intégration ? A ce jour aucune !! Depuis l'annonce en avril de la mort du SSAE , il se confirme de jour en jour que la casse d'un service social spécialisé chargé de missions de service public dans le domaine de l'intégration, est organisée minutieusement, ceci aussi bien au niveau de ses missions que du statut de son personnel.

Pour les missions : la direction de l'OMI ne connaît rien au travail social et n'y trouve pas grand intérêt. Le SSAE et sa direction sont peu ou pas écoutés dans les groupes de travail mis en place par la DPM pour travailler à la création de l'agence. On peut craindre que, dans un proche avenir, le service social ne se « dilue » dans une agence socio-administrative sans âme et sans histoire. Car il est de moins en moins question de fusion SSAE/OMI mais bien d'absorption du SSAE par l'OMI.

Quant aux salariés, si le droit communautaire impose, à l'État, en cas de fusion privé-public, le transfert automatique de leur contrat de travail à la nouvelle agence, il ne lui impose pas encore de respecter la renégociation de leurs droits collectifs prévue par le code du travail. Contrairement aux engagements pris, l'État peut donc tenter d'imposer aux salariés du SSAE un nouveau statut « à minima » entraînant gel de salaire pendant 10 ans, diminution des retraites futures, suppression de congés, régime de prévoyance en baisse, plus de représentants du personnel. Les salariés du SSAE refusent d'être ainsi traités, aussi bien pour leur statut que pour leurs missions.

A l'appel des trois syndicats représentés au SSAE (CGT, CFDT et SUD), une manifestation est prévue DEVANT LA DIRECTION DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS le 9 DECEMBRE 2003 A 8 H 30, à l'occasion de la réunion du Comité de Pilotage de création de l'Agence.

Par delà la résistance et l'inquiétude des salariés de l'association, cette absorption d'une initiative privée par un établissement public s'est révélée inédite.

La complexité de cette opération semble avoir été mésestimée par les pouvoirs publics qui, d'une part, n'avaient nullement envisagé la poursuite des activités de l'association et le refus qu'elle opposerait à la rétrocession de son budget[594] au profit de l'Anaem, ni mesuré, d'autre part, les difficultés réglementaires du transfert du personnel du SSAE. Le changement de régime des salariés, qui passaient à cette occasion d'un contrat de travail de droit privé au droit public, a pourtant joué en leur défaveur. Quand la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005[595] a officialisé la création de l'Anaem, les tensions sous-jacentes au regroupement des deux structures n'avaient pas disparu pour autant. Comme l'a remarqué la Cour des comptes, si les modifications apportées aux dispositions du Code du travail qui réglementaient jusqu'alors l'Omi (voir encadré ci-dessous) ont permis d'accélérer la restructuration annoncée, ce procédé a conforté, « dans un milieu et un domaine où les symboles pèsent, […] l'impression qu'on ne procède qu'à une transformation de l'Omi et que celui-ci se contente d'absorber le SSAE[596] ».

L'Anaem : des attributions fidèles à l'héritage de l'Omi

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations est un établissement public administratif de l'État. L'agence est chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. Elle a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

a) A l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

b) A l'accueil des demandeurs d'asile ;

c) A l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;

d) Au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

e) Au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;

f) A l'emploi des Français à l'étranger.

Pour l'exercice de ses missions, l'agence met en œuvre une action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées.

L'agence peut, par voie de convention, associer à ses missions tout organisme privé ou public, notamment les collectivités territoriales et les organismes de droit privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants.

Article 143 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005, JO du 19 janvier 2005 (inscrit à l'article L341-9 du code du travail, devenu L5223-1.)

En effet, les missions confiées à l'Anaem ont été calquées sur celles qu'exerçaient auparavant l'Omi ; la seule différence apportée à cette fidèle reproduction de l'Omi caractérisait l'absorption des travailleurs sociaux : la mise en œuvre des actions de l'Anaem impliquait une « action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées ».

[594] Au final, elle n'a conservé qu'un tiers des trois millions d'euros dont elle était dotée.

[595] Articles 143-145, 148-149 et 152 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JORF du 19 janvier 2005.

[596] Cour des comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressés, novembre 2004, p. 304.

Parmi les salariés du SSAE, ils ont été finalement 264 à rejoindre l'agence en octobre 2005 tandis que 119 ont refusé le contrat qui leur avait été soumis durant l'été[597]. Par delà les motivations personnelles, tant idéologiques que professionnelles, des employés qui ont été confrontés à la perspective de se retrouver au chômage ou pour d'autres, de prendre une retraite anticipée, l'impossibilité d'occuper un emploi complémentaire à celui de l'Anaem a également pesé dans le nombre de départs enregistrés.

Sous la pression du gouvernement, soucieux d'afficher au plus vite le « levier principal d'action »[598] de la nouvelle Agence, l'impératif d'une application nationale du contrat d'accueil et d'intégration a orchestré, dès janvier 2005[599], le processus de mise en route de l'établissement.

Une organisation temporaire des implantations de l'Anaem s'est instaurée, à la hâte, à partir du réseau de l'ex-Omi, complété, en partie, par les bureaux de l'ancien SSAE ainsi que des locaux mis à dispositions par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Malgré la concentration des effectifs de l'Anaem sur cette tâche, le déploiement du dispositif sur le territoire censé être effectif au 1er janvier 2006 a accusé du retard mais surtout a paru quelque peu vain en l'absence de définition légale de son contenu, qui n'a été fixée qu'en décembre 2006[600]. Ce vacuum n'avait d'ailleurs pas réfréné le comité interministériel de contrôle de l'immigration, qui s'était accordé, dès juillet 2005, pour systématiser l'obligation du CAI à l'ensemble des immigrés nouvellement installés ; une prescription qui a été légalisée l'année suivante[601].

Outre cette approche politique quantitative et injonctive de l'intégration, le comité a décidé de remettre à l'ordre du jour la politique publique d'aide au retour des étrangers en situation irrégulière, et pour ce faire, de mobiliser les agents de l'Anaem qui ont eu pour objectif de « volontariser » le départ de 5 000 sans-papiers[602].

Avant même d'être réellement opérationnel, le « service public de l'accueil » des étrangers semblait exhorté à se convertir en guichet du « retour ». On retrouve ainsi les grandes lignes idéologiques qui ont guidé, depuis les années 1970, l'élaboration des politiques migratoires et leur mise en œuvre par l'Omi.

---

[597] Anaem, *Rapport d'activité 2005*-2006, p. 57.

[598] Sénat, 2004, Avis n° 33 (2004-2005) de M. Jean-Patrick COURTOIS, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (urgence déclarée), 20 octobre 2004, p. 44.

[599] Circulaire DPM/ACI1/2005/23 du 13 janvier 2005 relative à la généralisation du service public de l'accueil des primo-arrivants et du contrat d'accueil et d'intégration.

[600] Décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant durablement s'installer en France et modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire), JORF du 31 décembre 2006.

[601] Article 5 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, JORF du 25 juillet 2006. Tout « étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement » doit conclure un CAI. Les préfets peuvent fonder leur appréciation des demandes de renouvellement des titres de séjour sur le respect du CAI.

[602] Ministère de l'Intérieur, Relevé des décisions de la réunion du comité interministériel de contrôle de *l'immigration du 27 juillet 2005*.

Si cette création institutionnelle s'est traduite par l'affichage, dès mai 2005, du nouveau logo et du changement d'acronyme, les débuts de l'Anaem laissaient transparaître la « prégnance du modèle Omi » (Chevron, 2009 : 79). Cette emprise s'observait non seulement dans le maintien de ses multiples tâches et de son mode de financement mais aussi dans la composition du personnel de la nouvelle agence, bien qu'elle ait été départagée en trois filières administrative, médicale et sociale. Minoritaires, les assistants sociaux ont essayé, non sans difficulté, de faire entendre la spécificité de leur métier dans un organisme façonné par une conception administrative de ses attributions.

Au sein de l'Anaem, l'impression de quasi statu quo, qui a prédominé durant la première année, semblait en partie imputable à la permanence du fonctionnement à la fois centralisé et hiérarchique institué par son directeur, André Nutte, qui était déjà aux commandes de l'Omi depuis 1997. A priori anecdotique mais pourtant exemplaire de la dualité de l'organisation interne, l'usage respectif des anciens courriels « Omi » et « SSAE » parmi les salariés de l'Anaem perdurait encore lors de la nomination, en septembre 2006, d'un nouveau directeur général, sur décision du président de la République[603]. La désignation d'un préfet tranchait d'ailleurs avec les orientations antérieures qui, du temps de l'Omi, avaient privilégié le placement de hauts fonctionnaires en prise directe avec les domaines de compétences de la double tutelle[604], à savoir la politique sociale et le monde du travail.

C'est avec l'arrivée de Jean Godfroid, le « Préfet-Directeur général » comme il aimait à se faire appeler lui-même, que le « chantier du projet d'établissement[605] » s'est ouvert, a été progressivement édifié et s'est par la suite prolongé dans la transformation de l'Agence en un Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) en mars 2009. Une politique de « management déconcentré[606] » et une réorganisation du maillage territorial des implantations ont été instaurées au sein de l'établissement, sous l'étroite influence des directives émanant de la nouvelle autorité hiérarchique exercée par le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (M3IDS), à partir de mai 2007. De l'avis du député P. Bernard-Reymond :

> « D'une certaine manière, l'Anaem, préfiguration de l'Ofii, constitue un "ministère de l'immigration" à elle toute seule, tant l'étendue des actions qui lui sont assignées est importante. Elle est l'organe exécutif du ministère de l'immigration[607]. »

[603] Décret du 4 septembre 2006 portant nomination du directeur général de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.
[604] Lors de sa création en 2005, la tutelle de l'Anaem a été dévolue aux ministères en charge de l'emploi et de l'intégration et est exercée par la DPM, en tant qu'administration centrale du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.
[605] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 8 décembre 2006, p.3.
[606] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 19 avril 2007, p. 11.
[607] Sénat, 2008, Rapport général n° 99 (2008-2009), fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2009, Annexe n°15, 20 novembre 2008, p. 47.

Outre les réformes multiples de la législation sur l'asile et l'immigration qui ont gouverné les priorités de ses missions et élargi successivement ses attributions, la politique de « révision générale des politiques publiques » a participé, à partir de l'été 2007, à la transformation des modalités de contrôle de l'État sur le fonctionnement de son opérateur et les pratiques de ses agents. Un rapprochement sans précédent du siège de l'établissement avec l'administration centrale, d'une part, et des différentes directions territoriales avec les préfets dans les régions, d'autre part, s'est effectué, et a semblé être définitivement entériné par la mainmise du ministère de l'Intérieur sur les questions migratoires en novembre 2010.

b.3. De l'Anaem à l'Ofii, les enjeux d'une transformation

Sous couvert d'une politique d'accueil et d'intégration des étrangers qui dépassait le traitement purement administratif pour s'ouvrir à l'action sociale, il n'a finalement été question, dans cette construction de l'Anaem et sa reconfiguration en Ofii, que de la consécration d'une logique de police. L'érosion et la mise à l'écart de l'action sociale s'est synchronisée avec la réorientation des priorités de l'Agence : l'accueil a dû s'effacer pour laisser la place à l'objectif des retours. De plus, ce processus s'est structuré autour de l'effet conjugué de la réforme de l'action publique et du passage de relais entre les ministères ayant autorité sur cet opérateur de l'État.

La politique de « glissement *» de l'action sociale : vers l'objectif des retours*

Malgré les promesses, pourtant réitérées à maintes reprises lors des négociations, d'une reprise intégrale des missions officielles de service public exercées du temps du SSAE, les assistants sociaux ont éprouvé des difficultés à trouver leur place et faire valoir leur profession au sein de l'Anaem. L'élaboration quotidienne des relations de travail et d'échange parmi le personnel au sujet de leurs pratiques respectives n'a pas été de soi, comme le soulignait un salarié en poste au sein de l'Omi depuis 1990 :

> « L'intégration des personnels du SSAE, les assistantes sociales a mis un peu de temps, les cultures sont différentes. Nous [à l'Omi], on n'avait pas la culture sociale. Nous, c'était la gestion administrative des flux, bête et méchante, et cætera… C'est comme ci et ce n'est pas comme ça, une discipline, de la procédure, et puis voilà. Tandis que là, c'est l'accueil…[608] »

Le maintien d'une distinction entre deux « cultures », sociale versus administrative, faisait figure de leitmotiv dans les discours recueillis et exprimait les conflits idéologiques sous-jacents à la réunion de deux milieux professionnels sous une même entité. L'Anaem est conçue avant tout comme un interlocuteur des pouvoirs publics :

> « Nous ne sommes pas une association, nous sommes un établissement public. On a assez peu de contact avec les associations, par manque de temps et puis ça fait pas partie forcément de notre culture même si on a fusionné avec une association donc le SSAE[609]. »

A la fin de l'année 2006, cette nouvelle « filière sociale », qui regroupait les « assistants de services sociaux et assistants de services sociaux principaux ainsi que les conseils technique de

[608] Entretien réalisé à la représentation de l'Anaem à Dakar, 30 juillet 2008.
[609] Entretien collectif à l'Anaem, le 27 mai 2008 à Marseille.

service social[610] » ne représentait que 14% des effectifs. Les assistants sociaux intègrent ainsi un nouveau cadre de travail régalien où les agents administratifs occupent une place prépondérante et ont, pour la plupart, une longue carrière « Omi » derrière eux.

Répartition de l'effectif ex-Omi par ancienneté au 31 décembre 2006

Ancienneté	< 2 ans	2 à 4 ans	5 à 9 ans	10 à 30 ans et +	Total
Effectif	177	181	133	341	832
En %	21	22	16	41	100%

Source : Anaem, Direction des ressources humaines, Bilan social 2006, juin 2007.

Dans cette administration à vocation sociale sous le joug des autorités, la crainte de la dilution de leur métier et d'une remise en cause de ses principes déontologiques a été très vive, et loin d'être infondée.

Si figurait effectivement, parmi les missions de l'Anaem, l'exercice d'une « action sociale spécialisée[611] » qui mentionnait l'obligation du secret professionnel des assistants sociaux, en vertu de l'article L. 411-3 du code de l'action sociale et des familles, ils y ont vu plutôt une restriction de leur statut qui est, selon une pratique d'usage, plus largement réglementé par le code de déontologie de l'Association nationale des assistants de service social. En outre, l'une des tensions principales qui a marqué leur prise de fonction a résidé dans l'absence d'une véritable définition du périmètre d'intervention de l'action sociale au sein de ce nouveau « service public de l'accueil ». S'ils se faisaient peu d'illusions sur la poursuite de l'accompagnement juridique et social proposé jusqu'alors au sein du SSAE aux personnes exclues des dispositifs institutionnels du fait de leur irrégularité, l'enjeu essentiel pour les travailleurs sociaux était de voir explicitement figurer, au sein de l'organigramme de l'agence, un service social spécialisé. La réponse à cette revendication avait déjà été différée lors de la rédaction des attributions et de l'organisation du fonctionnement de l'Anaem qui a uniquement précisé que : « L'encadrement technique de ces assistants est assuré par des agents qualifiés dans ce domaine[612] ». Aussi la « question de l'encadrement des travailleurs sociaux[613] » et la définition des « orientations de l'action sociale de l'Anaem » se sont-elles poursuivies en interne.

En novembre 2006, un travail d'« inventaire précis de toutes les missions « SSAE » et une réflexion sur leur devenir au sein de l'Anaem ou leur reprise par d'autres organismes ou partenaires[614] » ont été engagés dans le cadre d'un groupe de travail. Lors de la réunion du

[610] Anaem, Direction des ressources humaines, Bilan social 2006, juin 2007, p. 6. A la même date, la filière administrative recouvre donc 86% des effectifs permanents. Les médecins ne sont pas inclus dans ce décompte puisque les vacations qu'ils effectuent ne se font pas sur la base d'un contrat de travail mais par une simple lettre d'engagement. Leur statut a depuis lors été réformé.
[611] Article 143 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005, inscrit dans le code du travail à l'article L. 341-9 modifié.
[612] Décret n° 2005-381 du 20 avril 2005 relatif à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et modifiant le code du travail (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat), JORF du 24 avril 2005.
[613] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 19 avril 2007, p. 23.
[614] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 28 novembre 2006, p. 9.

comité technique paritaire du 8 décembre 2006, l'ensemble des représentants du personnel se sont joints à la critique de la section Sud concernant l'inexistence d'une « filière sociale réellement identifiée dans l'agence[615] ». Celle-ci faisait d'ailleurs figure de grande absente dans le contrat d'objectifs et de moyens État-Anaem qui venait d'être conclu par la direction. Or si comme le considérait le directeur général : « Ce document à vertu pédagogique reflète la pensée de l'État sur l'Agence[616] », on peut mesurer les craintes des assistants sociaux quant à leur devenir.

En janvier 2007, une rencontre dédiée à cette problématique a rassemblé des agents du siège, les directeurs adjoints chargés de l'action sociale ainsi que les assistants référents des différents services sociaux de l'agence. Malgré l'ouverture d'un débat, l'éviction des directeurs territoriaux de cette réunion n'a, semble-t-il, fait que conforter les « malentendus dans la définition de la mission de ces acteurs sociaux[617] ». A cette greffe du travail social associatif qui prenait non sans mal dans un monde de la gestion des « flux » et des procédures s'est ajoutée l'emprise institutionnelle sur la définition du rôle et des possibilités d'actions de l'opérateur que l'État concevait comme un prestataire de services. Or ses interlocuteurs n'avaient pas une vision unifiée en la matière, comme le soulignait d'ailleurs le directeur général en avril 2007 à propos du cas des demandeurs d'asile :

> « La DPM considérait que l'intervention de l'ANAEM n'était pas pertinente sur le champ du premier accueil des demandeurs d'asile. Pour elle, ce sont les associations qui sont compétentes. Toutefois, force est de constater que les préfets s'adressent sur le terrain à l'ANAEM. Aussi a-t-il été décidé, en accord avec la DPM, de passer une convention avec le préfet. Nous devons aujourd'hui formaliser ce partenariat dans un rapport qui clarifie les objectifs et les moyens. […]. Les travailleurs sociaux de l'ANAEM peuvent s'occuper de l'accueil des demandeurs d'asile, si l'ANAEM est mandatée officiellement pour cela par les services territoriaux de l'État[618]. »

Pour les anciens salariés du SSAE, l'univers quotidien de l'administration a semblé brutalement rompre avec la capacité de négocier leurs activités dont ils ont fait usage sous leur statut antérieur. Malgré l'opération d'écrémage des activités des travailleurs sociaux réalisée par le groupe de travail, les orientations qu'il avait élaborées pour délimiter le périmètre de l'action sociale au sein de l'Anaem n'ont pas été entendues, ni visiblement au goût de la tutelle. En effet, la « charte de l'action sociale » qui avait été rédigé est écartée dès avril 2007 :

> « Monsieur Godfroid indique que la charte […] n'a pas fait l'objet d'une délibération officielle du conseil d'administration et n'a pas davantage été approuvée par notre tuteur au nom de l'État. C'est donc le document précité [une convention avec le préfet] qui sera soumis au prochain CA et qui constituera une sorte de règlement ou de texte de référence[619]. »

La critique du manque d'initiative émise par les institutions à l'encontre du mode de fonctionnement du personnel de l'ex-Omi ne pouvait dès lors qu'être reproduite au sein de l'Anaem. Les assistants sociaux ont semblé être d'autant plus durement confrontés à cette

[615] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 8 décembre 2006, Annexe 1 : Position Sud Anaem.
[616] Idem., p. 3.
[617] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 19 avril 2007, p. 21.
[618] Idem, p. 21-22.
[619] Idem.

logique que l'idée d'une spécificité du travail social auprès des immigrés n'a trouvé que peu d'écho auprès de leurs collègues administratifs.

Quand la filière sociale a tenté de faire valoir la spécificité de l'asile ainsi que la « qualité particulière du réfugié […] qui est plus vulnérable que les autres et qui nécessite une spécialisation de l'accompagnement[620] », d'autres agents ont estimé que l'asile était une migration comme une autre ; aussi la procédure de droit commun devait-elle primer sur toute logique catégorielle. Pour le directeur, ce débat n'avait pas lieu d'être puisqu'il ne figurait pas parmi les objectifs assignés à l'établissement :

> « La priorité est qu'il [le réfugié] doit intégrer comme les autres la société française. L'Anaem n'a pas à inventer ses missions. […]. Il s'agit d'être clair : Ce ne sont pas les agents qui définissent leurs missions même s'ils contribuent à la prise de conscience de ces missions[621]. »

Dès lors, pour tenter de rentabiliser ce personnel en quête de mission, les travailleurs sociaux ont été amenés à s'impliquer davantage dans les tâches administratives qui ne relevaient pourtant pas de leur profession. En 2007, seuls 21 postes d'assistants sociaux avaient été créés alors que l'on comptait déjà un déficit dans ce domaine en octobre 2005 et que la vingtaine de départs enregistrés depuis lors n'avait donné lieu à aucun remplacement (Le Bris, 2008 : 35). Mais, selon la direction, près de 92% des fonctions exercées par l'Anaem concernaient l'audit social[622]. Toute vacance de postes en ce domaine appelait donc à une réorganisation du personnel : autrement dit, il a été décidé que des « assistantes sociales pourraient être contraintes de glisser sur des postes d'auditeurs[623] ». Malgré cette tournure conditionnelle, la politique du « glissement » était d'ores et déjà instituée. D'ailleurs, le plan de recrutement pour 2007 a envisagé explicitement que deux des quatre postes d'assistant social à pourvoir pouvaient « faire de l'audit social[624] ». Malgré l'opposition unanime des représentants du personnel, la direction a opté pour une gestion polyvalente des salariés, où la notion de « fonction » a primé sur le statut professionnel. Le directeur général considérait, pour sa part, qu'il fallait y voir « une chance dans la diversification[625] » des fonctions occupées par la filière sociale au sein de l'Agence. Visiblement peu à l'écoute des remarques des représentants du personnel concernant les conflits potentiels que cette politique salariale produisait vis-à-vis des règles de déontologie du travail social tout comme de la difficulté pratique pour une même personne de « vendre le CAI, et de changer de casquette[626] », le directeur souhaitait que :

> « L'Anaem développe une véritable culture du management qui prévale sur les corporatismes. Nous sommes une équipe, tous au service d'un certain nombre de missions[627]. »

Le message était donc clair : pour l'exercice de ses missions, l'Anaem n'avait pas besoin des compétences particulières d'un assistant social. La marginalisation du travail social spécialisé, déjà entamée lors de l'instauration des plateformes d'accueil au cours des années 1990, s'est

[620] Idem, p. 22.
[621] Idem.
[622] Information extraite du Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, p. 9.
[623] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, p. 9.
[624] Anaem, Note de service n°2007-16 du 6 juin 2007 sur les vacances de postes.
[625] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, p. 8.
[626] Idem, p. 9.
[627] Idem.

accentuée avec cette formalisation institutionnelle du contenu de leur mission, confinée aux dispositifs étatiques et étroitement liée aux priorités affichées par le gouvernement en matière d'immigration mais aussi de restriction du budget de l'État et des effectifs de la fonction publique[628]. Le Haut conseil à l'intégration, dans ses « propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration » a d'ailleurs constaté le « certain isolement, au sein de l'Anaem, de la fonction de suivi social spécialisé, géré par les assistantes sociales[629] ». Leur activité, déjà largement réduite au seul dispositif d'accueil et d'intégration au sein duquel l'auditeur occupe une place prédominante, ne recouvrait qu'une minorité des personnes signataires du CAI (6% en 2006). Les suggestions émises par le HCI pour redynamiser la filière sociale de l'Anaem ont été particulièrement illustratives de la conception idéologique du rôle dévolu à l'action sociale dans la mise en œuvre de politiques publiques :

> « Il considère qu'il serait opportun d'adresser au service social les personnes présentant des "risques" en matière d'intégration au regard de leur méconnaissance de la société française ou de leur environnement familial ou communautaire[630]. »

En guise d'intégration, les mesures préconisées relevaient davantage de l'exclusion et semblaient également accréditer l'idée que l'immigration était une menace contre laquelle l'assistance devait servir d'outil de contrôle. En 2007, cette approche policière a été confortée par la mobilisation de l'Agence dans la politique de reconduite à la frontière. L'action sociale était appelée à « glisser » de nouveau, et cette fois-ci vers l'incitation au départ des étrangers.

Les instructions ministérielles esquissées en juillet 2007 par le directeur de l'Anaem se sont inscrites dans une logique du soupçon vis-à-vis des étrangers, ce à quoi s'est ajouté ce qu'il est convenu d'appeler la « politique du chiffre ». La DPM envisageait alors de solliciter les agents, en particulier le service social, pour organiser le « premier accueil des demandeurs d'asile jusqu'à la reconduite à la frontière[631] » :

> « Les préfets ont reçu des instructions pour limiter au maximum les régularisations. Le travail social aura sa continuité du premier accueil sur la plateforme, jusqu'au retour. Le service social sera ainsi sollicité pour faire le suivi des demandeurs d'asile du premier accueil jusqu'au retour (90% des cas) ou jusqu'à la régularisation (10%). […] L'ambition du ministre est d'atteindre 2500 retours volontaires. Ces 2500 retours vont impliquer de nouveaux acteurs, de nouvelles manières de faire, des administratifs, des signataires, des travailleurs sociaux qui vont œuvrer ensemble dans le cadre d'une même mission. Un redéploiement humain et financier est indispensable pour absorber l'accroissement de notre activité en ce domaine. L'accent sera mis sur cette activité qu'il faudra considérer comme prioritaire par rapport à d'autres[632]. »

Avec l'instauration d'un tel chiffrage prévisionnel départageant les personnes régularisables des expulsables, le droit d'asile était vidé de son contenu, tandis que la logique d'une gestion de

---

[628] Lors de la réunion des cadres à Annecy en septembre 200, la « gestion des coûts des activités » occupe une large part des travaux. Parmi les questions que suscitaient les nouvelles modalités du contrôle de gestion interne, figurait ainsi explicitement l'interrogation suivante : « Comment intégrer certains coûts ? (en particulier celui des travailleurs sociaux) » (Anaem, Service du contrôle de gestion, *Améliorer l'efficacité de l'action de l'Agence,* Modernisation de la fonction budgétaire et comptable au service des missions, Séminaire annuel, Annecy, le 28 septembre 2007, Document préparé A. Nadour, p. 10.)

[629] Haut conseil à l'intégration, 2006, *Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration* », Avis à Monsieur le Premier ministre, septembre 2006, p. 16.

[630] Idem.

[631] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, p. 9.

[632] Ibid., p. 10.

« flux migratoires » prenait le pas. Qu'ils soient en cours de procédure ou déboutés de leur demande d'asile, les étrangers ont indistinctement été appréhendés dans les termes imposés par la priorité donnée à l'expulsion, comme des cibles de la politique d'aide au retour. L'administration de l'expulsabilité des étrangers telle qu'elle a été exposée par la direction de l'Anaem révèle les paradoxes et l'artifice d'une définition institutionnelle du « retour volontaire ». En guise d'accueil, l'Agence a ainsi été chargée d'« aider » au retour les étrangers que l'État a d'avance choisis comme candidats et définis comme bénéficiaires potentiels.

La conception de l'asile sous l'angle de la gestion de l'expulsabilité et la définition policière de l'action sociale qui en découle ont d'ailleurs été réaffirmées deux mois plus tard, lors de la réunion annuelle des cadres de l'établissement au cours de laquelle le directeur a déclaré :

> « Elle [l'action sociale] doit désormais s'investir de manière administrative sur la gestion des flux de demande d'asile et présenter dans les Cada et les Cra l'aide au retour volontaire[633]. »

Les orientations prioritaires de leur activité ont été fixées à cette occasion (tableau[634] ci-dessous). Outre la « prévention des difficultés » propres aux signataires du CAI, le service social a été invité à considérer l'accueil des demandeurs d'asile comme une activité au service de la politique d'encouragement au retour. Il lui a été demandé de jouer le rôle de facilitateur des objectifs politiques en ce domaine, quant bien même on pouvait douter de la pertinence qu'il y avait à évoquer le retour auprès des personnes qui effectuaient des démarches en vue de l'obtention d'un droit de séjour.

Priorité	**Objectifs correspondants**
Proposer et assurer un accompagnement social lors de la mise en œuvre du CAI	Préparer l'arrivée et faciliter l'insertion des personnes. Prévenir les difficultés sociales et administratives
Contribuer à l'accompagnement des demandeurs d'asile	Participer au premier accueil des demandeurs d'asile si l'État en fait la demande
Faciliter les démarches d'aide au retour volontaire	Informer et accompagner dès le dépôt de la demande d'asile
Participer au suivi des programmes locaux d'intégration	Contribuer à l'intégration du primo-arrivant en lien avec les politiques locales d'accueil (PRIPI, PDA)

Une organisation interne de la répartition des tâches s'est s'effectuée entre les agents administratifs et les assistants sociaux qui, de fait, vont prendre en charge des tâches qu'ils concevaient jusqu'alors comme relevant de l'administratif, à savoir la répartition des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile ou encore la présentation des procédures de l'Anaem au sein des « plateformes d'accueil des demandeurs d'asile » gérées directement par l'établissement sinon par des associations conventionnées. Si l'opportunité de

[633] Anaem, Compte-*rendu du séminaire réunissant les responsables de l'Anaem*, 27 et 28 septembre 2007, Annecy, p. 21.
[634] Idem, p. 19.

l'« accompagnement social[635] », qui était prévu par la circulaire relative au dispositif d'aide au retour, n'était nullement remise en cause par le service social, la participation à l'objectif de la reconduite des déboutés entrait en conflit avec les valeurs des assistants sociaux, comme l'exprimait un directeur territorial en réponse à mon questionnement au sujet du personnel impliqué dans le dispositif d'aide au retour au sein de l'établissement :

> « Ce sont mes agents administratifs qui s'en occupent. C'est difficile pour les assistants sociaux de parler de retour. Ils comprennent, ils l'acceptent, ils le donnent en alternative. Mais bon, les assistants sociaux viennent du SSAE qui était quand même, comment dirais-je, assez militant, donc c'est compliqué de faire la proposition pour venir et rester en France et d'un coup de devoir passer par le retour. Alors ils en parlent parce que c'est leur rôle d'assistante sociale de parler de l'éventualité du retour comme étant… une option. C'est une option posée mais si la personne dit "non, je ne veux pas de cette option", les assistants sociaux vont arrêter la démarche et se recentrer sur "puisque vous voulez rester en France, on va regarder les conditions pour que vous puissiez rester en France"[636]. »

Face à cette divergence des objectifs entre un service social plus soucieux d'apporter une réponse aux demandes du public et d'agir en vue d'une régularisation que de s'inscrire dans les directives fixées à l'établissement concernant le rappel de l'obligation de départ et son organisation, les assistants sociaux semblent avoir été écartés par la direction autant qu'ils ont refusé de s'inscrire dans la logique du retour. Si la direction territoriale de Paris a géré une part importante des retours enregistrés en 2007[637], elle n'a pas impliqué son service social sur ce dispositif et a privilégié une collaboration avec les assistantes sociales de secteur[638]. Cette sous-traitance n'était d'ailleurs pas propre à Paris et pouvait s'observer dans bons nombres de directions qui ont choisi de relayer cette politique publique auprès des structures extérieures. La direction a, quant à elle, vu dans ce refus de la filière sociale d'investir le champ du retour le fait que « des travailleurs sociaux font un travail purement administratif en remplissant les dossiers administratifs des demandeurs d'asile pour être admis en Cada[639] ». Bien que démentie par les représentants du personnel, cette conclusion d'un cantonnement du travail social à de l'administratif était, semble-t-il, un argument de plus pour la direction en vue de légitimer ses orientations.

C'est dans ce contexte qu'en mars 2008, la revue Actualités sociales hebdomadaires a relayé le « cri d'alarme de la section Sud de l'Anaem » (Le Bris, 2008 : 35) :

> « Notre contexte de travail depuis un peu plus de deux ans nous inquiète. Nous craignons que le service social de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) ne soit peu à peu étouffé, vidé de son sens voire supprimé de manière détournée » (idem).

En guise de cri, il faudrait sans doute y voir le dernier râle d'une longue agonie car la marche vers une suppression définitive de leur mission originelle était déjà bel et bien engagée.

---

[635] Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement ; Ofii, Instruction n°2010/03 sur la mise en *place du dispositif d'aide au retour et à la réinsertion*.
[636] Anaem, 7 mai 2008 à Lyon.
[637] Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 2008, *Les orientations de la politique de l'immigration*, Rapport au Parlement, Paris, Editions La Documentation française, p. 107.
[638] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, p. 10.
[639] Idem.

La mainmise de l'État sur le personnel de l'ex-SSAE semble avoir été motivée aussi par une rationalité financière. C'est d'ailleurs ainsi qu'est souvent appréhendée l'incorporation des travailleurs sociaux par plusieurs anciens salariés de l'Omi, comme en atteste par exemple le propos suivant :

> « Alors on les a intégrés, pourquoi le service d'aide aux émigrés ? Parce que l'administration centrale s'est aperçue que c'était une association. Bon, rien à dire contre cette association d'intérêt public créée bien avant l'Oni d'ailleurs, mais seulement il n'y avait que des fonds publics dedans, donc pour l'État, si vous êtes fonds publics autant passer agence publique. Et c'est comme ça que le mariage a eu lieu, c'était un mariage de raison…[640] »

Hormis cette considération d'ordre politique, aucune place n'a visiblement été prévue ni aménagée pour qu'ils puissent véritablement exercer leur métier. Malgré leur mobilisation, ils n'ont pas été en mesure de faire valoir l'idée d'une spécificité de l'action sociale auprès du public immigré, et n'ont, en outre, pas réussi à gagner la reconnaissance de la particularité de cette profession au sein de l'institution. La remise en cause des liens historiques que les salariés du SSAE avaient tissés avec Service social international (SSI) a d'ailleurs été assez symbolique du démantèlement de leurs activités et de leur identité professionnelle.

Devenue membre de ce réseau lors de la reprise du personnel de l'ex-SSAE, qui avait tenu à rester dans le SSI et à participer à ses activités en tant que « bureau affilié », la direction de l'Anaem a finalement décidé en 2008 de mettre fin à cette adhésion, pour des raisons budgétaires mais sans doute plus encore pour mettre un terme à des missions jugées hors du champ de compétences de l'établissement. Quoiqu'elle ait été soumise à une politique de restriction draconienne de ses frais de fonctionnement, l'Anaem disposait alors d'une réserve « de précaution » de plus de 52 millions d'euros. On peut dès lors douter que la cotisation annuelle d'un montant de 15 000 euros ait grevé véritablement le budget de l'établissement. A l'inverse, l'emploi de deux conseillers techniques de service social sur des questions relevant de l'adoption internationale et de la coopération avec les services sociaux européens détonnait au regard des missions prioritaires fixées par le ministère.

Curieusement, le rôle d'assistant social, pourtant codifié et encadré par un ensemble de règles et de pratiques instituées, a dû être précisé à de nombreuses reprises et même s'ouvrir à l'idée d'une requalification qui aurait défini les limites de son champ d'action au sein de l'Agence. Avec le projet d'une « charte du travail social » propre à l'Anaem, une telle démarche restrictive avait été engagée, non sans susciter l'opposition syndicale et la controverse parmi les assistants. La fédération CNT de la santé, du social et de la fonction publique territoriale s'était interrogée sur le sens de cette formalisation qui est intervenue au moment où l'Anaem passait sous la tutelle unique du M3IDS dont les orientations sécuritaires avaient été largement médiatisées :

> « Les assistantes sociales qui, suite à la restructuration de 2005 ont perdu l'essence même de leur travail avec des missions de plus en plus réduites, devront-elles adhérer à une charte des travailleurs sociaux prévue par la direction ou changer carrément de fonction[641] ? »

[640] Anaem à Dakar, 30 juillet 2008.
[641] CNT SSFPT, Communiqué de presse du 19 septembre 2007, « Nouveau ministère pour l'Anaem ».

A contrario, les deux fonctions qualifiées de « sociales » qui furent créées de toutes pièces en interne, à savoir la « médiation sociale » et l'« audit social », n'ont pour leur part jamais fait l'objet d'une telle définition. En échafaudant ainsi le projet d'une action sociale à partir de deux conceptions de ce qualificatif incompatibles, la disqualification de la filière sociale de l'Anaem a semble-t-il été d'autant plus aisée à réaliser. La refonte du statut du personnel, qui a été engagée dans le cadre du projet de « modernisation de l'établissement », a ainsi permis de la liquider définitivement, du moins d'écarter l'idée d'une spécificité de la filière sociale en interne au profit d'une gestion polyvalente des employés.

Cette disparition a d'ailleurs été consacrée par la loi. L'« action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées[642] », qui avait été adjointe aux missions de l'Omi devenant Anaem, a été supprimée en mars 2012 du périmètre d'exercice de l'opérateur, au moment où la législation officialisait son passage sous la tutelle unique du ministère de l'Intérieur, effective depuis novembre 2010. En outre, ce retrait ne se limite pas seulement à l'activité propre au personnel de l'établissement mais vise également les différents « organismes de droit privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants »[643] avec lesquelles il s'associait jusqu'alors. Au sein du comité consultatif de l'opérateur, la section sociale, qui avait été créée en avril 2005 pour émettre des avis sur l'accueil des demandeurs d'asile et les missions sociales de l'établissement, a également été démantelée dans la foulée. En écartant ainsi toute démarche d'action sociale et de soutien aux modalités de mise en œuvre de la politique publique, l'État affiche non seulement sa volonté de borner le traitement des étrangers à l'administration, sinon à la police, mais aussi de discipliner un secteur associatif dont la survie dépend fortement des subventions publiques.

Pour autant, dans chaque direction territoriale de l'établissement a subsisté un service social composé de travailleurs sociaux. L'essentiel de leur action s'inscrit dans les dispositifs liés au contrat d'accueil et d'intégration, auprès signataires qui souhaitent les rencontrer ou sont orientés par les auditeurs[644] :

> « En 2010, 13 256 signataires du CAI (soit 13,1%) ont été orientés vers un assistant social. 2 710 (2,7%) d'entre eux ont bénéficié d'un accompagnement social. Les thèmes principaux abordés sont alors les démarches administratives, les droits sociaux, le logement, l'emploi et la formation professionnelle[645]. »

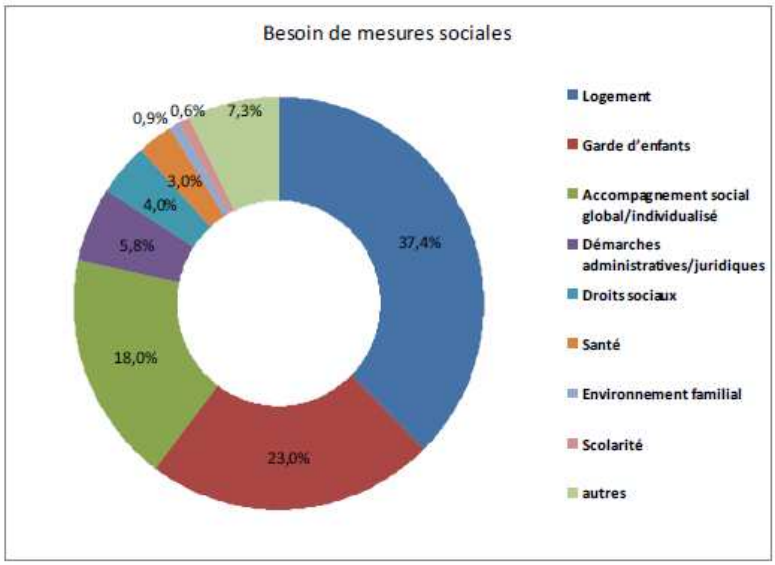
Le rôle du service social apparaît relativement marginal au regard de l'ensemble du public concerné par les procédures gérées par l'établissement. L'extension des catégories soumises à la signature du CAI et l'instauration d'un suivi régulier des signataires (à l'issue de 6 et 12 mois puis à 18 mois si les formations prescrites n'ont pas été réalisées et que le contrat a été prorogé) n'ont semble-t-il pas été de pair avec une recrudescence de l'intervention sociale, comme le

[642] Article R. 5223-1 du code du travail, modifié par l'article 1 du Décret n°2012-336 du 7 mars 2012 relatif à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, JORF n°59 du 9 mars 2012, p. 4393.
[643] Article R. 5223-2 du code du travail, modifié par l'article 2 du Décret n°2012-336 du 7 mars 2012 relatif à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, JORF n°59 du 9 mars 2012, p. 4393.
[644] Le qualificatif « social » accolé à la fonction des auditeurs a été progressivement abandonné en interne. La Cour des comptes avait en 2006 critiqué cet usage qu'elle considérait comme inadéquat et source de confusion du fait de la présence des assistants sociaux sur les plateformes d'accueil.
[645] Ofii, *Rapport d'activités 2010*, p. 18

montre par exemple la faible part des actions sociales menées le cadre du bilan de compétences professionnelles, représentée ci-dessous.

Une action sociale à la marge malgré la démultiplication du CAI

- et moins de 5% d'un accompagnement social



Le CAI a été rendu obligatoire, avec la loi du 24 juillet 2006, pour tout « étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement[1] ».

En 2007, la loi dite « Hortefeux[2] » a institué un « pré-CAI », mis en œuvre en amont de l'entrée sur le territoire : les personnes souhaitant obtenir un visa au titre du regroupement familial ou en tant que conjoints de français sont soumises à une évaluation de connaissances de la langue française et des « valeurs de la République ». Celles dont le niveau est jugé insuffisant se voient prescrire une formation linguistique et civique. La production de l'attestation de son suivi conditionne la délivrance du visa. Par ailleurs, cette loi a instauré un « CAI famille » réservé, cette fois-ci, aux ressortissants étrangers venus dans le cadre du regroupement familial. Ils doivent suivre une « formation d'une durée d'une journée au moins portant sur les droits et les devoirs des parents en France » et « attester notamment le respect de l'obligation scolaire[3] » ;

[1] Article 5 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, JORF du 25 juillet 2006.

[2] Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, JORF du 21 novembre 2007.

[3] Article 6 du décret n°2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement, JORF du 1 novembre 2008.

Schéma extrait de : Ofii, 2010, *Le dispositif d'accueil et d'intégration*, avril 2010, p. 40.

Inégalement présents dans ces bureaux de l'immigration, les assistants sociaux ont été concurrencés non seulement par les services sociaux des conseils généraux mais aussi par le secteur associatif auxquels l'établissement a délégué une large part de ses missions puisque, comme il le confirmait dans son rapport d'activité pour 2010, il ne « dispose pas de moyens humains suffisants[646] ».

Depuis 2010, la prise en charge de l'accueil des demandeurs d'asile par l'Office a été définie autour des tâches strictement administratives : l'aide qui pourrait être apportée aux demandeurs d'asile dans la formulation du récit nécessaire à la constitution du dossier, et en vue de

[646] Idem.

l'entretien auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), ne figure pas dans les missions des salariés de l'Ofii[647].

Si cela figurait parmi les missions habituelles des assistants sociaux du temps du SSAE, l'Ofii a décidé de l'exclure de son champ d'action, et de fait l'a sous-traitée aux associations. Il en a été de même concernant la domiciliation des requérants et la recherche d'un hébergement d'urgence dans l'attente d'une place au sein d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Le primat de l'administratif sur le social s'est donc déployé aussi bien dans la prise en charge des demandeurs d'asile que dans l'accueil des immigrés.

Au sein des directions, l'organisation et la répartition des différentes tâches, en fonction des procédures, entre les membres de l'équipe semblent avoir contribué à l'instauration d'un cloisonnement entre les salariés et d'un rôle joué à l'écart par le service social. Face à la diversité des tâches accomplis par l'Anaem, et à sa suite l'Ofii, le service social apparaît en retrait mais il a maintenu une démarche revendicative à laquelle la direction semblait être, en 2012, toujours peu à l'écoute. Malgré l'absence de reconnaissance au sein de ce service public, les salariés du service social ont, semble-t-il, su tiré un certain parti de cette marge, qu'ils ont cherché à aménager pour y inscrire leurs pratiques quotidiennes et réinvestir le sens social de leurs actions dans les frontières de l'espace qui leur a été attribué.

Mais l'invisibilisation de cette action sociale publique et spécifique aux ressortissants étrangers, pourtant conduite par les assistants sociaux de l'Ofii, ne serait-elle pas finalement une réponse institutionnelle assez logique, l'expression des contradictions qui tiraillent l'État dans l'élaboration d'une politique sociale différentielle propre aux non nationaux et à sa légitimation auprès de l'ensemble de la population ? Si historiquement la politique sociale mise en œuvre auprès des immigrés s'est effectuée en sous-traitance et sous couvert des associations, la liquidation du SSAE avait paradoxalement amené les pouvoirs publics à instituer, du moins à afficher, une politique sociale spécifique aux étrangers au sein d'un établissement public, agissant en parallèle des services sociaux généralistes. L'effacement des traces de ce processus ne procède-t-il pas aussi d'une tentative de l'État de se dégager d'un tel paradoxe ?

La création de l'Ofii ou le retour à la méthode « office » : de la loi des finances publiques à la *conquête d'une tutelle renouvelée*

Tandis que la réorganisation de l'établissement est mise en œuvre en interne sous l'impulsion du directeur général, des discussions sur une refonte de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) s'engagent dans les arcanes politiques dès l'été 2007, au lendemain de l'élection présidentielle et alors que l'agence vient tout juste de changer de tutelle.

[647] Pour une analyse des transformations de l'accueil des demandeurs d'asile consécutives à la prise en charge du dispositif par l'Ofii, voir : Sadik Gérard, 2/1/2012, « Accueil des demandeurs d'asile : les onze missions impossibles des plateformes », *Combats pour les droits de l'homme*, Blog du Monde ; CNCDH, *Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France*, 15 décembre 2011 ; CFDA, *Lettre au ministre de l'Intérieur pour l'abrogation du nouveau référentiel des missions des plateformes de premier accueil pour demandeurs d'asile*, 24 janvier 2012.

La restructuration de l'Anaem en Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est décidée en février 2008, et officialisée par la loi du 25 mars 2009[648]. La politique de réduction drastique du budget de l'État a servi de catalyseur au déploiement des orientations policières du gouvernement et fournit au tout jeune ministère de l'Immigration un véritable tremplin pour marquer sa nouvelle emprise dans la sphère institutionnelle.

Aussi le changement de nom opéré à cette occasion n'est-il nullement anodin, comme le note un agent de cet établissement :

> « L'Anaem, en s'appelant Ofii, est, à mon sens, confortée dans sa position. Je ne vous le cache pas, il y a eu un rapport sur la RGPP, Révision Générale des Politiques Publiques, où on parlait d'un nouvel opérateur sur l'immigration et il n'était pas dit que l'Anaem perdure. Et puis elle a été finalement confortée dans ses missions alors que beaucoup d'autres établissements publics doivent faire face à des coupes sombres.
>
> Au-delà de l'acronyme, je pense aussi que le ministère a aussi voulu façonner un opérateur public reprenant un peu ses missions et marquer le changement de politique du ministère puisque le précédent acronyme « Anaem » provenait du ministère de la Cohésion sociale. Donc là le ministère de l'Immigration a, dans son libellé, les volets « Intégration » et « Immigration » et donc on les retrouve, cette fois-ci, dans son opérateur direct qui est l'Anaem, donc l'Office français de l'immigration et de l'intégration. On retrouve bien les deux grands thèmes du ministère, c'est vraiment pour montrer le lien direct[649]. »

Les concepts politiques de l'« identité nationale » et du « codéveloppement » auraient également permis de définir le rôle attribué à la structure, du moins d'illustrer la prédominance accordée à la thématique du « national » au détriment du « social ». Mais la controverse autour de ces thèmes lors de la création du ministère a sans doute joué dans le choix de les évincer. Si la politique d'« accueil » avait été placée au cœur des transformations impulsées en 2005 avec la création de l'Anaem, la mise au panier de cette notion et le choix d'un retour à la méthode « office » en 2009 ont affirmé, a contrario, une conception strictement régalienne du traitement des questions migratoires. Tandis que le terme « agence » semblait faire référence au nouvel agencement des deux opérateurs de l'État (Omi et SSAE), la préférence accordée à l'« office » a renoué avec la continuité historique du rôle exercé depuis 1945 par l'Oni. L'opérateur de l'État se présentait désormais comme un « établissement public en charge de la gestion des flux migratoires[650] ».

La mue de l'Anaem en Ofii s'est donc opérée sur une période extrêmement brève, qui lui donne rétrospectivement toute l'apparence d'une phase de transition au cours de laquelle l'incorporation successive de deux structures d'action sociale dédiées aux immigrés, d'abord le

[648] Article 67, IV et V de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°73 du 29 mars 2009. Décret n°2009-331 du 25 mars 2009 substituant la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations », JORF n°73 du 27 mars 2009.
[649] Anaem, Direction de l'international et du retour, Paris, 5 mars 2009.
[650] Ofii, Communiqué de presse du 25 mars 2009, « L'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations devient l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). »

SSAE, puis l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) qui, depuis mars 2006, se substituait au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild, ex-Fas), aboutit, en pratique, à la disparition des fondamentaux de leurs démarches et activités respectives au sein de l'administration. Cette politique rompt avec la logique qui primait depuis le début des années 1960 : alors que le secteur social associatif constituait un délégataire des politiques publiques d'immigration, l'État a décidé de reprendre ce domaine en main et d'écarter ces acteurs. La fin de l'exercice historique d'une tutelle « sociale » sur l'opérateur en 2007 puis son passage dans les mains du pouvoir de police conféré au ministère de l'Intérieur trois ans plus tard ont également participé de cette brèche dans l'histoire récente des politiques d'immigration.

La mécanique du « *coût de l'immigration* » *: les nouveaux profits du monopole de l'Ofii*

Dans la continuité des politiques dites de « modernisation de l'action de l'État » entreprises depuis le milieu des années 1980, la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) a fixé, après juin 2007, comme objectif aux administrations de réduire les moyens matériels et humains tout en maximisant les gains de productivité et les résultats attendus des politiques publiques dont elles ont été chargées. En partant d'une telle optique pour observer la politique d'immigration, les rapporteurs de la RGPP ont ainsi vu apparaître des « doublons[651] » qui ont entraîné la suppression de certaines lignes budgétaires et le dégraissage des effectifs de la fonction publique considérés comme surnuméraires. Priorité affichée de l'action publique deux ans auparavant, la politique d'accueil et d'intégration des étrangers a été au cours de l'été 2007 jugée trop onéreuse tandis que, dans le même temps, la tendance à une « agencisation[652] » incontrôlée de l'État est mise sur la sellette par les contrôleurs des finances publiques. Derrière cette critique, c'est l'Anaem qui est directement visée et, dans son sillage, l'Acsé.

Mais, par delà la remise en cause des structures chargées des politiques publiques d'immigration, on retrouve dans ces choix politiques la manœuvre déjà bien rôdée, et mise à nu en son temps par Abdelmalek Sayad, d'une technicisation de la politique d'immigration sous l'angle économique qui vise à faire apparaître la présence des immigrés en France comme illégitime si elle ne paraît rien rapporter. « "Idéalement", l'immigration ne devrait comporter que des "profits" et, à la limite, aucun "coût" » écrivait l'auteur en 1986 (Sayad, 1986 : 80). Son analyse semble particulièrement pertinente au regard des décisions politiques qui vont être adoptées dans le cadre de la RGPP et donner lieu à la création de l'Ofii.

Si l'Acsé et l'Anaem intervenaient toutes deux dans le domaine de l'apprentissage de la langue française aux personnes immigrées, leurs contenus et ainsi que les modes d'interventions différaient sensiblement[653]. Néanmoins, les débats engagés au même moment autour du projet

[651] Conseil de modernisation des politiques publiques, 2008, Rapport présenté par M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, rapporteur général de la RGPP, le 4 avril 2008, p. 66.
[652] Sénat, 2008, Rapport n° 135 (2008-2009) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008, décembre 2008, Tome I, vol. 1, p. 65.
[653] Pour approfondir cette question, voir : Etienne Sophie, 2004, « Nouvelles orientations gouvernementales et bouleversements dans le monde de la formation : les limites du contrat d'accueil et d'intégration », Revue de didactologie des langues-cultures, 2004/1, n°133, p. 109-117.

de loi « Hortefeux » qui envisageait diverses extensions du dispositif d'accueil et d'intégration ont renforcé, aux yeux de l'État, le rôle de l'Anaem dans ce domaine (voir encadré ci-dessous). A l'été 2007, le rapporteur de l'audit des politiques d'immigration et d'intégration, Philippe Melchior, a estimé que cette répartition des compétences était redondante, sur le plan des formations et, d'une façon plus générale, en matière de politique d'intégration. Ses critiques ont été également relayées par le Sénat et l'Assemblée nationale à la fin de l'année.

Quand le Fasild devient l'Acsé : l'insubordination de la part annexée à l'Anaem

Alors qu'en janvier 2005, le Fasild avait été conforté dans ses actions relatives à l'apprentissage du français et aux programmes régionaux d'insertion, le gouvernement a décidé de procéder à son démantèlement l'année suivante. En mars 2006, le Fasild a disparu du paysage institutionnel, absorbé dans la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Selon l'exposé des motifs du projet de loi pour l'égalité des chances, il s'agissait par la création de l'Acsé d'« accroître la présence de l'État dans les quartiers sensibles[1] » en réponse aux émeutes urbaines de l'automne 2005.

Cette réforme a scindé en deux l'ex-Fasild. Les activités liées à l'accueil des « primo-arrivants » et les moyens tant matériels qu'humains ont été transférés à l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) tandis que le reste de ses missions a été reconfiguré au sein de l'Acsé. Cette dernière devait agir auprès des habitants des « zones urbaines sensibles », en faveur de la lutte contre l'illettrisme, pour la mise en œuvre d'actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle, et apporter son concours à la lutte contre les discriminations et à l'intégration des populations immigrées résidant en France.

Mais de la décision politique à sa concrétisation, l'écart a été ici béant. Seul un des quinze salariés du Fasild chargés de la formation linguistique a accepté d'intégrer l'Anaem. On retrouvait ainsi les oppositions idéologiques qui avaient déjà ressurgi lors de la création de l'Anaem et qui caractérisaient de longue date les rapports conflictuels entre l'Omi et le Fasild. Pour les responsables de la formation linguistiques du Fasild, partisans d'une conception plus large des politiques d'intégration et fondée sur des actions pérennes de soutien qui associaient la société civile, l'Anaem cantonnait ses actions d'accueil au contrôle des réglementations et s'apparentait à une « police de l'admission[2] ». L'Anaem a donc du aller puiser les compétences nécessaires à la prise en charge de ces prestations ailleurs…

La mission traditionnelle d'enseignement du français du Fasild auprès du public immigré « hors CAI » a perduré au sein de l'Acsé. De son côté, l'Anaem s'est employée à instituer les formations tant civiques que linguistiques spécifiquement destinées aux signataires du CAI.

[1] Assemblée nationale, 2006, Projet de loi pour l'égalité *des chances, n° 2787 présenté par le ministre de l'Emploi,* de la Cohésion sociale et du Logement, 11 janvier 2006, p. 14-15.

[2] Cour des comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressées, novembre 2004, p. 375-376.

Si l'État a alloué 114,8 millions d'euros en 2007 puis 99 millions d'euros l'année suivante à l'Acsé au titre de la formation, aucun des versements publics initialement prévus entre 2006 et 2008 pour financer les activités liées au CAI n'a été versé à l'Anaem :

> « En 2006 (22,4 millions d'euros inscrits au budget primitif de l'agence), en 2007 (49 millions d'euros inscrits au budget primitif de l'agence), et en 2008 (41,9 millions d'euros inscrits au budget primitif de l'agence), la subvention pour charge de service public de l'État n'a en effet pas été versée[654] ».

[654] Sénat, 2008, Rapport général n° 99 (2008-2009) sur le projet de loi de finances pour 2009, p.49.

Pour les partisans d'une politique du moindre coût, cette dernière présentait donc l'avantage de pouvoir puiser les ressources nécessaires dans son abondante réserve budgétaire pour financer elle-même la politique de l'État. Toutefois, la mission d'audit a conclu, en février 2008, à la suppression de ces deux opérateurs et a suggéré de réintégrer leurs missions ainsi qu'une partie réduite de leurs agents au sein de l'administration centrale de l'État. L'épisode de cette évaluation n'a donc pas été sans susciter maintes inquiétudes au sein de l'Anaem, créée depuis moins de trois ans. Lors du séminaire des responsables, qui s'était déroulé en septembre 2007, le directeur général était d'ailleurs revenu sur les « enjeux et les craintes que pouvaient soulever ces processus de modernisation[655] ». Il se montrait, pour sa part, confiant en la pérennité de la structure :

> « Il faut "dédramatiser les choses" dans la mesure où ces exigences sont des signes de bonne santé et que la réalité qui se cache derrière les procédures au nom parfois mystérieux est le quotidien du responsable de l'ANAEM. C'est donc un travail d'harmonisation et de formalisation qui se met en place afin de simplifier des procédures récurrentes et de donner une meilleure visibilité aux actions menées dans les directions. Il ne faisait pas autrement quand il devait justifier de ses coûts et du niveau de sa redevance devant les employeurs de main d'œuvre étrangère[656]. »

Loin de disparaître, l'opérateur a, en effet, vu son champ d'actions s'élargir. Soutenu par le cabinet présidentiel, le ministre de l'Immigration, Brice Hortefeux, a refusé de voir disparaître ces deux établissements sur lesquels il avait autorité[657]. Un accord a été trouvé le 28 février 2008 : un nouvel opérateur, placé sous la seule autorité du M3IDS, sera créé sur les fondements de l'Anaem ; les moyens et le personnel de l'Acsé dédiés à la formation linguistique, aux actions en faveur de l'accès à l'emploi et à la citoyenneté seront greffés d'autorité[658] à la nouvelle structure. Dans un même mouvement, le gouvernement a décidé de procéder à une découpe des missions de l'Acsé et d'insuffler une conception sécuritaire à ses interventions. Cette réforme a sacrifié une grande part de ses attributions en matière de promotion de l'égalité, son périmètre d'intervention a été concentré sur la mise en œuvre du « Plan espoir banlieues » et des mesures menées au titre de la « prévention de la délinquance » (via le développement de la vidéosurveillance, le renforcement des effectifs des commissariats par l'emploi d'intervenants sociaux.) L'Acsé a été à cette occasion placée sous la tutelle unique du ministère du Logement et de la Ville.

Le 4 avril 2008, le comité de modernisation des politiques publiques a entériné définitivement cette décision qui satisfaisait à la fois les impératifs rigoristes de la RGPP et la volonté du nouveau ministère de consolider son assise institutionnelle : le successeur de l'Anaem sera, d'une part, « autofinancé par des ressources liées à l'immigration[659] », et d'autre part, l'« unique interlocuteur des étrangers dans leurs démarches liées à leur migration[660] ». Taillé sur les dimensions du M3IDS, l'opérateur a été mis en position de quasi monopole dans la gestion des

---

[655] Anaem, 2007, Compte-*rendu du séminaire réunissant les responsables de l'Anaem*, 27 et 28 septembre 2007, Annecy, p. 9.
[656] Idem.
[657] Pour l'Acsé, la tutelle s'exerce de façon conjointe avec le ministre chargé de la Ville et du Logement.
[658] Si lors de la création de l'Acsé en 2006, l'accord du personnel du Fasild censé être transféré au sein de l'Anaem figurait explicitement dans la loi ; tel n'est plus le cas en 2008.
[659] Conseil de modernisation des politiques publiques, 2008, Rapport présenté par M. Éric Woerth…, p. 48.
[660] Idem, p. 47.

procédures d'immigration. La logique de sous-traitance a donc été confortée et a permis également à l'État de maitriser plus étroitement les pratiques et les ressources financières de l'établissement qui seront calquées sur les orientations fixées au M3IDS.

Sur le plan de l'autofinancement, ce qui était officieusement pratiqué avec le non versement des subventions publiques a été constitué en une véritable politique, généralisée à l'ensemble des missions qui lui ont été confiées. Il appartenait aux non-nationaux de financer par eux-mêmes les diverses mesures que l'État décidait d'adopter à leur égard. En 2004, lorsque les contours du « service public de l'accueil » n'étaient encore qu'à l'état de projet, la réforme du mode de financement de la future Anaem avait déjà été débattue. Caractéristique héritée de l'Oni, la constitution de son budget à partir des taxes prélevées dans le porte-monnaie des étrangers n'a pourtant pas été récusée malgré l'appel, qui avait alors été lancé par le HCI et la Cour des Comptes, à une implication de l'État dans le financement de la politique d'intégration des étrangers, ne serait-ce que pour sa dimension symbolique. Dès 2003, la politique de taxation des étrangers a été poursuivie : l'anticipation des coûts liés à la refonte de la politique d'accueil et d'intégration, et notamment à l'instauration du CAI, a motivé l'adoption d'une taxe supplémentaire au profit de l'Omi[661]. De l'avis des magistrats, le maintien de cette politique d'imposition des étrangers mettait pourtant en jeu la conception même de l'idée de « service public de l'accueil » :

> « La logique du service public n'est en effet pas celle de la vente de prestations mais celle des droits positifs et de prestations offertes que le contrat d'accueil et d'intégration rassemble et consacre.[662] »

Les modalités réglementaires de fonctionnement de l'Anaem et de la politique qu'elle a été chargée d'appliquer se sont écartées d'une telle consécration des droits ainsi que des fondamentaux du service public. Plutôt que de droits, il a été question de devoirs et de sanctions ; et « l'offre » a été transformée en prescription. En 2007, la Cour avait d'ailleurs reconsidéré son discours de défense du service public face aux coûts engendrés par la mise en œuvre des dispositifs d'accueil et d'intégration :

> « Il conviendrait peut-être de s'interroger sur le maintien de la gratuité de l'ensemble des prestations qui vient d'être inscrit dans la loi et d'examiner éventuellement d'autres possibilités de financement d'une partie des prestations, essentiellement les prestations linguistiques, par les migrants et leurs employeurs éventuels : ceci aurait l'avantage d'y intéresser les migrants eux-mêmes, […], et de diminuer les abandons en cours de formation. »

L'implication financière des employeurs paraît d'emblée peu probable, vue la priorité qu'ils accordent à la réduction de leurs charges. Le discours d'une promotion de l'intégration des étrangers s'est donc traduit en pratique par un renforcement des sanctions prises à leur encontre qui est passé non seulement par la précarisation de leur statut juridique mais aussi par la

[661] Un nouveau « droit de timbre » était créé pour la délivrance d'un premier titre de séjour de plus de trois mois. Avec un montant maximal fixé à 220 euros, la recette annuelle est estimée à 16 millions d'euros. (Sénat, 2002, Rapport général n° 68 (2002-2003) de M. Adrien Gouteyron sur le projet de loi de finances pour 2003, Annexe n°36 : Emploi et solidarité, II. Santé, famille, personnes handicapées et solidarité, p. 110.)

[662] Cour des comptes, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration,* Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organisations intéressés, novembre 2004, p. 305. Idem pour la citation suivante.

contrainte pécuniaire. Les orientations fixées à la suite de l'évaluation des rapporteurs de la RGPP ont ainsi légitimé le traitement sélectif des étrangers en fonction de leur degré de désirabilité défini par le gouvernement. Cette politique de tri s'est fondée à la fois sur l'utilité économique et l'argent des immigrés.

Néanmoins la règle de l'autofinancement réaffirmée avec la création de l'Ofii n'a pas été aussi concluante que l'espéraient les réformateurs. En effet alors que les réserves financières de l'établissement avaient permis au gouvernement de contourner depuis 2006 le versement programmé de différentes subventions, l'État a en 2009 partiellement complété les ressources de l'Ofii[663] et a ensuite recouru à la création de nouvelles taxes au profit de l'opérateur. Dès 2008 puis en 2010 et 2011, les lois de finances ont réaménagé le régime des taxes au profit de l'Ofii, toujours dans le sens d'un « élargissement de l'assiette des assujettis[664] » et d'une maximisation de leur rendement. Il a été demandé à l'Ofii, comme à l'ensemble des opérateurs de l'État, de « réaliser les objectifs de politique publique qui lui ont été fixés, au moindre coût pour la collectivité publique nationale et au niveau de performance économique le plus élevé[665] ».

La RGPP a fourni également l'occasion au gouvernement de constituer la notion de « parcours d'intégration » en une unité de mesure qui permet de déterminer le périmètre d'actions du nouvel opérateur. En vertu de la loi du 25 mars 2009 qui a défini les missions du désormais nommé Office français de l'immigration et de l'intégration, il est décidé que « pendant une période de cinq années au plus à compter de la délivrance d'une premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France[666] », les immigrés seront placés sous sa surveillance, depuis la signature du CAI, et le contrôle de son suivi, jusqu'à la délivrance éventuelle d'un titre de résident ou l'accès à la nationalité. L'annonce de cette transformation de l'opérateur en un « guichet unique » – une notion en vogue qui a été directement inspirée des théories du New public management (Pesqueux, 2010 ; Boltanksi, Chiapello : 1999) – laissait présager non seulement de nouvelles modalités d'administration et d'appréciation des situations des étrangers qui seront d'abord passées au crible par l'Ofii, mais également d'une proximité accrue de ces agents avec les services préfectoraux. Cette réforme a donc, de fait, renforcé le poids des contraintes hiérarchiques qui ont accompagné cette délégation d'activités régaliennes à l'Ofii, et dans son sillage, l'usage de nouveaux indicateurs d'évaluation de son action.

S'il a été rassuré par le maintien de l'opérateur, le personnel de l'établissement n'a cependant pas été épargné par la réorganisation de ses méthodes de travail, ni par les mesures de « dégraissage » de la fonction publique. En effet, la RGP a renforcé l'arsenal de critères d'évaluation des agents administratifs qui avait été mis en place par la loi organique relative aux

[663] « Au titre de l'exercice de l'année 2009, l'Ofii a obtenu pour la première fois le versement par le ministère de tutelle d'une subvention pour charge de service public à hauteur de 4,7 M€. » Ofii, *Rapport d'activité 2009*, juillet 2010, p.75. La loi de finances prévoyait alors de lui verser 14,7 M€ (dont 1,5 M€ pour un dispositif d'aide à la réinsertion de vieux migrants qui ne verra finalement jamais le jour.)

[664] Ofii, Rappo*rt d'activités 2009*, juillet 2010, p. 5

[665] Circulaire du Premier ministre n°5454SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, Annexe 3.

[666] Article L. 5222-1 du code du travail modifié par l'article 67, IV de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°73 du 27 mars 2009.

lois de finances depuis 2006. Ce renouvellement des pratiques managériales s'est appuyé sur un discours de « responsabilisation » qui encourage l'autonomie des individus dans leur travail et les enjoint dans le même temps à répondre de leur action à travers l'instauration d'outils de contrôle des dépenses et de notions en fonction des résultats produits.

C'est dans ce contexte et en conformité avec ces principes que s'est inscrite la réforme de gestion du personnel au sein de l'Ofii. Le gouvernement attendait alors de l'Ofii des « économies d'emploi importantes[667] ». Pour ce faire, un quota de « plafonds d'emploi » a été défini annuellement (voir tableau ci-dessous) tandis que la direction de l'Ofii a œuvré à la rénovation du statut du personnel et de la politique salariale. Quoiqu'elle ait été inscrite dans la perspective d'austérité de la RGPP, cette décision paraissait contradictoire puisque l'Ofii devait à la fois intégrer les agents de l'Acsé, réduire ses effectifs, diminuer ses frais de fonctionnement et prendre en charge de nouvelles activités.

Restriction du personnel de l'Ofii (calculé en équivalent temps plein)

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Situation (au 1er janvier)	922	890	874	866,38	849,52
Objectif fixé (en fin d'année)	890	890	870	835	820

Source : Anaem/Ofii

Pour intégrer les nouvelles activités, la direction a décidé de remodeler la répartition des effectifs à l'échelle nationale en avançant l'idée que « le centre opérationnel de droit commun, c'est le territoire[668] » :

> « Cette territorialisation doit s'accompagner d'une réelle gestion des ressources humaines qui intègre l'impérieuse nécessité de la mobilité du personnel et de son accompagnement humain[669]. »

Toutefois au regard des pratiques de placement instituées auprès de certains agents, et en particulier des directeurs territoriaux et de leurs adjoints qui relèvent d'un « pouvoir de désignation[670] » à la discrétion du directeur général, l'« impérieuse nécessité de la mobilité » des salariés prônée à la tête de l'Ofii a parfois pris l'allure d'un parachutage, d'une direction à une autre, au gré des besoins, et sur des fonctions variables. A partir de juin 2009, pour satisfaire à la « rationalisation de [ses] moyens[671] », un plan de restructuration a été adopté et il a perduré jusqu'en décembre 2011. Un système d'« aides à la mobilité » tant interne qu'externe à l'établissement, a encouragé les départs à la retraite et permis d'enregistrer un « nombre conséquent de départs volontaires ou de démissions[672] ». Dans le même temps, et pour faire face à la « forte tension dans l'activité de l'établissement, ressentie par l'ensemble des agents[673] » en

[667] Conseil de modernisation des politiques publiques, 2008, Rapport présenté par M. Éric Woerth…, p. 49.
[668] Anaem, Procès verbal du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, p. 6.
[669] Anaem, Rapport au comité technique paritaire : La mobilité, 13 décembre 2007, p. 1.
[670] Anaem, Procès verbal du comité technique paritaire du 7 juillet 2007, p. 7.
[671] Conseil de modernisation des politiques publiques, 2008, Rapport présenté par M. Éric Woerth…, p. 80.
[672] Ofii, *Rapport d'activités 2010*, p. 77.
[673] Ofii, *Rapport d'activités 2009*, p. 66.

2009, le recours à des renforts ponctuels assurés par des emplois plus précaires (vacataires et contrats temporaires) s'est, de fait, accentué.

Les divergences exprimées lors du conseil d'administration du 20 décembre 2010 ont révélé un décalage entre les objectifs fixés par la RGPP, tels que la simplification des procédures pour les administrateurs et l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, et la réalité quotidienne des salariés face à l'engorgement des procédures en interne. Les représentants du personnel ont dénoncé à l'unisson la dégradation des conditions de travail des agents en proie à une « usure très importante[674] ». Un bilan critique des réformes engagées a été dressé à cette occasion par l'une des déléguées syndicales :

> « … l'Ofii travaille en flux tendus face à une augmentation exponentielle des flux en termes d'immigration et de retours. […] Elle [une délégué syndicale] considère cette situation comme alarmante et préjudiciable à la qualité de service ainsi qu'à la santé des agents, qui ne disposent plus de moyens suffisants pour exercer leur activité. […] Elle [une déléguée syndicale] résume le constat qui peut être fait à fin 2010 : plus de flux et plus de missions, de moins en moins d'effectifs ; jusqu'où et jusqu'à quand[675] ? »

S'il admettait que le « défi à relever est difficile »[676], Jean Godfroid minimisait la contradiction entre les objectifs qui étaient assignés par le ministère et l'établissement d'une part, et l'expression du malaise latent parmi les salariés de l'autre : selon lui, il ne s'agissait que d'une « période d'ajustement », il n'était « aucunement question de "se comporter en négriers" vis-à-vis des personnels ». Cependant, le rapport d'activités de l'Ofii pour l'année 2011 a confirmé le bilan critique dressé par les sections syndicales ; la compression du personnel et la surcharge de travail ont détérioré l'exercice des activités et suscité à la fois « mécontentement des usagers et incompréhension des partenaires préfectoraux » : « Cette dégradation du service est enregistrée en dépit du recours aux CDD et au travail supplémentaire, y compris le samedi dans certains DT du personnel volontaire[677]. »

L'ensemble des salariés de l'Ofii ont été conduits à participer et à s'impliquer pour traduire et mettre en œuvre les nouvelles orientations qui leur ont été exposées par la direction générale lors des rencontres et des conférences interrégionales organisées au cours de 2010. Un numéro hors série de la revue Administration, qui est publiée par l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires de l'Intérieur, a servi de vitrine aux responsables de l'établissement pour afficher les transformations à l'œuvre au sein de l'Ofii. Aux dires de son ancien secrétaire général, également conseiller budgétaire du M3IDS : « Le projet de modernisation bénéficie d'une adhésion des personnels de l'établissement, condition indispensable à son succès » (Administration, 2012 : 11) Les réticences qui se sont exprimées au cours des comités techniques paritaires et d'une façon plus générale par les salariés en interne, ont indiqué les nuances qu'il convient d'apporter à cette affirmation. De même, le changement des ministères responsables de l'exercice de la tutelle sur l'opérateur n'a pas été sans susciter un certain remous.

---

[674] Ofii, *Procès verbal de la réunion du conseil d'administration du 20 décembre 2010*, p. 9.
[675] Idem.
[676] Idem pour l'ensemble des citations de cette phrase.
[677] Ofii, *Rapport d'activités 2011*, juin 2012, p. 48.

*L'opérateur de l'*État face à l*'évolution des rapports de tutelle* : « main dans la main[678] » avec *les services de l'Intérieur*?

Lors de la création de l'Anaem, le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale qui exerçait, par l'intermédiaire de la DPM, son autorité sur l'Office des migrations internationales, a vu dans l'inclusion des travailleurs sociaux du SSAE la garantie de ne pas être amputé de ses prérogatives par le ministère de l'Intérieur. Si cette inquiétude traduisait le poids de la politisation des questions migratoires alors menées par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, elle révélait par ailleurs la position duale de l'Omi puis de l'Anaem. Tant les logiques de sélection utilitariste et de protection nationale constitutives de cet opérateur de l'État que son implication croissante dans les dispositifs de gestion contrôlée des flux migratoires ont joué dans la confusion, fréquemment faite par ses interlocuteurs, concernant l'autorité à l'origine des instructions qu'il recevait.

Directement confrontés dans leur travail quotidien au durcissement des réglementations prises à l'encontre des étrangers, une partie des agents revendiquaient toutefois cette indépendance vis-à-vis de l'Intérieur et leur appartenance à la politique sociale de l'État. Les compétences de sa tutelle en matière d'« affaires sociales » ont certainement contribué à forger et à développer, au sein de l'office, une représentation de ses missions qui déborde du caractère purement administratif des procédures d'État et combine les registres de l'aide sociale, ou de l'assistance humanitaire, et du contrôle. Cette conception s'est, par ailleurs, construite dans le jeu des interactions qu'il a entretenu de longue date avec différents acteurs institutionnels, et en particulier dans la répartition des rôles mise en place avec les préfectures. On retrouve une telle ambivalence dans la perception qu'ont les étrangers des relations de guichet au sein de ces deux administrations ou du moins celle que ces dernières produisent pour délimiter leur rapport et leur fonction auprès du public. Le récit de Daba, qui se remémorait dans l'extrait suivant ses interactions avec la préfecture et l'Anaem à la suite de la réception du courrier qui lui refusait le droit de poursuivre son séjour en France, illustre la confusion entre ces services publics :

> « Préfecture et Anaem, pour moi c'est pareil. Et là, quand tu arrives là-bas [à l'Anaem], on t'explique presque que c'est le côté social, on va dire… Le volet social un peu. Et pourquoi je dis ça ? C'était à une dame que je posais la question au niveau de la préfecture, et qui m'a balancé comme ça : "On ne fait pas de social." C'était lié à mon renouvellement, quand j'ai su qu'il y avait un refus… C'est pour ça que je dis que l'Anaem, c'est un peu le volet social parce que moi, j'assimilais les deux et là-bas, quand j'y suis allée, bon les gens sont là pour un peu s'occuper des étrangers, si je peux dire. *Parce que tu te demandais s'il n'y avait pas la police à l'intérieur ou*… ? Oui, c'est ça… Oui, j'avais peur de me faire arrêter ou des trucs comme ça… Alors que quand tu arrives, la jeune fille essaie de te rassurer. C'est pour ça que je dis que c'est un peu le volet social [679]. »

Caractérisés de prime abord par une logique policière similaire, ces acteurs régaliens se différenciaient néanmoins dans l'expérience du traitement bureaucratique réservé à leur guichet respectif et dans les formes de contrôle qui s'y déployaient. Cette relation d'interdépendance

[678] Expression reprise de l'intervention de Claude Guéant, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, lors du séminaire des cadres de l'Ofii à Poitiers, vendredi 23 septembre 2011.

[679] Entretien réalisé auprès d'une personne retournée avec le dispositif de retour volontaire au Sénégal, Dakar, 21/8/2008.

ambigüe semblait placer l'établissement dans un rôle contradictoire et comparable, pour reprendre l'expression bourdieusienne et la relire dans le rapport aide/coercition dont il est ici question, à une sorte de « main gauche[680] » de la préfecture. Parmi les agents administratifs, le rattachement à une hiérarchie éloignée des logiques policières attribuées au ministère de l'Intérieur semblait, en quelque sorte, suffire à attester du caractère « social » qu'ils octroient aux différents programmes d'aide au retour ainsi qu'aux activités qu'ils conduisent au sein des zones d'attente et dans les centres de rétention. L'importance accordée à cette distinction structurait fréquemment le discours du personnel sur le positionnement de l'établissement et la source de leurs instructions.

Le passage sous l'autorité unique du M3IDS en mai 2007 n'a donc guère été du goût de tous. Loin d'être confinée aux seuls travailleurs sociaux, cette réticence s'est exprimée également parmi les agents qui avaient une certaine ancienneté dans l'établissement et qui se sont montrés plus particulièrement soucieux de rester liés à une tutelle « sociale », comme l'exprimait l'un d'entre eux qui a été salarié pendant plus de dix sept ans au sein de l'Omi puis de l'Anaem :

> « Avant on était quand même sous la double tutelle intéressante, et on pouvait le dire sans rougir, du ministère du travail et des affaires sociales. Quand même ! Et, on n'était pas comme on nous le disait souvent : « *Vous n'êtes pas sous la tutelle du ministère de l'Intérieur* ?! » « *Non, on n'est pas sous la tutelle du ministère de l'Intérieur* ! ». Bon maintenant, ce n'est pas mieux, on est sous la tutelle du ministère de l'Immigration, de l'intégration… Sans oublier l'identité nationale et le développement solidaire. Bon… No comment.[681] »

A contrario, le directeur général de l'Anaem a trouvé avec les fonctionnaires des services du M3IDS, souvent issus du corps préfectoral, une disponibilité et une proximité relationnelle qui n'avaient pas été de mise avec la DPM (Chevron, 2009). Une concertation directe entre la direction et l'administration centrale du M3IDS s'est ainsi rapidement instaurée au point qu'il a été question, en 2007, que le siège – immuablement situé dans le 15^{e} arrondissement de Paris depuis le début des années 1950 – soit déménagé et réinstallé parmi les services du ministère de l'Immigration. Si cette opération, vivement contestée car perçue comme une menace à l'indépendance de l'organisation, n'a finalement pas vu le jour, une implication renforcée des agents du siège de l'Anaem dans les travaux du ministère s'est instituée. La gestion de l'organisation interne a d'ailleurs été quelque peu bousculée par cette interdépendance renouvelée au politique. A cet égard, la réponse qu'a apportée le directeur général au souhait d'une planification des séances à venir émis par les organisations syndicales, lors de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, est révélatrice des modifications suscitées au lendemain du passage sous l'autorité du M3IDS :

[680] Expression qui caractérise selon l'auteur : « [...] ceux que l'on envoie en première ligne remplir des fonctions dites « sociales » et suppléer les insuffisances les plus intolérables de la logique du marché sans leur donner les moyens d'accomplir vraiment leur mission. » (Bourdieu Pierre, 1998, Contre-feux I, Editions Liber-Raisons d'Agir, p. 11) Mon propos s'inscrit davantage dans une perspective proche de celle développée par Michel Agier dans son anthropologie de l'humanitaire ; une politique qu'il décrit comme une « main gauche de l'Empire » (Agier, 2003).

[681] Entretien réalisé à la représentation de l'Anaem à Dakar, 30 juillet 2008.

> « Sur le calendrier enfin, il rappelle qu'il est dépendant de notre calendrier politique. Nous avons un CA [Conseil d'administration] qui se tient en fin d'année et un CA qui se tient l'été. Par ailleurs, nous avons tous plus de mal à maîtriser nos emplois du temps depuis la création du ministère de l'Immigration[682]. »

En effet, Patrick Stefanini[683], alors secrétaire général du M3IDS, a associé Jean Godefroid à chacun de ses déplacements liés aux négociations des accords de gestion concertée des flux migratoires. En outre, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) lui a délivré directement ses instructions et veillé avec attention à leur application. On peut remarquer que pour les années 2007 et 2008, les activités de l'Anaem n'ont pas fait l'objet d'une publication qui lui était propre ; elles ont été intégrées au rapport sur les orientations de la politique de l'immigration produit par le CICI.

L'enjeu de communication politique qui a été construit autour de la médiatisation de bilans chiffrés en matière d'immigration illustre également de l'évolution des modalités de contrôle du politique sur l'opérateur, qui est l'un des principaux fournisseurs de données statistiques. A deux reprises, la publication de son rapport annuel d'activités a ainsi été retardée[684] à la demande expresse des ministres chargés de l'immigration, d'abord Brice Hortefeux pour l'année 2010 puis Claude Guéant, l'année suivante, alors même que les statistiques – certes non compilées – sont transmises chaque mois, voire, toutes les semaines comme cela a été le cas à l'été 2010 concernant le dispositif d'aide au retour. Dès 2008, le Département des statistiques, des études et de la documentation du Service de la stratégie du M3IDS avait requis un accès direct aux bases statistiques de l'Anaem. La rénovation des systèmes de recueil de données et la transmission régulière des compilations de ces informations figuraient également parmi les objectifs prioritaires fixés à l'établissement par l'État pour 2010-2012[685].

Avec la réorganisation du paysage institutionnel et le renforcement de l'arsenal réglementaire relatif à l'immigration, on assistait finalement à une diversification de la mise à disposition de l'opérateur auprès des différents services de l'administration centrale du M3IDS et des services déconcentrés du ministère de l'Intérieur. Si c'est à la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) qu'est revenu l'exercice de la tutelle, les autres organes peuvent également recourir, si besoin, aux services de l'Ofii, par exemple la Sous-direction de la lutte contre les fraudes, du contrôle et de l'éloignement (SDEC) pour ce qui concerne le dispositif d'aide au retour. C'est d'ailleurs à la suite de la sollicitation de la SDEC qu'une réflexion a été menée à ce sujet en 2008 au sein de l'Anaem et abouti à l'élaboration de nouvelles propositions

[682] Anaem, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007, p. 3.
[683] Il a largement contribué à la création du M3IDS et quitte ce ministère en avril 2009, après la nomination d'Eric Besson à sa tête. Stéphane Fratacci lui a succédé en juin 2009. P. Stefanini a cumulé par la suite à trois titres la fonction de préfet : pour la région Aquitaine et la Gironde mais aussi comme préfet de la zone de défense de sécurité Sud-ouest.
[684] Libération, Le blog Désintox, 11/1/2012, « Le Pen vs Guéant : tâchons d'y voir clair à propos des statistiques de l'immigration. »
[685] « L'Ofii, par son activité et les missions qui lui sont confiées, dispose d'un grand nombre de données statistiques sur les migrants, lesquelles doivent être mises à disposition du ministère pour le pilotage de ses politiques. » (Ofii, 2009, *Contrat d'*objectifs et de performance pour 2010-2012, point 6, p. 22.)

qui avaient pour objectif de « renforcer l'adhésion au processus de retour[686] ». Celles-ci ont été préalablement adoptées par le comité interministériel de contrôle de l'immigration en janvier 2009 avant d'être soumises et validées par le Conseil d'administration de l'établissement, lors de la réunion du 22 avril 2009. On voit mal d'ailleurs comment il aurait pu en être autrement puisque même si ces deux instances regroupent des personnalités différentes, la loi prévoit qu'elles soient présidées par le secrétaire général du M3IDS (une fonction qui a été renommée « secrétaire général à l'immigration et à l'intégration » lors de l'absorption de ce portefeuille ministériel par l'Intérieur.)

Par delà les liens privilégiés entre les responsables du ministère et le siège parisien de l'Ofii, les nouvelles relations tissées avec la tutelle sont ressenties à l'échelle des différentes directions territoriales dans la transformation qui s'est opérée au niveau de leurs échanges quotidiens avec les préfets et leurs services. Déjà à l'œuvre du temps du M3IDS et confortée par les mesures prises dans le cadre de la RGPP, l'influence des préfets sur l'organisation et le déroulement des activités locales de l'opérateur est confirmée avec le remaniement ministériel de novembre 2010 au cours duquel les attributions et les organes du M3IDS sont placés dans les mains du ministère de l'Intérieur.

Guidée par une optique d'économie, une « politique de mutualisation[687] » des locaux des préfectures et de l'établissement a été instituée dès 2007. De nombreuses directions ont ainsi directement implanté leurs locaux au sein même des préfectures, à l'instar de celles de Clermont-Ferrand, de Besançon, de Mulhouse, de Saint-Etienne, de La Réunion ou encore d'Avignon.

Déjà présente lorsque chacune des administrations disposait de ses propres locaux, la peur de l'interpellation a été d'autant plus vive dans le cadre de tel regroupement ; a fortiori quand ont été pratiquées les convocations pièges et les arrestations aux guichets des préfectures.

Si l'opérateur a depuis longtemps déployé une partie de ses effectifs aux guichets des préfectures pour informer sur la délivrance et le renouvellement des titres de séjour, sur les modalités du dépôt des dossiers de regroupement familial, ou encore pour convoquer les concernés à la visite médicale et à la plate-forme CAI, l'idée de partager au quotidien les mêmes murs a fait débat parmi les agents, ne serait-ce, selon un représentant du personnel, qu'en raison « d'une part d'un problème de visibilité pour les usagers et d'autre part d'un souci de gestion au quotidien des missions de l'Ofii ». Devant l'opposition exprimée lors du conseil d'administration du 20 décembre 2010, le directeur général a réaffirmé la position d'exécutant des décisions des préfectures de l'Office. Ce dernier explique, en effet, que :

> « […], l'Ofii devient un véritable auxiliaire des préfets qui délivrent les autorisations de séjour, valident les parcours d'intégration, accueillent les demandeurs d'asile, leur délivrent des autorisations provisoires de séjour et mettent en œuvre les reconduites à la frontière avec des aides éventuelles au retour. Il ne comprend donc pas en quoi le rapprochement avec les préfets aboutirait à une forme de "paranoïa" de certains personnels qui voudraient vivre leur activité en

[686] Ofii, *Rapport au conseil d'administration du 22 avril 2009*, « La réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion de l'Anaem », p. 2.
[687] Ofii, Procès verbal de la réunion du 20 décembre 2010, p. 11. Idem pour les citations suivantes.

> dehors de l'action régalienne de la préfecture. Sur ce point, le Président [Stéphane Fratacci], ajoute que, pour les usagers, il est bon de pouvoir trouver en un seul lieu l'ensemble des services qui peuvent leur apporter une prestation et de pouvoir accomplir l'ensemble des prestations qui leur incombent.»

« Auxiliaire », relais, ou encore intermédiaire, l'Ofii a semblé se nourrir de l'ambivalence de cette interaction avec les représentants directs de leur tutelle et du souci intact des agents de l'établissement de préserver une distinction apparente : « Nous ne sommes pas la préfecture » constituait ainsi une sorte de leitmotiv qui rythmait les discours recueillis. Pourtant une nouvelle étape de cette annexion de l'Ofii par les services de l'Intérieur a semblé sur le point d'être franchie en septembre 2011. Au cours du séminaire des cadres de l'Ofii, le ministre de l'Intérieur, Claude Guéant, a en effet annoncé la parution d'un décret qui devait confier la direction des différentes implantations de l'office aux préfets de département :

> « A l'occasion de la publication prochaine du nouveau décret sur la gouvernance de l'établissement, le préfet de département sera désigné comme le délégué territorial de l'OFII, comme tous les établissements publics de l'État qui ont un réseau territorial. Il s'agit, ainsi, de prendre acte que – dans chacune de leurs responsabilités sur le terrain – l'OFII et les préfets travaillent main dans la main[688]. »

Sur le plan légal, ce vœu n'a pas été concrétisé. De l'avis du Conseil d'État[689], une telle opération s'avérait inconstitutionnelle. Toutefois, lors du Conseil des ministres du 18 avril 2012, qui a avalisé l'extension du pouvoir des préfets sur différents organismes publics[690], le ministre en charge de l'immigration a précisé :

> « La liste fixée par le décret a vocation à être complétée par un certain nombre d'établissements publics pour lesquels la désignation du préfet nécessite une mesure législative[691]. »

Aussi le projet initial formulé par le ministre de l'Intérieur concernant l'Ofii n'était-il pas écarté pour autant. Dans les faits, l'autorité des préfets sur les directions semblait acquise. La marge de manœuvre des directeurs territoriaux a été, en pratique, d'ores et déjà restreinte face à la multiplication des conventions locales qui les ont associées et des pressions exercées directement par les préfets. Cette relation d'interdépendance au politique n'était somme toute pas nouvelle pour ce service public qui est, selon les termes d'une directrice adjointe, « sous gouvernement des politiques[692] » et se doit de répondre à l'évolution de la commande publique. Cependant elle semblait, au regard de l'expérience professionnelle des agents, s'être accrue sous l'effet de la politique du chiffre et de ses conséquences sur l'évolution des pratiques et des rapports qu'ont entretenu les salariés de l'Ofii avec leurs partenaires et les publics ciblés. A l'échelle locale, ce modus operandi s'est effectué par la mise à disposition des équipes pour aménager, en partenariat avec les services de l'Intérieur, des dispositifs spécifiques qui se sont ajoutés aux normes nationales initiales, et pour répondre de façon conjointe aux objectifs

---

[688] Ofii, *Intervention de Claude Guéant, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre*-mer, des Collectivités territoriales et de *l'Immigration au séminaire des cadres de l'OFII à Poitiers*, vendredi 23 septembre 2011.
[689] Acteurs publics, 18/4/2012, « Les préfets mettent la main sur 6 établissements publics » par Laurent Fargues.
[690] Décret n° 2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'Etat dans les régions et départements, JORF du 20 avril 2012.
[691] Elysée, Compte rendu du Conseil des ministres du 18 avril 2012.
[692] Anaem, le 27 mai 2008 à Marseille.

chiffrés reconduites à la frontière que les préfets se sont vu assigner par le ministère depuis 2003.

b.4. Les missions de l'Ofii

Conçu pour être l'opérateur unique de l'État en matière de gestion de l'immigration, l'Ofii a rénové et adapté son organisation interne pour répondre aux orientations politiques qui ont présidé à sa création ainsi qu'aux objectifs financiers et opérationnels qui lui ont été fixés lors de la conclusion avec le ministère de l'Immigration, en juillet 2010, d'un contrat d'objectifs et de performances pour la période 2010-2012. Reproduisant pour l'essentiel le périmètre de compétences de sa tutelle, son champ d'action s'est ainsi renforcé voire étendu sur le plan des politiques publiques prises en charge comme au niveau de son implantation nationale et extraterritoriale.

L'optique du guichet unique autofinancé

La définition légale des missions de l'Ofii et des règles générales de leur mise en œuvre par l'établissement sont inscrites dans le code du travail (encadré ci-dessous). En amont de l'entrée sur le territoire jusqu'à l'accompagnement vers sa sortie, les agents de l'Ofii interviennent sur l'ensemble des parcours administratifs des étrangers, en étroite coopération avec les institutions décisionnaires.

Définition des missions de l'Ofii et de leur exercice dans le code du travail

- L'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. Il a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

1°) A l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ; 2°) A l'accueil des demandeurs d'asile ; 3°) A l'introduction en France, au titre du regroupement familial, du mariage avec un Français ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ; 4°) Au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ; 5°) Au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ; 6°) A l'intégration en France des étrangers, pendant une période de cinq années au plus à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France ou, pour la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés à leurs besoins, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs, quelle que soit la durée de leur séjour.

- L'Office français de l'immigration et de l'intégration met en œuvre les missions définies à l'article L. 5223-1 dans les conditions fixées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Pour la mise en œuvre de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration assure le pilotage d'un réseau de structures de premier accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement dont les missions sont définies par le ministère chargé de l'asile et dont il peut déléguer la gestion, par convention, à des personnes morales de droit privé. En application des dispositions de l'article L. 348-3 du code de l'action sociale et des familles, l'Office assure également, pour le compte du ministère chargé de l'asile, la coordination du dispositif national d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

- L'Office français de l'immigration et de l'intégration peut, par convention, associer à ses missions tout organisme privé ou public, notamment les collectivités territoriales et les organismes de droit privé à but non lucratif.

- La mise en œuvre des missions de l'agence fait l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'État. Extrait du code du travail, articles L. 5223-1 et R. 5223-1 à R. 5223-3 (version en vigueur au 4/5/2012)

L'accroissement des missions régaliennes confiées à l'Ofii et le renforcement concomitant des modalités du contrôle de l'État sur les plans budgétaire et opérationnel se sont traduits par la reformulation en interne des emplois de ses salariés et de son champ d'actions.

La logique des filières a ainsi été remplacée par une nouvelle rationalisation des postes occupés par son personnel. En 2012, l'Ofii a valorisé les fonctions attribuées à son personnel à travers l'élaboration de « sept familles de métiers » (Administration, 2012 : 30) qui recouvrent des tâches liées au management (de direction et opérationnel), à la gestion de procédures, au travail administratif (généraliste et spécialisé), à l'accueil du public et à l'accompagnement spécialisé. Cette construction souligne la primauté qui est accordée à la gestion et au travail administratif.

Alors qu'en 2007, les domaines d'interventions étaient présentés dans la déclinaison de onze activités[693], ils sont désormais réunis et concentrés selon le directeur général autour de « quatre pôle de compétences » (Administration, 2012 : 16-17). L'expatriation des Français a été officiellement supprimée de son champ de compétences en 2009 tandis qu'il était également mis fin à son monopole virtuel en matière d'introduction de travailleurs étrangers, même s'il compte toujours parmi les acteurs institutionnels de cette procédure (tableau ci-dessous).

De 11 activités…	***… à 4 pôles de compétences***
Introduction et régularisation des travailleurs	Gestion des procédures de l'immigration régulière et lutte contre l'immigration irrégulière
Etudiants	
Visite médicale	
Regroupement familial	
Personnels au service des préfectures	
Contribution spéciale	
Accueil et intégration	Accueil et intégration des immigrés
Demande d'asile	Accueil des demandeurs d'asile dans le cadre du dispositif national d'accueil
Retour et réinstallation des migrants	Aide au retour et à la réinsertion
Médiation sociale dans les Cra	
Expatriation	Supprimée de son champ de compétence, une dérogation existe néanmoins pour la représentation de l'Ofii à Québec.

Si la participation de l'office à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière est incluse dans sa compétence relative à la gestion des procédures en référence au recouvrement de la contribution spéciale, elle se déploie pourtant également dans l'organisation des départs, qu'il s'agisse de la médiation sociale dans les centres de rétentions ou des dispositifs d'aide au retour. En outre, et ce depuis 2010, sa prise en charge des demandeurs d'asile, qui était jusqu'alors cantonnée à l'aspect sanitaire puis à la gestion de l'hébergement en Cada, a été confortée : l'Ofii a été chargé de l'application ainsi que du financement du dispositif de premier accueil des

[693] Anaem, 2007, « Améliorer l'efficacité de l'action de l'Agence. Modernisation de la fonction budgétaire et comptable au service des missions », Service du contrôle de gestion, document préparé par Nadour Akli Séminaire annuel, Annecy, 28 septembre 2007.

demandeurs d'asile, c'est-à-dire l'information et l'orientation des demandeurs d'asile sur des « plateformes d'accueil », qui était auparavant pris en charge par l'État en partenariat avec le milieu associatif. Il lui appartient également de mettre en œuvre le dispositif d'aides au retour volontaire et à la réinsertion, considéré avec le CAI comme l'un des piliers de son activité en 2011. Enfin l'Ofii finance la politique d'apprentissage du français aux ressortissants étrangers mais son engagement dans ce domaine paraît en retrait : les crédits alloués ont diminué en 2011 et cela ne constitue visiblement pas la priorité fixée à l'opérateur.

La stratégie politique d'un empilement de tâches sans affectation de ressources étatiques n'a fait que s'accentuer au fil des réformes et a eu pour effet d'évincer d'autres acteurs, notamment associatifs, de l'accompagnement social et juridique des immigrés et des demandeurs d'asile de l'asile, de la formation, etc. En outre, cette tendance au désengagement financier de l'État a été de pair avec une concentration des subsides européens (Fonds européen pour l'intégration, pour les réfugiés, pour le retour) au profit de l'Ofii qui redistribue ensuite ces ressources aux organismes à qui il attribue ses « marchés », autrement dit l'application de certaines activités liées à la formation civique et linguistique par exemple. Ce gestionnaire historique des multiples procédures administratives qui encadrent l'entrée et le séjour des immigrés en France occupe ainsi un rôle majeur non seulement dans l'encadrement des trajectoires administratives des étrangers mais aussi dans l'organisation des politiques publiques et le mode d'intervention des acteurs impliqués. De fait, le paysage des structures locales et associatives a été profondément transformé par cette nouvelle logique de prestations de service et de mise en concurrence, dans un contexte de diminution des budgets octroyés dans ces domaines comme l'a illustré un rapport du HCI en janvier 2012[694].

En devenant l'Ofii, l'établissement a été appelé à occuper une place d'autant plus centrale dans l'accomplissement des démarches administratives relative au séjour et à l'asile qu'il s'est vu attribuer la « fonction de guichet unique[695] ». Une définition institutionnelle de ce nouveau positionnement a d'ailleurs été formulée en février 2011 par le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration :

> « L'objectif du guichet unique consiste à instituer un seul interlocuteur jouant le rôle d'interface entre les différentes administrations. Cette fonction de guichet unique est confiée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Comme tel, le guichet unique constitue une facilité procédurale mais il ne modifie pas l'état du droit applicable aux bénéficiaires du dispositif. L'avantage de cette procédure tient en une coordination du processus permettant des délais raccourcis de traitement des dossiers. Par conséquent l'Ofii est, tout au long de la procédure, le point d'entrée de la constitution du dossier de l'étranger[696]. »

Sas de gestion préalable, il supplée, travaille en relais et au service des institutions décisionnaires que sont les préfectures, les consulats, les services de main d'œuvre étrangères, etc. Cette conception a fait de l'Ofii un des maillons essentiels du dispositif d'encadrement et de formulation du statut des étrangers, comme l'exprime Jean Godefroid :

---

[694] Haut conseil à l'intégration, 2012, Avis, « Investir dans les associations pour réussir l'intégration », 8 février 2012.
[695] Circulaire n° NOR IOCL1101251C relative à la procédure de guichet unique auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour certaines catégories d'étrangers, 10 février 2011, p.2.
[696] Idem.

> « J'ai l'habitude de dire que, pour toutes nos procédures, l'OFII est le partenaire, l'auxiliaire des préfets et des fonctionnaires régaliens ; et que ces procédures sont intégrées dans la chaîne de traitement des dossiers des étrangers autorisés à séjourner en France. […]. L'Ofii est toujours dans la chaîne du traitement des dossiers. » (Administration, 2012 : 9)

Dans la pratique, cette fonction a impliqué un resserrement de l'encadrement et du suivi administratif des trajectoires individuelles.

En 2011[697], plus de 221 000 personnes ainsi été amenées à se rendre dans les locaux de l'Ofii où se concentre le premier traitement des procédures de l'immigration. Si les conditions d'entrée et de séjour des étrangers ainsi que les modalités de leur traitement ont évolué, la visite médicale reste aujourd'hui encore de mise puisque le certificat médical est toujours requis pour les dossiers relatifs aux titres de séjour. En 2011, 221 630 personnes[698] se sont ainsi présentées auprès de ses directions pour y effectuer cet examen. Néanmoins, une telle procédure semble depuis l'évaluation produite dans le cadre de la RGPP, de plus en plus contestée puisque bons nombres d'étrangers s'y sont déjà pliés au préalable. Néanmoins, la direction a fait valoir l'intérêt de l'État de conserver ce contrôle sanitaire et cela à double titre. En effet, comme le soulignaient en 2007 le représentant du M3IDS et Jean Godfroid, il s'agit d'une « mission historique qui génère des ressources et sert d'observatoire à la visibilité des entrées[699] ». Officiellement gratuite, les frais afférents à cet examen obligatoire sont néanmoins intégrés dans les diverses taxes liées à la délivrance d'un premier titre de séjour. L'enregistrement des convocations à la visite constitue, en outre, une des mesures statistiques majeures pour évaluer les entrées sur le territoire ainsi que les opérations de régularisations. La visite médicale permet également à l'office de greffer à l'occasion de cette convocation d'autres démarches propres aux différentes situations des étrangers.

Dans le cadre de la procédure d'introduction de travailleurs étrangers, l'Ofii centralise depuis 2011 les demandes et se fait l'intermédiaire entre l'employeur, le salarié et les administrations (consulat, préfecture, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi). En matière de regroupement familial, il a eu « compétence exclusive pour recevoir les demandes[700] ». Son intervention est prévue depuis le dépôt du dossier jusqu'au contrôle du logement et des ressources des personnes ; les décisions du préfet se fondent sur l'évaluation produite par les agents de l'Ofii. Si l'organisme venait déjà du temps de l'Omi en support des différentes institutions parties prenantes dans l'organisation du statut administratif, sa situation d'« interlocuteur unique » et la redéfinition des modalités instituées pour coordonner l'ensemble de leurs interventions procédurales ont accru et transformé le travail bureaucratique des agents de l'Ofii. Son bilan pour l'année 2011faisait état des difficultés liés à cette surcharge d'activités, et l'on pouvait constater qu'elle concernait en priorité les retours, dont l'organisation des vols groupés (encadré page suivante).

[697] Ofii, Plaquette institutionnelle 2012, p. 2.
[698] Idem.
[699] Anaem, Compte-rendu du séminaire *réunissant les responsables de l'Anaem*, 27 et 28 septembre 2007, Annecy, p. 6.
[700] Circulaire n° NOR IOCL1130031C relative aux modalités d'application du décret 2011-1049 du 6 septembre 2011 pour l'application de la loi n°2011-672 du 16 juin relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité et relatif aux titres de séjour, 21 novembre 2011, p.2.

Le bilan des activités de l'Ofii en 2011

« Ainsi l'OFII en 2011 a :

- assuré 221 630 visites médicales en 2011 contre 208 171 en 2010 (soit + 6%) ;
- acheminé 7 962 saisonniers en 2011 contre 7 424 en 2010 (soit + 6,7%) ;
- pris en charge 1200 dossiers au titre du guichet unique ;
- audité dans le cadre du CAI 105 109 personnes en 2011 contre 103 574 en 2010 (soit + 1,4%) ;
- signé 102 254 CAI contre 101 355 en 2010 ; (soit + 0,8%)
- réalisé 15 840 départs volontaires contre 14 054 en 2010 ; (soit + 11,2%)
- affrété 58 avions contre 44 en 2010 (soit + 24,1%). »

Ofii, *Rapport d'activités 2011*, juin 2012, p.49.

Quoi que nettement moins médiatisée que d'autres modifications introduites depuis l'inauguration de l'Ofii, l'une des évolutions notables de l'opérateur a résidé dans cette prise en charge croissante d'activités de gestion qui relevaient jusqu'alors des services préfectoraux. De fait, cette tendance a été de pair avec le déploiement de plusieurs systèmes informatisés de contrôle du statut administratif des étrangers et la participation grandissante de l'établissement à la saisine de données, parfois interconnectées avec divers acteurs publics. A côté de l'application informatique « Immi 2 » relative à l'enregistrement de ses différentes procédures (la visite médicale, par exemple), l'office a créé différents fichiers liés au contrat d'accueil et d'intégration (CAI), à l'hébergement des demandeurs d'asile (le DN@, pour Dispositif national d'accueil) ainsi qu'aux aides au retour (Oscar, pour Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour). Si l'office vient ainsi en support des informations recueillis par la préfecture, ce rôle permet aux autorités de renforcer la mutualisation du recueil des données et d'établir une nouvelle coordination du contrôle de la situation juridique des étrangers. La procédure de visa long séjour valant titre de séjour (VSL-TS) réservée à certaines catégories administratives[701] fournit un exemple caractéristique de cette évolution.

Depuis octobre 2009, l'Ofii est chargé de la gestion et de la délivrance des VLS-TS pour les personnes séjournant pour une durée comprise entre trois mois et un an. La procédure VLS-TS a dispensé les personnes concernées d'effectuer une demande de première carte de séjour auprès des préfectures lors de leur arrivée en France. Ce nouveau dispositif entendait simplifier les démarches en France puisque ces personnes peuvent valider leurs papiers lors de leur passage par l'Ofii pour la visite médicale ou la journée d'accueil liée au CAI. Il s'agissait aussi désengorger les services des préfectures dont l'accès peut être aléatoire et souvent synonyme de longues heures d'attente. La substitution du personnel de l'Ofii aux agents des préfectures s'est traduite en pratique par la délégation de l'enregistrement des étrangers dans les fichiers informatiques et par le partage de cette information entre les administrations. Il a incombé à l'Ofii de compléter le fichier national d'identification des étrangers gérés par les préfectures, à

[701] Sont concernés les étudiants, les conjoints de Français ou d'immigrés dans le cadre d'un regroupement familial, stagiaires, scientifiques-chercheurs, salariés sous contrat de plus d'un an minimum, les « travailleurs temporaires » détenteurs d'un contrat de plus de trois mois et de moins d'un an ainsi que les visiteurs. Les ressortissants Algériens sont exclus de cette procédure ainsi que les détenteurs de titres de séjour pluriannuels (à l'instar des travailleurs saisonniers.)

savoir l'« application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France » (Agedref) à partir d'une saisine de cette donnée au sein de son propre fichier « Immi 2 ». Si l'interconnexion du système Agedref a été interdite par la loi, il s'agit là de la première exception faite à cette règle tandis que les autorisations pour accéder aux informations qui y sont inscrites ont de fait été étendues, entre autres, aux consulats[702].

En outre, les agents de l'Ofii ont été impliqués dans la constitution du recueil des données liées au « traitement informatisé d'information nominatives relatif à la délivrance des visas dans les postes diplomatiques et consulaires[703] », autrement nommé fichier « RMV2 ». Cette application permet d'accéder aux informations inscrites dans les fichiers européens que sont le système d'information Schengen (SIS) et le système d'information sur les visas. Par ailleurs la centralisation de la procédure d'introduction de travailleurs étrangers relie, de fait, l'Ofii au « traitement automatisé de données nominatives appelé « Framide » (France migration détachement) relatif à la gestion des procédures de demandes d'autorisation de travail des étrangers et à la réception des déclarations de détachement des salariés dont l'employeur est établi hors de France[704].

Aux côtés d'autres organismes tels que Pôle emploi ou encore les services des prestations sociales ou d'hébergement d'urgence et au nom de la répression des fraudes (à l'identité, aux prestations sociales, à l'hébergement), l'Ofii participe à l'instauration de nouvelles pratiques de partage de la surveillance de la légalité des situations administratives des étrangers. Sa mise à contribution s'est inscrite dans le cadre des groupes de référents départementaux en matière de lutte contre les fraudes qui ont été créés autour des comités locaux de lutte contre la fraude. A la préfecture de Toulouse, la police des frontières a ainsi organisé depuis 2007 des formations validées par un examen final auprès de salariés de l'Ofii et des organismes sociaux. Ces sessions visaient plus particulièrement à l'« identification des personnes en situation irrégulière ou d'éloignement », la « fraude à l'hébergement », « la fraude au dossier médicale » et le « travail clandestin[705] ». Parmi les transformations des pratiques escomptées, le compte rendu d'une réunion de ce groupe précisait :

> « Étendre des fichiers au niveau national et avoir la possibilité de croiser ces informations sans croiser les fichiers nationaux car interdiction de la CNIL. Pour cela instituer des réseaux de correspondants dans chaque organisme ou administration. »

[702] Pour approfondir : Marzouki Meryem, 2010, « Fichiers : logique sécuritaire, politique du chiffre ou impératif gestionnaire ? », Mouvements, n°62, 2010/2, p. 85-98.

[703] Arrêté du 22 août 2001 portant création d'un traitement informatisé d'informations nominatives relatif à la délivrance des visas dans les postes diplomatiques et consulaires, version consolidée par l'arrêté du 24 novembre 2009.

[704] Arrêté du 3 mars 2009 portant création d'un traitement automatisé de données nominatives appelé « FRAMIDE » (France migration détachement) relatif à la gestion des procédures de demandes d'autorisation de travail des étrangers et à la réception des déclarations de détachement des salariés dont l'employeur est établi hors de France, JORF du 28 avril 2009.

[705] Préfecture de la Haute Garonne, Direction de la réglementation et des libertés publiques, 10 octobre 2007, Compte rendu de la réunion du groupe de référents départementaux et des organismes sociaux en matière de lutte *contre la fraude à l'identité du 5 octobre 2007*, Toulouse. Rappelons que l'infraction de travail « clandestin » (un terme sans valeur juridique), autrement dit « dissimulé » ne vise que l'employeur (Ceseda, art. L8221-5).

Un tel croisement a pu être observé, à partir de la situation de citoyens roumains revenus en France à la suite d'un « retour humanitaire » organisé par l'Ofii. La loi prévoit que le fichier des aides au retour « Oscar » ne soit accessible qu'aux préfectures et aux consulats, les conseils généraux ainsi que les organismes sociaux n'y ont donc légalement pas accès. Pourtant, dans plusieurs départements, des Conseils généraux ont refusé à des personnes des prestations, telle que l'aide sociale à l'enfance (ASE), en motivant leur décision par le fait qu'elles avaient déjà reçu une « aide », à savoir le retour financé par l'Ofii et complété par un pécule de 300 euros, et qu'elles étaient revenues en France par la suite. Si cet argument n'avait aucun fondement légal puisque les ressortissants roumains sont libres de circuler dans l'UE, il révélait par ailleurs la transmission des informations recueillies dans le fichier l'Ofii aux organismes à vocation sociale. D'après divers témoignages du Samu social de Paris, le « 115 » était également destinataire de ces informations[706] : lorsqu'un ressortissant roumain, ou une personne le soutenant appelait le 115, on lui demandait son nom, puis de patienter, et, quelques minutes plus tard, la personne du 115 répondait que comme le monsieur avait déjà eu l'aide au retour, il ne pouvait pas bénéficier du 115. Malgré le démenti des agents de l'Ofii sur la pratique de croisement des fichiers, les faits ont montré que leurs informations ont déjà été communiquées, en toute illégalité. Ces nouvelles formes de contrôle sur le séjour des étrangers résultent de la mise réseau des diverses structures à l'échelle des préfectures départementale et régionale.

Le « réseau » de *l'Ofii, géographie d'une gestion des flux renouvelée* : politique de proximité nationale et concertations internationales

Amorcée dès 2007, la nouvelle rationalisation de son organisation territoriale était portée à la fois, par la volonté de décentraliser les décisions internes à l'établissement et par l'impératif d'une synchronisation de sa présence, en France ainsi qu'à l'étranger, avec l'organisation des multiples dispositifs fixés par la loi et institués dans le cadre des accords de « gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire ».

En mai 2007, une décision de structure est adoptée pour organiser cette transformation. Selon le directeur de l'Ofii, le siège est conçu comme un « outil de concertation, d'harmonisation, de logistique et de travail intellectuel de back office au service des directions[707] ». C'est le rôle qu'a joué la direction de l'international et du retour par exemple : elle a ainsi servi de relais entre les directions et la tutelle pour faire remonter les difficultés des agents concernant la délivrance des laissez-passer consulaires par certaines ambassades. Elle a été chargée de la transmission régulière des chiffres de retour, et est intervenue lors des négociations d'accord avec les pays ciblés par cette politique.

Quant à la cinquantaine de directions territoriales que compte en 2011 l'Ofii, elles sont considérées comme « responsables, sur leur territoire de compétence, de la mise en œuvre du

[706] Une convention entre le Samu social de Paris et la direction parisienne de l'Ofii a été conclue pour faciliter l'hébergement d'urgence de personnes en attente d'un départ organisé par l'Ofii. L'idée était de réserver des places pour ces personnes mais aux dires des agents du retour, cela ne « fonctionne » pas.

[707] Anaem, Compte-*rendu du séminaire réunissant les responsables de l'Anaem*, 27 et 28 septembre 2007, Annecy, p.4.

service public de l'accueil des étrangers titulaires pour la première fois d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France. Elles assurent également toutes les actions administratives sanitaires et sociales confiées à l'agence par la loi[708] ». Selon les régions, des délégations ont été créées pour assurer une certaine proximité avec le public concerné par les dispositifs. L'établissement a renforcé son ancrage local, redessiné le maillage territorial et, finalement facilité le rapprochement entre les directions territoriales et les préfectures de région et de département.

De plus, pour répondre à la priorité donnée aux retours, deux « cellules voyagistes » ont été créées par l'établissement en 2006 au sein des aéroports d'Orly et de Roissy et sont respectivement rattachées aux directions territoriales de Montrouge et de Saint-Denis. Elles ontt pour mission essentielle d'encadrer l'ensemble des personnes convoquées au départ jusqu'à la salle d'embarquement où sont remis les pécules de retour, de relayer les démarches des directions territoriales liées à l'obtention des laissez-passer consulaires, étant donné que la plupart des représentations diplomatiques sont à Paris.

La présence de l'établissement à l'étranger, qui résultait historiquement des accords de main-d'œuvre des années 1960 puis, 20 ans plus tard, des dispositifs d'aide à la réinsertion, a également été transformée par l'instauration du « pré-CAI » mais surtout par la relance des programmes d'aide au retour et de réinsertion, qu'ils s'inscrivent ou non dans le cadre d'accords de gestion concertée et de codéveloppement.

En 2012, l'Ofii comptait huit représentations à l'étranger (Sénégal, Mali, Tunisie, Maroc, Cameroun, Roumanie, Turquie, et le Québec pour l'expatriation) dont les zones de compétences ont évolué en fonction des engagements internationaux de la France dans le domaine migratoire. Illustrant l'évolution des priorités politiques fixées à l'Office depuis sa création, la mission en Pologne de l'établissement a fermé ses portes en 2008 après une longue histoire de recrutement de main-d'œuvre saisonnière. L'année suivante, il a ouvert une nouvelle représentation à Yaoundé (Cameroun), afin de renforcer le dispositif de retour et de réinsertion prévu par l'accord de gestion concertée des flux migratoire conclu en mai 2009 et d'étendre cette activité spécifique dans la région.

Au fil des années, l'établissement public a dû s'adapter et faire avec les politiques qui lui étaient confiées. Fidèle émanation de l'Omi, l'établissement demeure largement tributaire des objectifs qui lui sont fixés et agit en fonction des priorités de sa tutelle. Toutefois, le personnel semblait, à cette date, circonspect sur la logique et l'évolution possible de leurs activités, comme le laissait entendre un de ses membres :

> « Vous savez les politiques peuvent changer. Enfin, moi ça fait dix ans que je suis là donc je peux vous dire que les politiques, ça peut très bien changer du jour au lendemain, que la politique ne soit plus axée sur le retour mais sur le contrat d'accueil et d'intégration comme c'était le cas il y a deux ans, ou sur le regroupement familial. Donc je ne peux pas me permettre effectivement d'aller plus en avant…[709] »

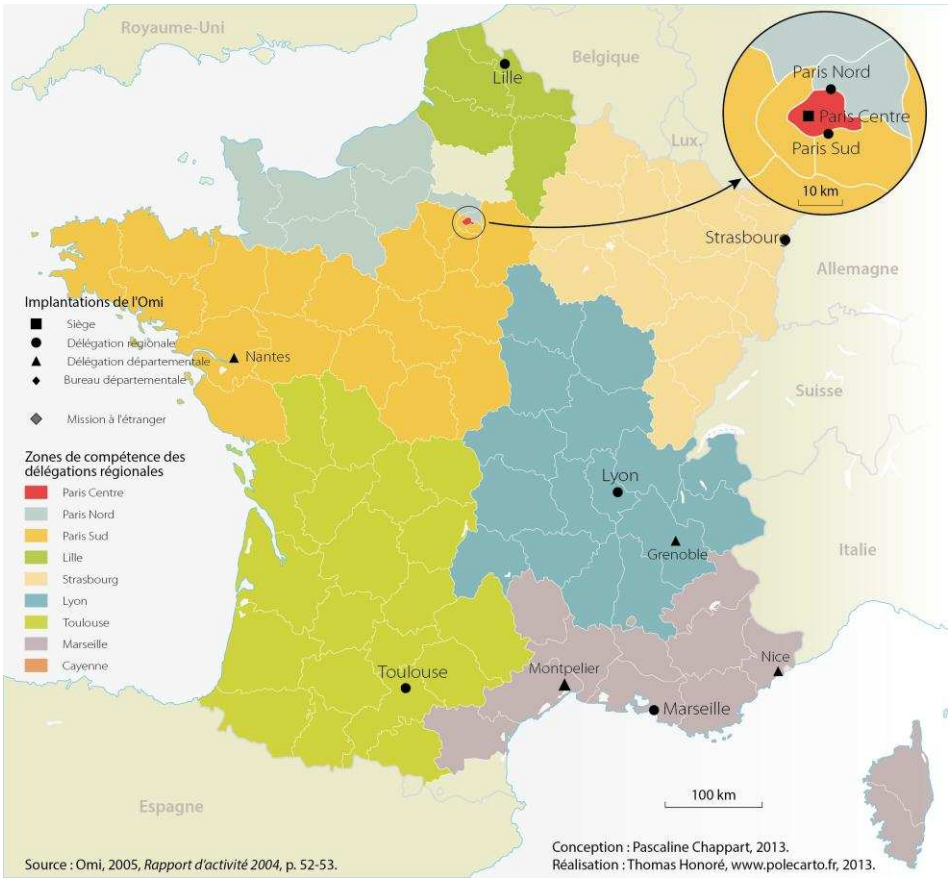
[708] Anaem, Décision de structure n°2007-411, 7 mai 2007.
[709] Anaem, le 27 mai 2008, à Marseille.

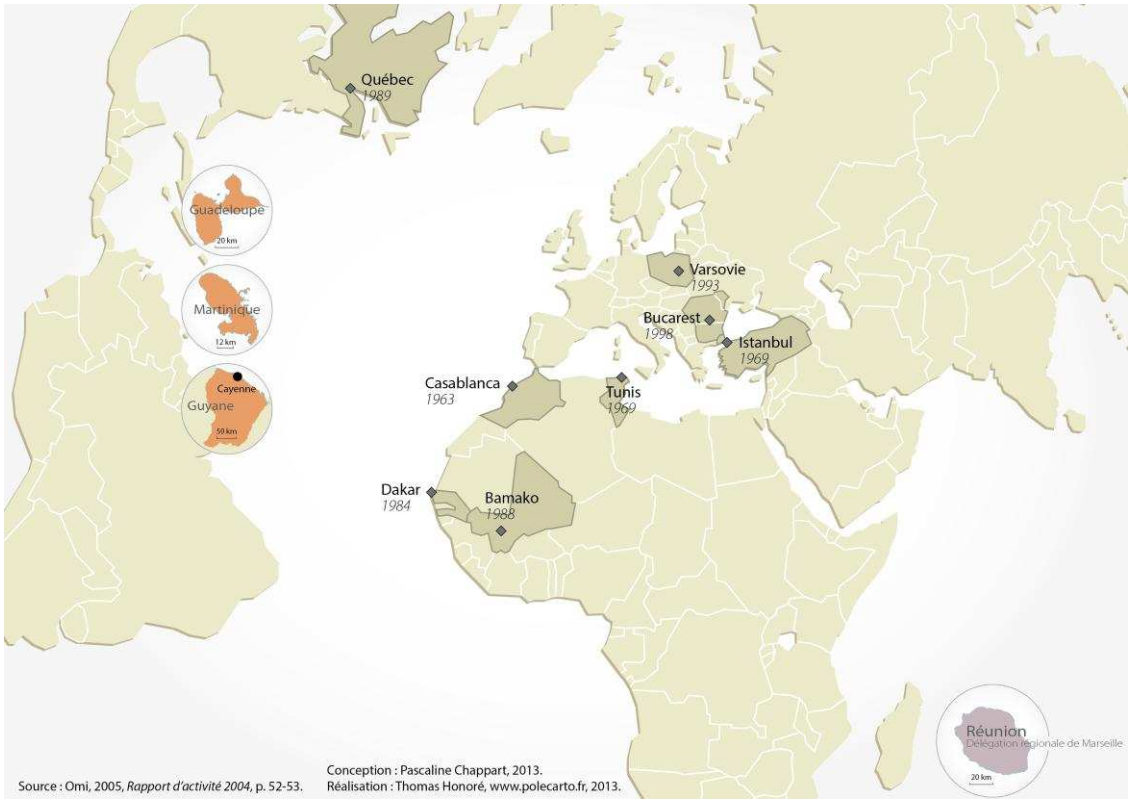
Avec la politisation dont l'activité de l'établissement a pu faire l'objet depuis 2007, son rôle s'est accru, et la tendance à se convertir en annexe de la préfecture pourrait sans doute se confirmer à l'avenir. Néanmoins, les grandes lignes de sa gestion administrative de l'immigration, tracées depuis 1990 et fondées sur une alternative « intégration » versus « retour », n'ont pas été démenties depuis. En considérant l'évolution de sa mission depuis 1991 dans le domaine du retour, l'Ofii a ainsi pu noter : « En 2011, les flux de retour ont augmenté, atteignant leur niveau le plus élevé depuis la mise en œuvre des aides au retour[710]. »

[710] Ofii, Rapport d'activité 2011, juin 2012, p. 30.

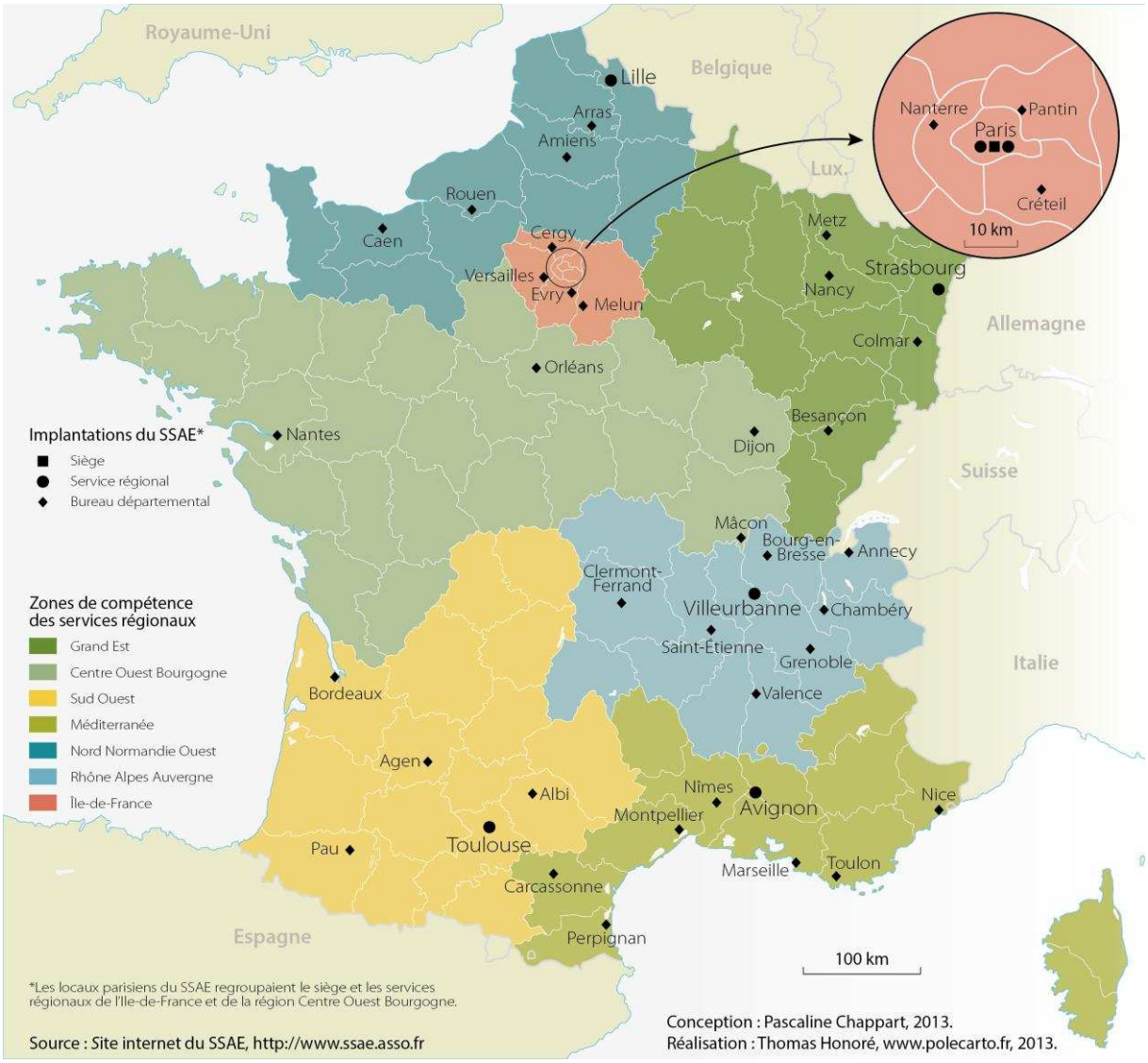
De l'Omi à l'Ofii, la restructuration de l'administration en France et à l'étranger

L'Office des migrations internationales (Omi) en 2004

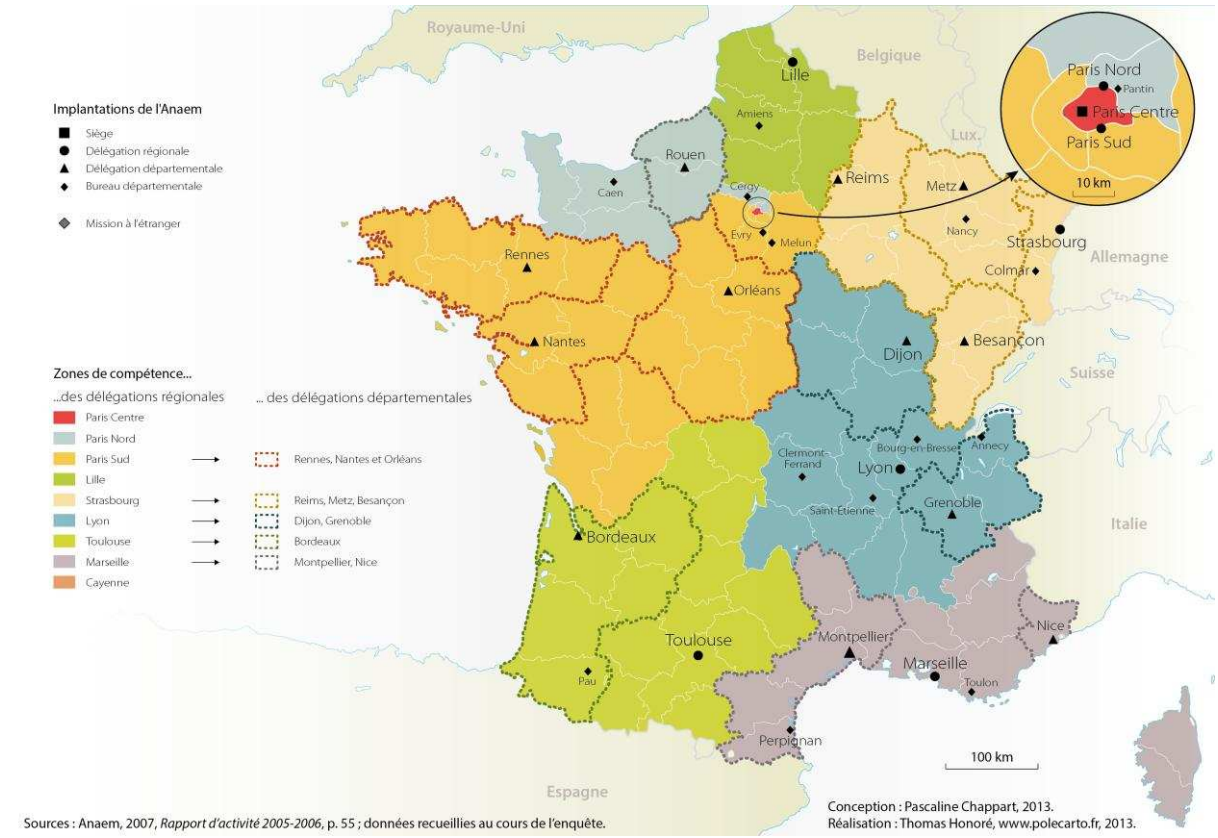


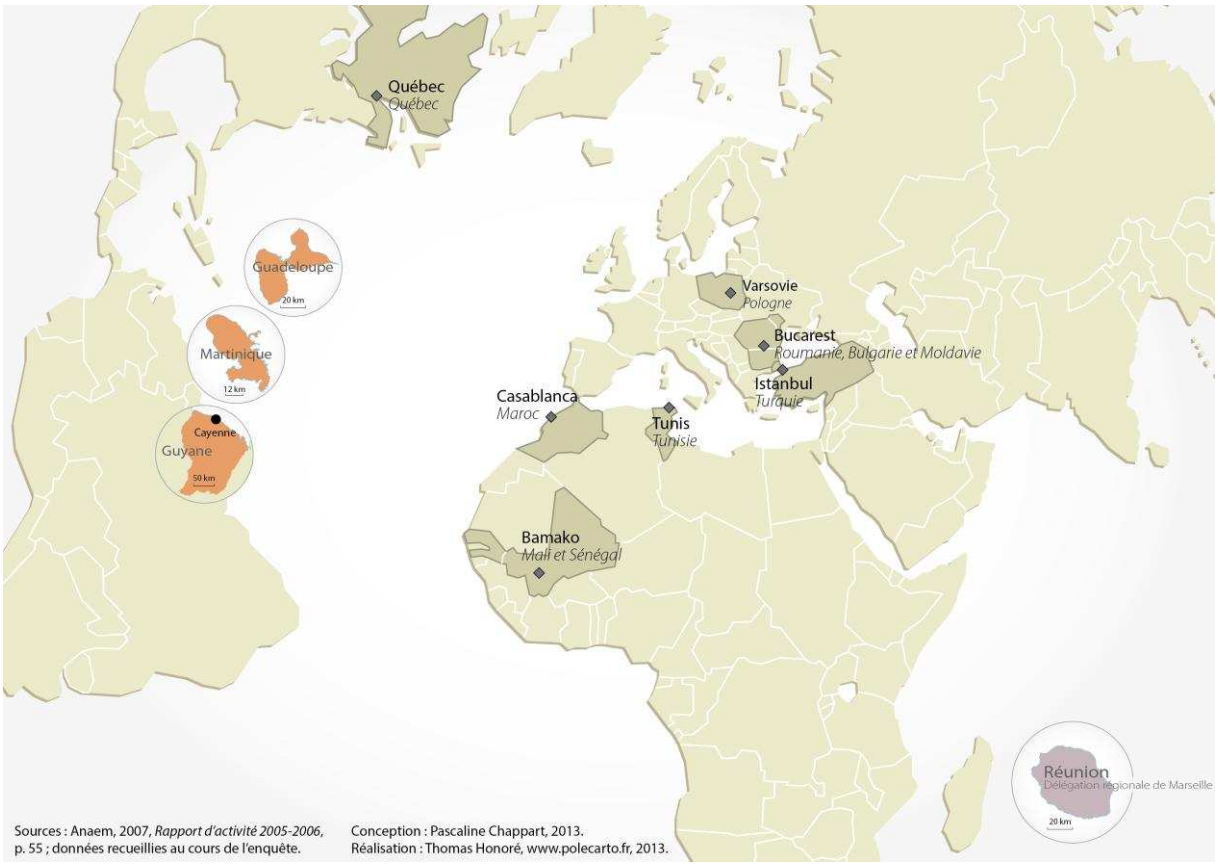


Le Service sociale d'aide aux émigrants (SSAE) en 2004

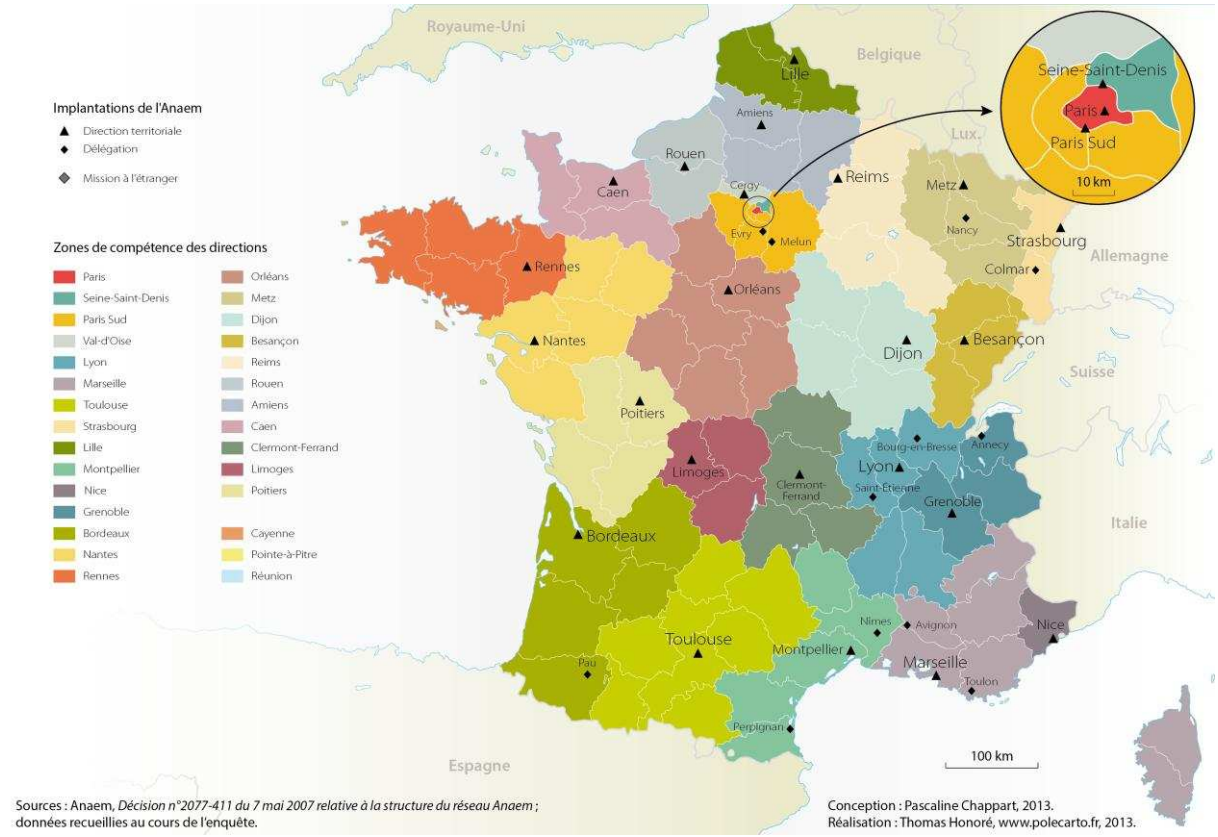


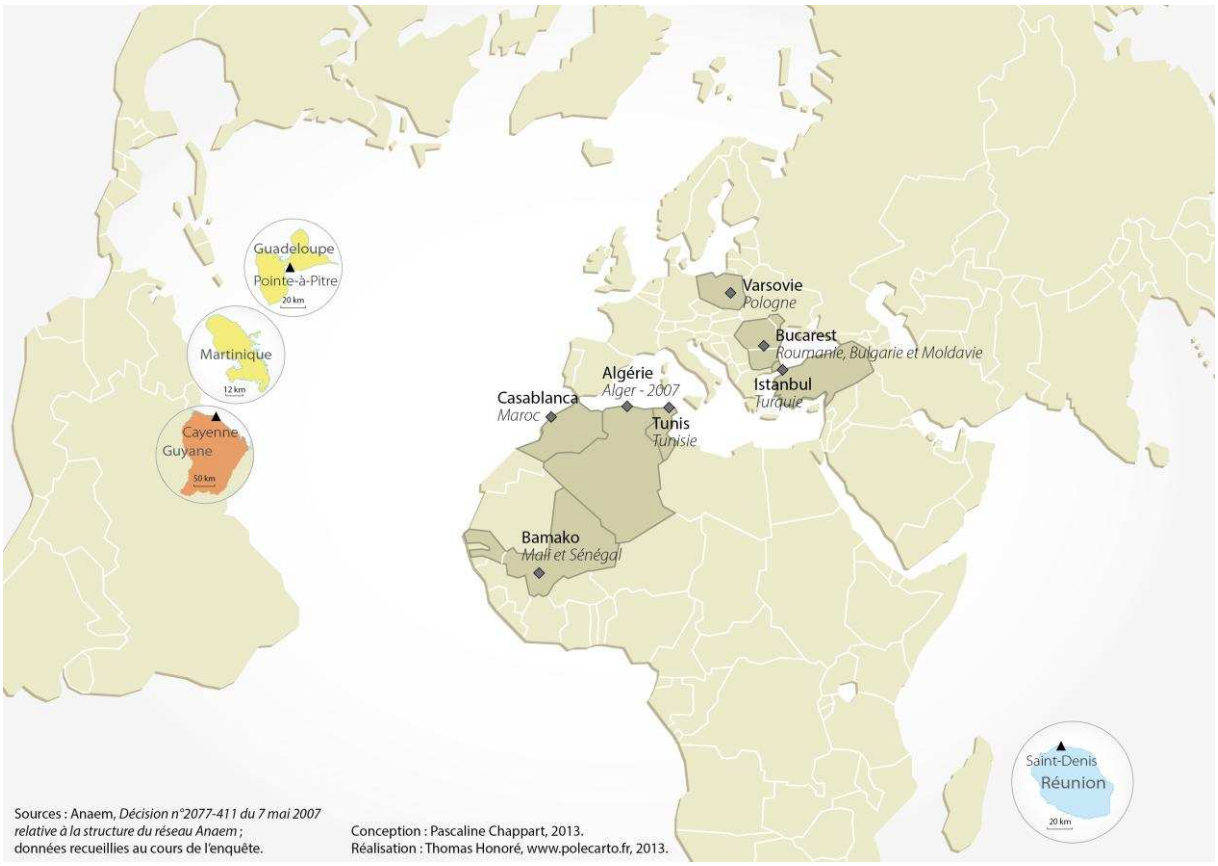
L'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) en 2004



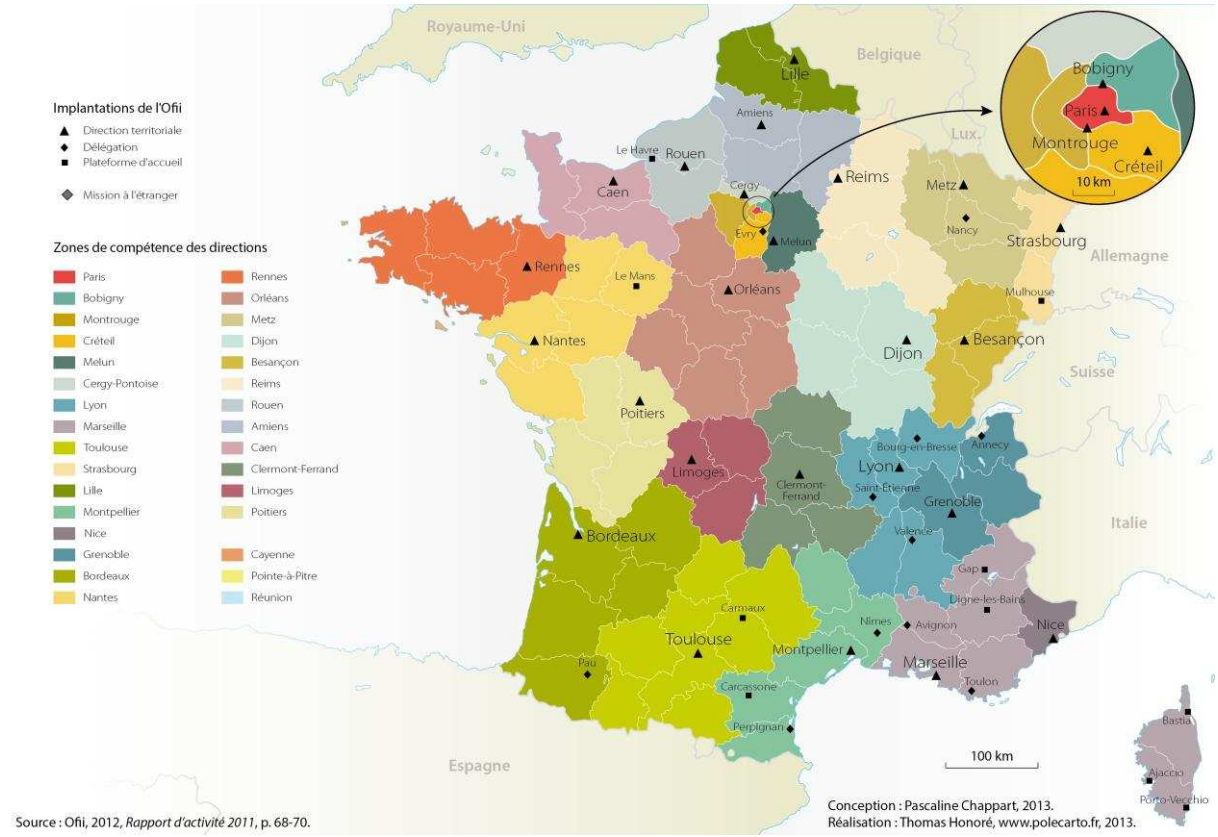


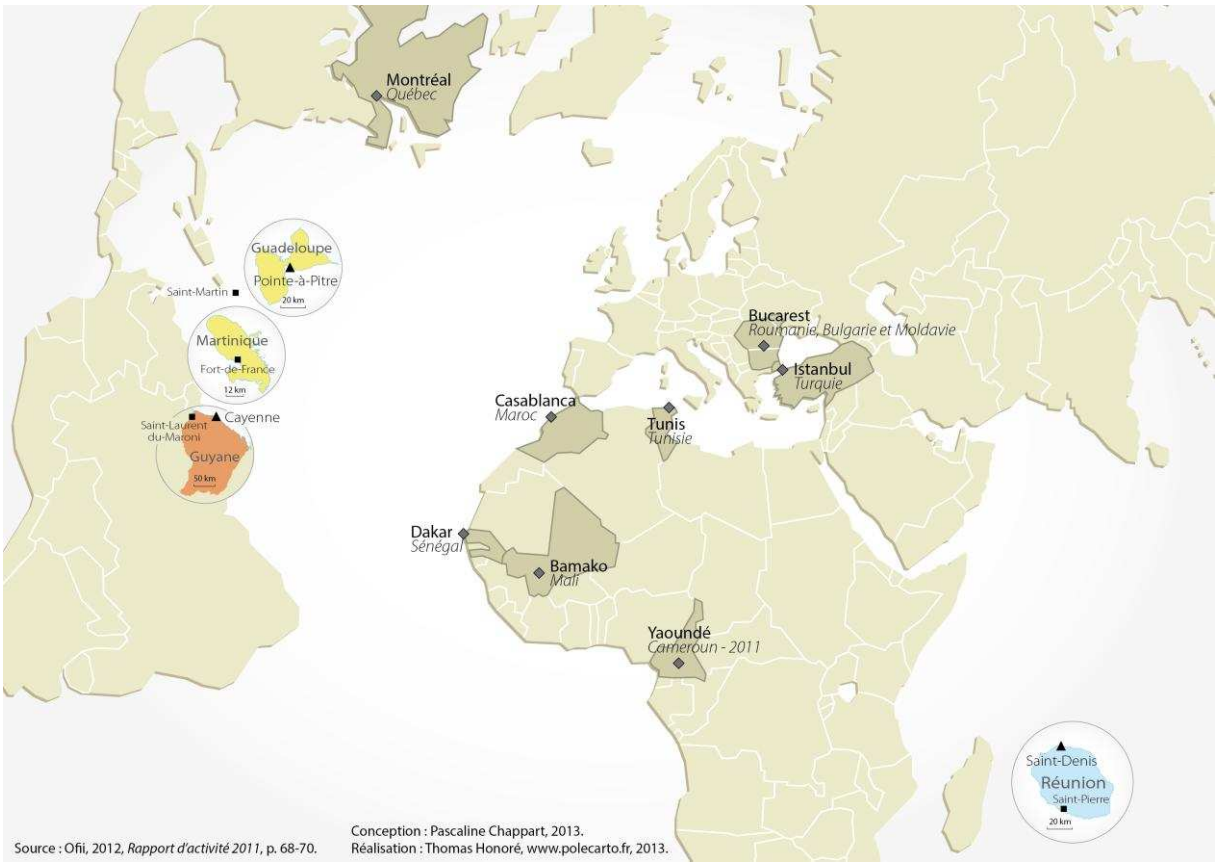
L'Anaem en 2007





L'Office français de l'immigration et de l'intégration en 2011





CHAPITRE IV : DES EXPULSIONS AUX RETOURS, LA MISE EN ŒUVRE

1. Des objectifs chiffrés aux limites institutionnelles

Dans le sillage du discours de « rupture » porté depuis 2002 par le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, dans le domaine migratoire, la pratique administrative d'expulsion des sans-papiers a fait l'objet d'une politisation inédite :

> « Nous ne sommes pas capables d'exécuter les décisions d'éloignement : j'ai constaté en arrivant que, seules 17 % de ces décisions étaient appliquées ! […]. 80 % des décisions de reconduite à la frontière, soit presque 35 000 restent lettre morte. […]. Depuis le début de l'année [2003], le travail des services de la police aux frontières a déjà permis d'augmenter de plus de 20 % le nombre de reconduites. Je souhaite que cette mobilisation soit partagée par tous les services[711]. »

Si la rationalisation du dispositif de reconduite à la frontière sous-tendait déjà l'action publique au cours des années 1990[712], la mise en visibilité de l'écart entre les décisions de renvoi et leur application a fourni un argumentaire politique inédit pour justifier du renforcement du pouvoir coercitif de l'État.

a. La « politique du chiffre »

Le constat d'une politique plus symbolique qu'effective a, en effet, motivé une « politique de pilotage par objectifs de l'activité d'éloignement »[713], qui a eu pour conséquence de transformer en profondeur les pratiques administratives et d'instituer la primauté de la logique du chiffre sur la règle du droit. C'est d'ailleurs par une simple instruction orale aux préfets qu'est apparu, en septembre 2003, ce qui a depuis lors été communément qualifié de « politique du chiffre » :

> « Vous devez, sans attendre la nouvelle loi, augmenter les reconduites [à la frontière]. Des objectifs chiffrés vous seront fixés, sachant que l'objectif national est de multiplier par deux, à court terme, le nombre de reconduites[714]. »

Le quota national d'expulsions est décliné à l'échelle départementale : chaque préfet est tenu de réaliser le nombre de reconduites qui lui est personnellement assigné par le directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur. Aucun élément n'a étayé les fondements de ces élaborations quantitatives, fruits de l'arbitraire et de l'idéologie, et dont la stratégie a consisté à miser sur un résultat chiffré plutôt que de prêter attention à l'effectivité des mesures de renvois. En 2004, il était question de doubler le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière exécutés en 2003. L'échec de cette cible n'a pas découragé les pouvoirs publics et, à partir de 2005, un

---

[711] Intervention de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Réunion des préfets, Paris, le 12 mai 2003.

[712] A titre d'exemple, le souci d'efficacité des mesures de reconduite s'était traduit par l'élaboration de catégories prioritaires parmi les étrangers expulsables en 1994. Pour un tour d'horizon des instructions adoptées en ce sens entre 1994 et 2004, voir : Lochak, 2004.

[713] Premier ministre, 2004, Les orien*tations de la politique de l'immigration*, Rapport au Parlement, p. 13.

[714] Déclaration de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur les grandes orientations du budget du ministère pour 2004, la politique de sécurité intérieure, la sécurité civile, la politique de maîtrise de l'immigration et la réforme du ministère et de son administration territoriale, Réunion des préfets, Paris, le 26 septembre 2003.

contingent annualisé de départs contraints est planifié, selon une courbe ascendante : 20 000 en 2005, 25 000 en 2006 pour viser d'abord 28 000 reconduites et porter ensuite l'objectif à 30 000 en 2011, et jusqu'à 40 000 l'année suivante[715].

Les prévisions chiffrées des « mesures de reconduites effectives à la frontière[716] »

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Objectif ciblé	12 000	15 000	23 000	25 000 RV inclus	28 000 puis 27 000 puis 25 000 dont 2 500 RV	26 000 RV inclus	30 000 puis 27 000 dont 33 % de RV	27 000 puis 28 000 dont 33 % de RV	28 000 puis 30 000 dont 33% de RV	28 000 puis 35 000 puis 40 000 dont 33% de RV

RV : retours volontaires

Inscrits dès 2006 dans ce décompte statistique, les retours organisés par l'Anaem (future Ofii) font partie intégrante des objectifs chiffrés de renvois : après une programmation de « 2 500 départs volontaires[717] » en 2007, deux ans plus tard « l'objectif est qu'ils se stabilisent et qu'ils représentent de manière durable un tiers des départs organisés[718] ». Une telle démarche fait d'emblée apparaître l'ambigüité de la définition institutionnelle du « volontariat » de cette procédure, qui est d'ailleurs requalifiée par le ministre Brice Hortefeux en mesure de « reconduite volontaire[719] » puis, par son successeur Éric Besson, d'« éloignement aidé[720] ». La logique prescriptive et productiviste de la répression des sans-papiers a semblé prévaloir sur toute autre considération, jusqu'au changement de majorité présidentielle en mai 2012, quoiqu'on puise en douter[721]. Pour soutenir cette orientation, les pouvoirs publics ont non seulement mobilisé d'importants moyens législatifs, budgétaires et humains mais aussi reconfiguré les méthodes de travail des administrations.

[715] AFP, 2/5/2012, « Guéant veut 40 000 expulsions en 2012 ».

[716] Les objectifs chiffrés reproduits dans ce tableau sont extraits du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances de 2006 à 2012. Leurs révisions en cours d'année sont issues de déclarations ministérielles relayées par la presse.

[717] Conférence de presse de Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, *Les chiffres clés de l'*immigration illégale, Paris, 8 novembre 2007

[718] Mission ministérielle Immigration, asile et intégration, Rapport annuel de performances annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, p. 31.

[719] Reuters, 30/10/2008, « Hortefeux évoque un tiers de reconduites volontaires en 2008».

[720] Assemblée nationale, 2009, Projet de loi de règlement des comptes de 2008, Audition d'Eric Besson par la commission des finances, Séance du 16 juin 2009

[721] Malgré la fin de la politique du chiffre annoncée, le projet de loi de finances pour 2013 a maintenu un certain nombre d'objectifs quantitatifs. Au nom de l'information au Parlement et du contrôle de l'activité administrative, le « nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière » figure toujours parmi les indicateurs de performance de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, le document précisant par ailleurs : « S'il n'est plus affiché d'objectif chiffré à l'unité près, l'organisation des retours, volontaires ou contraints, des étrangers en situation irrégulière, demeure un axe important de la gestion maîtrisée des flux migratoires. » (Mission ministérielle Immigration, asile et intégration, Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 23)

En octobre 2003, un dispositif est institué afin d'améliorer et d'évaluer la pratique d'expulsion par les services de l'État. Au ministère de l'Intérieur, un centre national d'animation et de ressources est créé pour mobiliser les services territoriaux, observer le rythme de leurs activités et servir d'intermédiaire technique entre les multiples intervenants, à toutes les étapes de la procédure. Un contrôle hebdomadaire des départs réalisés dans chaque département est mis en place. Relais de la politique du chiffre sur l'ensemble du territoire, les préfets ont eu pour mission de définir de nouveaux cadres, plus ou moins formels, de coopération entre les services. Il s'agissait, par le biais de ces commissions ad hoc intitulées de façon générique « pôle de compétence éloignement », de faciliter les rencontres et le partage d'informations entre les autorités administratives, judiciaires, policières et pénitentiaires et, d'inscrire la question du contrôle administratif des étrangers et de la reconduite à la frontière au cœur des pratiques institutionnelles. Selon les autorités, la pratique d'expulsion devait être conçue et organisée comme une « chaîne de l'éloignement[722] ».

Une nouvelle division du travail est élaborée afin de renforcer, à l'échelle tant nationale que locale, tant au niveau juridique que logistique, la coordination des tâches et l'effectivité des décisions administratives, qu'elles émanent de l'« ensemble des services préfectoraux concernés, qu'ils soient en charge de l'examen des situations individuelles d'étranger, de la décision au regard du droit au séjour sur le territoire nationale ou de la représentation de l'État dans le contentieux de ces actes » ou de l'« ensemble des services de police ou de gendarmerie concernés au titre du contrôle de la régularité du séjour ou de l'exécution même de l'éloignement ». Cette réorganisation s'est traduite par une interdépendance accrue entre les administrations.

Le travail des agents de l'État, et pas seulement des fonctionnaires directement impliqués dans la procédure de reconduite à la frontière, s'est progressivement agencé autour du contrôle des étrangers sans titre, qui jusqu'alors n'était pas considéré comme prioritaire. Les acteurs publics susceptibles de faciliter l'interpellation des expulsables ont été mis à contribution, tels l'inspection du travail, l'ANPE (devenue en 2008, Pôle emploi), les structures d'hébergement ainsi que les organismes de prestations sociales. Les services ont été incités à multiplier les opérations de contrôle ; quant aux préfectures, elles ont été chargées de systématiser la notification de mesures de reconduite à la frontière et, pour ce faire, d'assurer une « permanence préfectorale des nuits, des jours fériés et des fins de semaine ». La consigne délivrée aux fonctionnaires par l'instruction ministérielle de 2003 précitée était claire : « En cette matière, aucune autocensure ».

Si jusqu'alors la politique de lutte contre l'immigration irrégulière incombait pour l'essentiel aux préfectures, l'attention du gouvernement s'est reportée en grande partie sur l'activité des services de police et de gendarmerie, pour lesquels l'amorce du processus de reconduite, par le biais des contrôles d'identité et des interpellations, est passée du rang d'activité marginale à celui d'impératif quantitatif prioritaire (Mouhanna, 2009). Dès 2002, l'action de la force publique a été inscrite dans un « nouveau management de la sécurité » (Mucchielli, 2008 :

[722] Circulaire n° NOR INTD031115C du 22 octobre 2003 relative à l'amélioration de l'exécution des mesures de reconduite à la frontière. De même pour les citations dans les paragraphes qui suivent.

99), qui s'est caractérisé par l'instauration d'une « culture du résultat[723] » et d'une « culture de la performance avec la mise en place d'un management par objectifs et l'évaluation des résultats[724] ». L'exigence de rendement a ainsi puisé dans le répertoire des techniques gestionnaires issues du secteur privé et s'est inscrite dans le prolongement de pratiques déjà en vigueur au sein des bureaux de l'immigration, auprès des agents préfectoraux chargés d'instruire les dossiers des étrangers (Spire, 2008). La valorisation de la fonction sécuritaire dans le discours politique et l'amélioration relative des conditions de travail des forces de l'ordre ont permis d'accompagner et d'entretenir cette « frénésie du chiffre » (Slama, 2008a : 65).

Alors que la fonction publique était, d'une façon générale, sujette à de nombreuses restrictions en termes de personnels et de crédits, les agents de la sécurité intérieure ont bénéficié, au cours de la période 2002-2008, d'un renforcement ciblé et continu de leurs effectifs ainsi que de leur budget. Largement dédiée au contrôle de l'immigration, la police aux frontières (Paf) comptait 9 704 agents en 2009, soit un renfort de plus de 2 000 recrues par rapport à 2004[725]. De plus, l'organisation d'un système de « primes de résultats exceptionnels[726] » allouées, à titre individuel et collectif, à la police nationale a participé des différents leviers employés par le gouvernement pour s'assurer de l'allégeance des agents et introduire les ferments d'une logique de concurrence individuelle et de compétition entre les services dans la course aux résultats. En l'espace de quatre ans, le budget alloué à ce dispositif d'intéressement a quintuplé, passant de 5 millions en 2004 à 25 millions en 2008 (Cette France-là, 2009 : 184). La création de ces gratifications a fourni un nouvel instrument pour sanctionner les agents jugés improductifs. En imposant ainsi une obligation de résultat, l'État s'est donné les moyens d'orienter les pratiques des fonctionnaires mais aussi de renforcer son contrôle sur l'administration de l'immigration.

Pour produire autant que juger des actions en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, une batterie d'indicateurs a vu le jour durant cette période. A partir de 2002, l'augmentation du nombre d'éloignements est inscrite dans l'évaluation de la police nationale. Les objectifs répressifs en matière de police des étrangers ont occupé, au fil des années, une part croissante dans la gestion annuelle des politiques publiques d'immigration. Outre la fixation pluriannuelle du nombre d'éloignements à effectuer, un contrôle du « taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention pour vice de procédure imputable aux services de police » est institué à partir de 2006 afin d'« apprécier la qualité procédurale des service de police[727] » ; de même qu'est

[723] Circulaire n° NOR INTC0200195C du 24 octobre 2002 relative à l'adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance.
[724] Instruction n° NOR INTC0630042J du 28 juillet 2006 relative à l'exercice de l'autorité hiérarchique dans le contexte rénové de la police nationale.
[725] Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 2009, *Les orientations de la politique d'immigration*, Rapport au Parlement, p. 74.
[726] Décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale, JORF du 25 juillet 2004.
[727] Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, Projets de loi de finances pour 2006, Extrait du bleu budgétaire de la mission : Sécurité, Programme 176 : Police nationale, p. 16.

programmé un « nombre d'interpellation d'aidants[728] » pour rendre compte des performances de la police de l'immigration qui est créée à l'été 2005. Afin d'alimenter les statistiques et de répondre aux consignes chiffrées, une sélection des infractions « rentables » a pris le pas : les étrangers en situation irrégulière ont constitué un « gibier de police » (Jobard, 2010), privilégié puisque le constat d'infraction à la législation sur le séjour se confond avec son élucidation et permet de procéder à une interpellation, soit un « ratio parfait[729] » pour reprendre l'expression d'un ex-officier de police qui témoignait des effets de la politique du chiffre sur les pratiques policières :

> « Les ILE [« infractions à la législation sur les étrangers », dans le jargon policier], il est recommandé d'en faire beaucoup, même si on sait qu'ils ne sont pas expulsables et qu'ils ne seront pas expulsés, parce qu'ils sont chez eux. […] Parce qu'on constate le fait, on interpelle en même temps, et puis il y a une garde à vue à la clé. Et éventuellement un arrêté d'expulsion qui est notifié, qui dans la plupart des cas ne pourra pas être effectif parce que la personne aura disparu, ils ne sont quand même pas tous mis en rétention, ou alors on s'aperçoit qu'il n'était pas expulsable, ou alors qu'il n'était pas irrégulier... mais c'est toujours très bon. Et il y a un autre avantage, c'est qu'on peut interpeller la même personne plusieurs fois dans le mois, ça c'est très intéressant, c'est juteux pour les chiffres. […]. En attendant, on a fait du chiffre, du crâne, dans le jargon. "Faut faire du crâne", c'est comme ça qu'on dit dans la police, ou "du bâton", parce que ça fait des petits bâtons dans les statistiques. » (Regarde à vue, 2006)

Entre 2002 et 2006, l'activité policière a bondi de plus de 52% dans ce domaine (Mucchielli, 2008 : 103). Le poids de l'arsenal statistique s'est alourdi avec la nomination en 2007 d'un ministre en charge de l'immigration, lui-même jugé sur ses résultats et en particulier sur l'augmentation du nombre de renvois. A partir de 2008, des objectifs d'interpellations de « personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi des étrangers sans titre de travail » sont institués : 100 000 en 2008, 110 000 en 2009 et 120 000 en 2010[730]. L'arrestation des étrangers sans titre s'est de fait considérablement accrue : de 49 470 en 2002, elle est passée à 111 692 personnes en 2008[731].

Par ricochet, la rétention des sans-papiers s'est amplifiée et a concerné plus de 51 000 étrangers en 2008. Pour soutenir l'augmentation des cadences, un plan d'extension de la capacité des centres de rétention administrative (Cra) est adopté en 2005 avec pour objectif d'atteindre dans les trois ans 2 700 places[732] et d'aménager, dans dix des vingt-cinq centres, de nouveaux espaces spécifiquement dédiés à la détention des familles. Le Cra de Mesnil-Amelot, situé à proximité de l'aéroport de Roissy, peut en mars 2010 détenir jusqu'à 240 personnes. Si les autorités ont dû revoir leurs ambitions à la baisse, la capacité de ces lieux a doublé en l'espace de quatre années : le nombre officiel de places est passé de 775 en 2003 à 1 691 en 2007, et à 2 063 en 2012. La recomposition de ce paysage carcéral s'est aussi traduite par la construction de nouveaux locaux de rétention administrative (LRA) où les

[728] Idem, p. 18. Le document précise que le terme « aidants » est entendu « au sens de l'article L. 622-1 du Céséda : en particulier passeurs, employeurs, logeurs, fournisseurs de faux documents ».
[729] Regarde à vue, 2006, Sans casque, ni bouclier : témoignage *d'un ex*-officier de police, Film documentaire.
[730] Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008, Mission « Immigration, asile et intégration », version du 28/9/2007, p. 30.
[731] Cour des comptes, 2009, La gestion des centres et des locaux de rétention administrative (exercices 2006-2008), p. 93.
[732] Idem.

étrangers interpellés sont confinés, légalement pour une durée maximale de 48 heures, avant d'être transférés dans un Cra ou libérés. Les LRA ont également pris la forme de dispositifs temporaires, au sein de chambres d'hôtels ou dans des cellules de garde à vue des commissariats.

Les chiffres de la rétention (2005-2008)

Dans les centres de rétention

	2005	**2006**	**2007**	**2008**
Métropole	29 257	32 817	35 246	34 592
outre-mer	8 726	16 906	16 831	17 376
Total	**37 983**	**49 723**	**52 077**	**51 968**

Extrait de Cour des comptes, 2009 : 127.

Dans les locaux de rétention (métropole)

	2005	**2006**	**2007**	**2008**
Nombre de places	n.c.	325	413	413
Nombre de retenus	5 890	9 453	4 118	6 003

Extrait de Cour des comptes, 2009 : 62.

L'intensification des procédures de reconduite s'est répercutée sur les juridictions administratives qui ont dû s'organiser pour faire face, dans les délais procéduraux impartis, au « contentieux de masse[733] » produit par les décisions de refus de séjour et d'éloignement. Entre 1995 et 2006, les recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière (APRF) ont quadruplé tandis que depuis 2007, les requêtes préfectorales liées aux obligations à quitter le territoire (OQTF) ont représenté, notamment en région parisienne, jusqu'à 75% des affaires traitées par les juges administratifs.

La création en 2007 de l'obligation à quitter le territoire français (OQTF), censée simplifier la procédure de contestation juridique du refus de séjour et de la mesure de reconduite, s'est avérée être un véritable « fiasco » (Slama, 2008b : 27) : « Impuissante à alléger la charge contentieuse[734] », cette réforme a, selon une étude diligentée par les députés, « même provoqué un rebond ». Perçu par certains magistrats comme « indésirable et envahissant » (Fischer, 2012 : 11), le contentieux des étrangers a progressé au point de devenir l'une des premières charges de travail des cours d'appel administratives et des tribunaux administratifs. Face à cette situation jugée préoccupante par le Conseil d'État, le travail des juridictions en cette matière a été réaménagé selon une logique managériale similaire à celle appliquée au sein des bureaux de l'immigration des préfectures.

A partir de 2006, un filtrage préalable des recours est institué afin de trier les requêtes et de préjuger de leur recevabilité formelle sans procéder à un examen de fond des situations. Ce traitement du contentieux des étrangers s'est également accompagné d'une mesure statistique de cette activité, ainsi que d'une nouvelle répartition des tâches au sein des tribunaux, avec pour effet de privilégier des argumentaires standardisés, au détriment de l'examen individualisé de ces recours, pourtant prévu par la loi. En somme, et pour reprendre l'analyse qui est émise par Alexis Spire au sujet des effets pratiques d'une telle transformation :

[733] Assemblée nationale, 2010, *Etude d'impact du projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité*, p. 28
[734] Idem, p. 53

> « Le contentieux "à part entière" fait place à un contentieux "entièrement à part", son examen "à la loupe" n'étant plus effectué qu'"à la louche". » (Spire, 2008 : 107).

La quête du chiffre s'est ainsi répercutée d'un bout à l'autre de la « chaîne de l'éloignement », devenant une obsession autour de laquelle s'est réorganisée l'activité bureaucratique et répressive.

b. L'économie des expulsions : un outil de légitimation des « reconduites volontaires » ?

Promus conjointement par la réforme de la comptabilité publique de 2006, la logique de performance chiffrée dans la conduite des politiques publiques et le principe de transparence de l'information sur le budget de l'État ont contribué à faire émerger une lecture financière de la politique des reconduites à la frontière et à évaluer sa rationalité budgétaire au regard de son efficacité proclamée. C'est à l'aune de cette nouvelle conception de la gestion publique que la Cour des comptes a critiqué en 2007 les lacunes de l'évaluation comptable de la politique de renvois et qu'elle a jeté le « doute sur l'exactitude des bilans financiers[735] » ministériels :

> « L'absence d'évaluation véritable du coût global de la politique d'éloignement contraste avec la priorité absolue donnée par le ministère de l'intérieur à l'accroissement du nombre d'étrangers reconduits à la frontière à partir des centres de rétention. »

Soulevée à l'origine par une procédure de contrôle interne à cette juridiction financière, la question du coût des expulsions a débordé de la sphère institutionnelle et enflé au point d'être transformée en véritable polémique publique. Celle-ci est née sous l'effet conjugué de l'investissement de cette thématique par le milieu associatif, qui a assorti la dénonciation du « coût humain de l'expulsion » à la critique de l'opacité des rouages financiers de la « machine à expulser » (Cimade, 2008) et de son inscription récurrente dans le débat politique, depuis la définition du périmètre budgétaire du ministère en charge de l'immigration en 2008. Autour de la définition économique de la pratique des expulsions se sont agrégés les présupposés idéologiques relatifs à l'immigration autant que se sont noués des enjeux éthiques et politiques contradictoires. Une nouvelle bataille des chiffres sur les expulsions s'est ainsi jouée sur le terrain budgétaire, et les tentatives d'évaluation se sont succédées, à commencer par le bilan comptable de quatre années de politique de reconduites chiffrées qui est dressé en 2007 par Damien de Blic :

> « Ce sont au minimum 3 milliards d'euros qu'auront coûté au total les expulsions réalisées depuis 2003 : l'équivalent du budget annuel du ministère de la culture ou encore deux années de fonctionnement de la ville de Marseille. C'est aussi le déficit de la caisse nationale d'assurance vieillesse prévu pour 2007. » (de Blic, 2007)

A partir du cumul des frais d'interpellation, de rétention et d'éloignement de 2008, le collectif « Cette-France-là » a jeté un nouveau pavé dans la mare en aboutissant à un total de « plus de 2,05 milliards d'euros » (Cette France-là, 2009 : 387) qui est décomposé de la façon suivante : 811,9 millions d'euros alloués aux interpellations par les services de police et de gendarmerie, 91,9 millions d'euros pour le fonctionnement des centres de rétention administrative et le

[735] Cour des comptes, 2007, La rétention des étrangers en situation irrégulière, p. 424-425.

financement du transport des expulsés et 334 millions d'euros dédiés à l'organisation des gardes et des escortes. Le député Bernard Reymond chiffrait pour sa part à 415,2 millions d'euros[736] les crédits alloués en 2009 pour réaliser l'objectif de 19 800 personnes expulsées, soit « 20.970 euros par personne reconduite ». Les auteurs de ces différents bilans financiers remarquaient qu'il ne s'agissait que d'approximations puisqu'étaient occultées du décompte les charges liées aux contentieux administratif et judiciaire de la procédure de reconduite à la frontière. Le projet de loi de finances pour 2009 indiquait, en effet, ceci :

« Le calcul en coût complet d'une reconduite à la frontière n'est actuellement pas possible[737]. »

Néanmoins, la démesure des moyens consacrés aux renvois des étrangers a servi d'étendard à la critique de la politique d'expulsion chiffrée, jugée par plusieurs députés « aussi inefficace que coûteuse[738] ».

Face à l'emprise médiatique de cette controverse qui décrédibilisait son action, le ministère chargé de l'immigration a répondu par la commande d'un rapport sur le « coût de la politique d'éloignement des ressortissants étrangers en situation irrégulière[739] », suggérant par ailleurs de « comparer le coût de l'éloignement au coût du non-éloignement » et de « mettre au bénéfice des reconduites un coût positif en termes de dissuasion de l'immigration ». En réaction, des parlementaires, des chercheurs et des journalistes ont annoncé, en avril 2010, l'organisation d'un « audit général de la politique d'immigration[740] » et de son coût réel à l'aune de la logique de « résultat » et de « performance » revendiquée par le gouvernement. Au nom de la transparence politique et du droit de regard des citoyens sur la gestion des finances publiques, l'argument financier a également été au cœur d'une campagne lancée « par des citoyens, pour des citoyens » qui s'est intitulée « Imposons-nous ! Refusons de financer la politique d'expulsion des étrangers[741] ».

En adoptant la position du contribuable soucieux du porte-monnaie des Français et les objectifs du gouvernement, ces démarches se sont engagées sur un terrain glissant, emprunté notamment par l'extrême droite[742]. La surenchère du débat sur l'économie des reconduites s'est d'ailleurs en partie nourrie de la médiatisation des thèses sur le « coût de l'immigration clandestine » et de la remise en cause, à peine voilée, de la présence des immigrés, comme le

[736] Sénat, 2008, Projet de loi de finances pour 2009, Mission "Immigration, asile et intégration" et articles 62 et 63 rattachés.
[737] Mission ministérielle Immigration, asile et intégration, 2008, Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2009, Immigration, asile et Intégration, p. 34.
[738] Assemblée nationale, 2009, Projet de loi de règlement des comptes de 2008, Compte rendu de l'audition d'Eric Besson par la commission des finances, Séance du 16 juin 2009.
[739] Idem. Cette expertise officielle a totalisé un coût global de 232 millions d'euros, en dehors des dépenses relatives au contentieux.
[740] Le Monde, 1/4/2010, « Pour un audit général de la politique d'immigration », tribune.
[741] Site internet : www.imposons-nous.org
[742] Le discours sur le poids financier de la politique de lutte contre l'immigration jusqu'à son détournement en coût de l'immigration a, entre autres, été porté par le Collectif expulsions sans frontières (CESF). Ce collectif a été créé en 2008, par des membres du Groupe Identitaire. D'après son site internet, le CESF entendait « soutenir toutes les actions, toutes les procédures, toutes les enquêtes, permettant d'expulser un immigré clandestin » et « obtenir la dissolution » du Réseau éducation sans frontières (RESF).

résumait A. Sayad à propos de la « théorie économique des coûts et profits comparés de l'immigration » (1986 : 80) :

> « Il n'est presque aucun propos tenu sur les immigrés, surtout quand ce propos porte explicitement et sciemment, comme c'est le cas avec la "théorie économique des coûts et profits comparés de l'immigration", sur la fonction de l'immigration, qui ne consiste, tantôt à légitimer et, tantôt, à dénoncer l'illégitimité (foncière) de l'immigration. »

Préoccupation majeure des institutions, l'abaissement du coût des départs contraints s'est imposé, dans la loi de finances pour 2010, comme un nouvel objectif de performance. En somme, l'appréhension de la politique de renvois sous l'angle financier a eu pour effet de promouvoir sur la scène publique un discours en faveur d'une politique d'expulsion à moindre coût.

Le critère du coût a, en effet, contribué à légitimer la politique d'incitation aux « reconduites volontaires », jugées moins coûteuses tant financièrement que politiquement, comme l'affirmaient en 2008 les députés Jean-Patrick Courtois et François-Noël Buffet :

> « Rappelons que le coût de l'aide au retour est pris en charge par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) qui s'autofinance grâce aux taxes qui lui sont affectées. Si cette hausse des retours volontaires se confirme, l'enveloppe budgétaire prévue pour les retours forcés devrait être suffisante pour atteindre l'objectif global de 30 000 retours. Le constat était qu'un retour volontaire coûte bien moins cher qu'un retour forcé et qu'il est de nature à contribuer, s'il fait l'objet d'un accompagnement, au développement du pays d'origine. Enfin, pour l'individu, le traumatisme du retour n'est évidemment pas le même[743]. »

En 2009, le député Bernard Reymond suggérait d'« optimiser le recours au volontariat » car « bien qu'incitative sur le plan financier, le coût budgétaire d'une telle politique est d'ailleurs sans commune mesure avec celui de la rétention administrative[744] ». Certes, mais le coût réel des moyens humains et financiers qui sont engagés au sein des directions territoriales de l'Ofii (qui succéda à l'Anaem en 2009) pour cette activité n'a pas pour autant fait l'objet d'une évaluation publique. D'ailleurs, aucune des diverses estimations du coût de la politique de reconduite à la frontière n'a pris en considération le budget consacré aux dispositifs d'aide au retour ni questionné la pertinence de leurs objectifs, à savoir le « développement » et le « retour durable » alors que cette procédure fait partie intégrante des objectifs officiels de renvois. Lors de son audition devant la Commission des finances en juin 2009, Éric Besson affirmait toutefois :

> « Il est en l'état difficile de déterminer le coût global d'une reconduite à la frontière, car il est réparti entre plusieurs programmes et plusieurs ministères. Pour la seule partie relevant de mon périmètre, le coût moyen d'un retour forcé est estimé à 1 839 euros. Le coût d'un éloignement aidé (aide au retour volontaire et aide humanitaire), quant à lui s'élève en moyenne à 1 339 euros par personne[745]. »

[743] Sénat, 2008, Rapport n°104 (2008-2009) sur le projet de loi de finances pour 2009, Tome XI, « Sécurité, Immigration, Asile et Intégration », novembre 2008, pp. 66-67.
[744] Sénat, 2009, Avis de la Commission des Finances sur le projet de loi de finances 2009, Mission "Immigration, asile et intégration" et articles 62 et 63 rattachés, notes de présentation, Sénat, novembre 2009.
[745] Assemblée nationale, 2009, Projet de loi de règlement des comptes de 2008, Audition d'Eric Besson par la commission des finances, Séance du 16 juin 2009.

Que sait-on véritablement du coût de la politique de retours volontaires ? Absents des documents budgétaires officiels, les moyens financiers alloués à cette procédure ne figurent que partiellement dans les rapports annuels d'activité de l'Ofii. Les mesures d'aide au retour et à la réinsertion sont financées pour l'essentiel par les taxes perçues par l'Ofii (soit dans une large mesure par les étrangers eux-mêmes[746]), auxquelles il faut adjoindre des subventions issues de fonds de l'Union européenne (fonds européen pour les réfugiés et fonds européen pour le retour[747]) ainsi qu'une ligne budgétaire[748] inscrite au titre de l'aide publique au « développement solidaire » et dédiée au financement de l'assistance technique des « aides à la réinstallation des migrants ». Par ailleurs, des ressources ont été affectées, de façon ponctuelle, à la mise en œuvre de dispositifs d'encouragement au départ ad hoc. Dans le cadre d'une politique de contrôle des frontières communes, le gouvernement britannique a par exemple financé en mai 2009 le programme de retours « Global Calais[749] ».

En l'espace de cinq ans, le budget consacré par l'Ofii à cette procédure a triplé : d'une dizaine de millions d'euros en 2007, le coût du dispositif d'aide au retour et d'aide à la réinsertion s'est élevé à 34, 3 millions en 2011[750]. Toutefois ce calcul ne tient nullement compte de la masse salariale impliquée dans la mise en œuvre des retours au sein de l'Ofii, ni du financement des opérateurs auxquels l'établissement a délégué la promotion du dispositif ou l'élaboration des projets de réinsertion. En somme, et comme en matière de renvois forcés, il est difficile d'établir le budget global alloué à cette procédure.

Depuis 2006, le financement par l'Ofii des « reconduites volontaires » a néanmoins permis d'optimiser le budget alloué à la politique coercitive de renvoi. Jusqu'en 2010, la dotation attribuée à l'éloignement des étrangers recouvrait l'intégralité de l'objectif annuel :

> « La dotation pour 2010 est calculée comme suit : 27 000 (éloignements) x 1 390 € (coût budgétaire moyen d'un éloignement) soit 37,53 M€ arrondis à 37,5 M€[751]. »

La loi de finances pour 2011 a directement déduit de cette ligne budgétaire la part de retours fixée à l'Ofii :

> « Pour établir la prévision pour 2011, l'objectif de 28 000 éloignements, connu en 2010, a été retenu, la part des retours volontaires étant évaluée à 33%. On estime à 18 760 le nombre de retours forcés à financer, les retours volontaires étant pris en charge par l'Ofii. […]. La dotation

[746] En 2009 et en 2010, les recettes de l'Ofii provenaient, en dehors des subventions publiques, pour les 2/3 des taxes liées au séjour des étrangers et pour 1/3 des taxes dues par les employeurs qui embauchent un étranger.

[747] Les crédits européens affectés à la politique française d'aide au retour et à la réinsertion s'élèvent à 40,6 millions d'euros sur la période 2008-2013 (Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, Bilan des fonds *: les orientations stratégiques et l'utilisation des fonds*, séminaire de communication, 24/4/2013.)

[748] Cette ligne budgétaire correspond à l'action n°2 « Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine » du programme n°301 « Développement solidaire et migrations » qui sert pour l'essentiel à financer les accords de gestion concertée des flux migratoires (80% des fonds entre 2008-2010).

[749] Daily Mail, 28/7/2009, "Britain paying illegal migrants in Calais £1,700 to return home"; Daily Mail, 18/7/2010, "Britain pays Calais migrants £3,500 to go home – before they even get here". Contrairement à ce que son intitulé peut laisser penser, le programme « Global Calais » a également été appliqué en région parisienne.

[750] Sénat, 2012, *Rapport d'information n°47 (2012-2013) sur l'Office français de l'immigration et de l'intég*ration, p. 37.

[751] Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, « Immigration, asile et intégration », p. 51.

pour 2011 est calculée comme suit : 18 760 (éloignement) x 1 359 (coût budgétaire moyen d'un éloignement, soit 25 494 840 €[752]. »

Derrière la promotion des valeurs éthiques et morales qui sont rattachées à la politique de retours volontaires, l'externalisation d'une partie des dépenses induites par la pratique du renvoi a ainsi permis à l'État d'effectuer des économies et de maximiser les objectifs chiffrés de départs.

c. L'envers des quotas : la « solution[753] » des retours volontaires face aux limites institutionnelles

Jusqu'alors plutôt invisible et confinée dans les sphères institutionnelles chargées de sa mise en œuvre, la politique de renvois a été mise sur le devant de la scène dans la sphère publique et médiatique ; le discours politique s'est emparé de cette pratique pour l'ériger en objectif prioritaire, et les données chiffrées comme les comparaisons statistiques ont alimenté la communication gouvernementale largement relayée par la presse. L'outil statistique a ainsi été mis à profit pour suggérer que l'intensification de l'activité des administrations traduisait, dans les faits, la rhétorique électoraliste d'une reprise en main de la politique de « maîtrise de l'immigration » et de l'accomplissement de la « vocation à rentrer chez eux » des sans-papiers. Lors de son audition devant la commission élargie de l'Assemblée nationale, le 29 octobre 2008, Brice Hortefeux, alors ministre en charge de l'immigration, a d'ailleurs justifié la politique du chiffre par le « message » de dissuasion et de menace d'expulsion qu'elle était censée porter par delà les frontières nationales :

> « Je précise que si nous fixons des objectifs chiffrés, c'est pour rendre le message compréhensible. Quand une autorité dit : "Attention, si vous venez sans y être autorisé, sans respecter notre législation, cela risque de mal se passer", le message est inaudible. Mais si elle dit : "Si vous venez sans nous demander l'autorisation, 25 000 d'entre vous repartiront", alors, le message est compris ; non seulement ici, mais aussi dans les pays d'origine… »

Par delà cette politique de communication ponctuée par les annonces d'une hausse régulière du nombre d'éloignement, qu'en est-il ? Quels chiffres sont utilisés pour établir le bilan de la politique d'éloignement ? Qui sont les reconduits ?

Le bilan officiel des « mesures de reconduite effectives[754] »

	2003	**2004.**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Objectif ciblé	12 000	15 000	20 000	25 000	25 000	26 000	27 000	30 000	30 000
Bilan affiché	11 692	15 560	19 841	23 831	23 196	29 796	29 288	28 026	32 922

[752] Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011, « Immigration, asile et intégration », p. 53.
[753] Expression de Philippe Cochet : Assemblée nationale, 2010, Avis n°2861 sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VII, p. 39.
[754] Sources : les données chiffrées sont extraites des communiqués de presse ministériels et des rapports du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI).

Les chiffres présentés par les pouvoirs publics lors des bilans annuels de la lutte contre l'immigration irrégulière et des éloignements révèlent, par delà l'instrumentalisation des fonctions de la force publique dans la course aux chiffres, une représentation à la fois sélective des renvois et fictive de l'irrégularité administrative.

La présentation officielle des départs contraints réalisés est progressivement centrée sur le territoire métropolitain, excluant du décompte annuel les performances, pourtant de loin supérieures, des DOM-TOM. En 2010, le régime juridique dérogatoire qui prévaut en outre-mer a pourtant permis aux autorités de procéder à plus de 35 000 renvois, dont plus de 26 000 depuis Mayotte. Pour cette même année, le bilan de 28 000 reconduites à la frontière dressé par le gouvernement s'élevait en réalité à plus de 60 000 départs. En outre, plutôt que de recenser toutes les mesures d'éloignement prévues par la loi, les pouvoirs publics ont fait une sélection de procédures disparates. Les choix effectués pour procéder à ce calcul ont d'ailleurs évolué au fil des années, incluant, à partir de 2006, les retours volontaires ainsi que les mesures de réadmission. Si cette conception de la politique d'éloignement pouvait être justifiée par le souci d'attirer les regards sur la réduction du nombre d'étrangers en situation irrégulière, les différentes mesures agrégées pour en rendre compte ne concernent pourtant pas uniquement des personnes sans papiers.

Dès lors, on ignore ce que recouvrent les chiffres de la politique d'éloignement. Une baisse du nombre de sans-papiers – par définition non quantifiable – a pourtant été annoncée : en novembre 2007, Brice Hortefeux déclarait que le « nombre d'immigrés clandestins a très clairement commencé à baisser[755] », chiffrant même cette diminution à « environ 6%[756] ». L'instrumentalisation des chiffres des reconduites a ainsi servi à grossir les résultats de l'action publique en matière de contrôle migratoire et contribué à forger une représentation faussée de l'irrégularité administrative des étrangers. A contrario, le discours politique a choisi de ne pas faire état de l'augmentation du nombre de personnes régularisées (31 755 titres de séjour délivrés après une entrée irrégulière sur le territoire en 2009 contre 27 827 en 2007 et 30 300 en 2008).

Parmi les mesures inscrites dans le bilan officiel des reconduites effectives, seuls l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) et l'obligation de quitter le territoire (OQTF) visent spécifiquement des personnes sans droit de séjour. Sur la période 2006-2010, le nombre de décisions de chacune de ces deux mesures a décru. En outre, l'évaluation de leurs mises en œuvre respectives laisse apparaître un écart entre l'idéal proclamé par les gouvernements d'une éradication de l'immigration irrégulière par des renvois systématiques et l'application de cette politique. En effet, l'accroissement du nombre d'étrangers frappés par ces mesures, interpellés et détenus en vue de leur expulsion ne s'est pas accompagné d'une mise en application renforcée de ces décisions qui demeurent la plupart du temps lettre morte, comme l'illustrent les tableaux ci-après.

[755] *Conférence de presse de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité* nationale et du Codéveloppement, Paris, jeudi 8 novembre 2007.
[756] Figaro Magazine, 19/1/2008, « Il y a moins de clandestins en France ».

LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT (2006 – 1ER SEMESTRE 2010)

	2006		2007		2008		2009		1er semestre 2010	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire	4 697	1 892	3 580	1 544	2 611	1 386	2 009	1 330	846	598
OQTF (1)			46 263	1 816	42 130	3 050	40 191	10 422	21 039	2 446
APRF (2)	64 609	16 616	50 771	11 891	43 739	9 844	40 116	5 500	17 342	4 882
Arrêtés d'expulsion (3)	292	223	258	206	237	168	215	198	120	94
Décisions de réadmission	11 348	3 681	11 138	4 428	12 663	5 276	12 162	4 156	5 457	1 756
Départs volontaires	–	1 419	–	3 311	–	10 072	–	8 268	–	4 658
Totaux	**80 672**	**23 831**	**112 010**	**23 196**	**101 380**	**29 796**	**94 693**	**29 288**	**44 804**	**14 434**

(1) OQTF : obligation de quitter le territoire français
(2) APRF : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.
(3) les mesures exécutées peuvent avoir été prononcées durant la même période ou pendant une période antérieure.
Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Extrait de Assemblée nationale, 2010, Avis n°2861 sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VII, p. 38

Taux d'exécution des APRF et des OQTF*

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
APRF prononcés	64 609	50 771	43 739	40 116	32 519
APRF exécutés	16 616	11 891	9 844	5 500	9 370
Taux d'exécution	**25,7%**	**23,4%**	**22,5%**	**13,7%**	**28,8%**
OQTF prononcées	-	46 263	42 130	40 191	39 083
OQTF réalisées	-	1 816	3 050	10 422	5 383
Taux d'exécution	**-**	**3,9%**	**7,24%**	**25,9%**	**13,7%**

* Les OQTF ne concernent que la période 2007-2010 puisqu'elles n'existaient pas auparavant.

Malgré une augmentation du nombre de reconduites aux frontières réalisées au cours de ces dernières années, l'inefficacité du dispositif de renvoi constatée par le ministre de l'Intérieur en 2002 a donc persisté. Comme le remarquait un rapport parlementaire en 2010 : « Le taux d'exécution des mesures d'éloignement n'a ainsi jamais dépassé significativement les 20%[757]. » Eric Besson, alors ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (M3IDS), qualifiait d'ailleurs cette pratique étatique de « peu efficace[758] » du fait du taux d'échec supérieur à 75% qu'elle enregistrait.

[757] Courtois Jean-Patrick, Buffet François-Noël, 2010, Projet de loi de finances pour 2011 : Sécurité - Immigration, asile et intégration, Avis n°116 (2010-2011), p. 62.
[758] Assemblée nationale, Audition de M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité* nationale et du développement solidaire, sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de *l'administration générale,* compte rendu n°85, mardi 8 septembre 2010.

Taux de non-exécution, APRF et OQTF confondus*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mesures prononcées	42 485	49 017	64 221	61 595	64 609	97 034	85 869	80 307	71 602
Mesures exécutées	7 611	9 352	12 720	14 897	16 616	13 707	12 894	15 922	14 753
Taux de non-exécution	**82%**	**80,9%**	**80,1%**	**75,8%**	**74,3%**	**85,9%**	**85%**	**80%**	**79,4%**

* Ce calcul ne comprend jusqu'en 2006 que les APRF puis, à partir de 2007, les cumule aux OQTF.

L'État produit plus d'expulsables qu'il ne parvient à en expulser. Largement impraticable, cet exercice du pouvoir régalien fait, par ailleurs, face à deux limites majeures : le droit des personnes et la souveraineté des États.

En 2007, la violation du droit et des normes procédurales par les administrations figurait en tête des « difficultés récurrentes[759] » à l'exécution des expulsions. Le processus de reconduite peut être mis en échec, par la justice, du fait du non respect des règles relatives au séjour mais également de celles propres à la procédure de reconduite en tant que telle, en particulier lors de l'interpellation, de la garde à vue et durant la rétention administrative. Plus d'un tiers des décisions ont été jugées illégales par la justice civile ou administrative en 2007. 26% des échecs du dispositif de reconduite en 2008 ont résulté de la décision de remise en liberté des étrangers détenus dans les centres de rétention par le juge des libertés et de la détention (JLD). Cela a valu à cette magistrature d'être accusée de laxisme par les policiers dont les pratiques d'arrestation étaient ainsi contestées mais également d'être désavouée par le gouvernement qui a jugé son formalisme excessif puisqu'il venait gripper le processus de renvoi (Pouly, 2012). Si l'hypothèse d'une suppression de la dualité des juridictions au profit de l'ordre administratif n'a pas été retenue[760], le report de l'intervention du JLD à 5 jours a permis de procéder, dans ce laps de temps, aux reconduites à la frontière, hors du contrôle judiciaire[761]. Pour autant, la portée d'un tel arrangement reste à nuancer au regard des ramifications internationales de la pratique d'expulsion - un obstacle sur lequel l'État a nettement moins prise.

En effet, la procédure de reconduite à la frontière implique nécessairement l'identification préalable de l'individu et sa reconnaissance par un pays tiers ou par celui dont il a la nationalité, faute de quoi le processus de renvoi est en théorie impossible. Or, cet impératif est conditionné par le bon vouloir des États, plus concrètement par la politique des consulats en matière de délivrance de laissez-passer consulaire. Pour l'étranger interpellé sans document d'identification, sa situation de « clandestin », autrement dit la stratégie dilatoire de dissimulation de son nom et de sa nationalité aux administrations françaises et aux autorités

[759] Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 2009, *Les orientations de la politique de l'immigration*, Rapport au Parlement, p. 94.
[760] A la demande de Brice Hortefeux, l'hypothèse du transfert de l'ensemble du contentieux des étrangers au juge administratif est émise par la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration (cf. Rapport Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, juillet 2008.)
[761] Le Monde, 20/11/2012, « Depuis la loi Besson, 25% des étrangers expulsés l'ont été sans voir un juge judiciaire. »

consulaires, peut fournir une ultime échappatoire à l'expulsion. En l'absence de passeport, la logique de l'administration peut être enrayée, prise dans un rapport de force où entrent en jeu les intérêts antagonistes des États d'immigration et d'émigration et ceux des sans-papiers interpellés.

Face à l'obligation contradictoire de faire réadmettre un compatriote et de le protéger, certaines représentations consulaires préfèrent juger par elles-mêmes du bien-fondé de la décision des autorités françaises. D'autres adoptent une démarche d'évitement plutôt que la contestation frontale, et transmettent leur autorisation hors délai, une fois leur ressortissant libéré de l'emprise rétentionnaire. Depuis 2005, les autorités françaises ont constaté une érosion continue de la délivrance de ce document. Plus de 60% des demandes sont refusées ou demeurées sans réponse. En 2008, seules 18% des requêtes formulées à Paris ont abouti[762].

Année	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délai	Laissez-passer refusés	Demandes laissées sans réponse (demandes – réponses)	Taux de délivrance dans délai	Taux de délivrance global
2006	13 551	5 703	245	3 726	3 850	42,1 %	43,9 %
2007	14 558	5 248	425	4 171	5 012	36,0 %	39,0 %
2008	14 012	4 524	320	3 806	4 905	32,3 %	34,6 %
2009	12 219	3 823	404	3 870	3 861	31,3 %	34,6 %
2010	10 668	3 493	318	3 766	2 522	32,7 %	35,7 %

Extrait de CICI, 2011, p. 76.

Mais par delà ce constat général, s'esquisse une géopolitique plus contrastée du refus et de la coopération dans ce domaine, évoluant au gré des rapports diplomatiques et des enjeux économiques qui relient les pays concernés avec la France. Candidate à l'Union européenne, la Roumanie a été particulièrement coopérative, répondant positivement à plus de 90% des demandes qui lui étaient adressées en 2003 ; une attitude qui perdure face aux réticences communautaires concernant son intégration dans l'espace Schengen. Partageant également une telle attente vis-à-vis de l'UE, la Turquie figure en tête des pays les plus prompts à reconnaître ses ressortissants. L'Algérie a également la réputation de fournir sans rechigner ce document, et même pour des ressortissants qui ne sont pas les siens. Cette pratique a pour conséquence de créer une situation de « ping-pong » dans laquelle la personne est expulsée de France, non-admise à entrer en Algérie, refoulée et rapatriée en France, puis de nouveau expulsée vers l'Algérie. La conclusion d'un accord bilatéral avec ces deux pays a permis à la France d'effectuer des reconduites sur la base d'un passeport algérien périmé ou d'une simple carte d'identité turque. A l'inverse, l'Inde et l'Égypte sont souvent cités parmi les pays qui présentent un taux de délivrance inférieur à 10%.

Pour éviter ce type de blocage, les administrations sont parfois tentées d'aménager leur pratiques, en ciblant lors des interpellations les ressortissants étrangers dont les consulats

[762] Cour des comptes, 2009, La gestion des centres et des locaux de rétention administrative (exercices 2006-2008), p. 105.

délivrent systématiquement un laissez-passer, ou en essayant de procéder à des reconduites d'étrangers sans document de voyage valide. En 2008, des préfectures ont présenté à l'embarquement des ressortissants maliens munis d'un passeport périmé sans avoir préalablement sollicité le consul ; l'issue de cette pratique illégale dépendait alors entièrement des commandants de bord ainsi que des autorités maliennes à l'arrivée (Cimade, 2008). En décembre 2009, des ressortissants afghans ont été expulsés par vol groupé ; pourtant, le consul avait refusé de leur délivrer un laissez-passer afin de les protéger d'un départ contraint et la cour d'appel de Douai avait invalidé le document confectionné par les administrations françaises[763].

Depuis 2003, les plans d'action visant à favoriser la délivrance de ce document transfrontière se sont succédé. Les pouvoirs publics ont agi sur plusieurs fronts, au niveau de l'organisation interne des administrations mais également en direction des pays d'émigration. Des agents de préfecture se sont spécialisés dans le développement de relations suivies avec les consulats tandis qu'au sein de la direction de la police aux frontières, l'identification des étrangers est devenue une fonction à part entière. Le ministère en charge de l'immigration et, dans une moindre mesure, le ministère des Affaires étrangères et européennes se sont appliqués à exercer une pression régulière auprès de certains pays par diverses interventions diplomatiques telles que la « convocation des ambassadeurs des pays ciblés, l'envoi de missions dans le pays d'origine pour renouer le dialogue[764] » puis, en l'absence de résultats significatifs, par l'adoption de mesures de rétorsion dont « la réduction des visas ou la réduction de contributions financières inscrites dans les accords bilatéraux[765] ».

En 2005, 14 pays[766] qualifiés de « peu coopératifs » sont placés sous surveillance. En 2010, ce dispositif est étendu à 21 États[767] dont « huit pays jugés prioritaires[768] » parmi lesquels figuraient notamment le Mali et le Sénégal (voir le tableau page suivante). Considérant qu'aucun progrès n'avait été accompli, le gouvernement a décidé, en 2011, de sanctionner leurs représentations diplomatiques respectives en réduisant le volume de carburant détaxé dont bénéficie leur personnel et de durcir davantage l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans la délivrance de visas à leurs ressortissants.

[763] « Il est impossible de déterminer si cette dernière pièce, qui ne comporte aucune mention des mots "laissez-passer européen", ni "laissez-passer" ni aucun mot équivalent constitue le titre de transport nécessaire pour embarquer sur le vol […] conjointement organisé par les gouvernements britannique et français, ou constitue un titre équivalent à un laissez-passer diplomatique. » (Cour d'appel de Douai, Ordonnance n°09/00422 du 14 décembre 2009.)

[764] Circulaire n° NOR IMIM1000119BC du 18 août 2010 sur l'appui en matière de délivrance des laissez-passer consulaire – répartition des compétences entre la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la direction de l'immigration, non publiée.

[765] Idem.

[766] En 2005, la liste des pays réfractaires est la suivante : Biélorussie, Cameroun, Chine, Côte d'Ivoire, Egypte, Géorgie, Guinée, Inde, Maroc, Mauritanie, Pakistan, Serbie-Monténégro, Soudan, Tunisie.

[767] En 2011, 21 pays sont jugés peu coopératifs, à savoir : Afghanistan, Angola, Arménie, Bangladesh, Cap-Vert, Chine, Congo (RDC), Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Egypte, Gabon, Haïti, Inde, Irak, Mali, Mauritanie, Pakistan, Russie, Sénégal, Tunisie, Vietnam.

[768] Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 2011, *L'orientation de la politique de l'immigration*, Rapport au Parlement, p. 78.

La problématique de la réadmission s'est donc inscrite de façon récurrente dans la politique de coopération internationale de la France et notamment par le biais des tractations engagées en vue de la conclusion d'accords de « gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement » qui fixent les dispositions pratiques en matière d'identification et de reconnaissance des personnes en situation irrégulière. Pour autant, face aux enjeux que soulève cette question au sein des pays d'émigration, la signature d'une clause de réadmission ne présage pas de son application réelle. Bien que signataire d'un tel accord en 2006, le Sénégal n'a pas radicalement transformé sa pratique et a continué à délivrer les laissez-passer consulaires au compte-gouttes (21,5% en 2010 contre 41,3% en 2003), donc en deçà des attentes du gouvernement français au regard du taux moyen global (35,7% en 2010).

Coopérer pour expulser ? Les résistances du Sénégal et du Mali

		Mali	**Sénégal**
2008	Demandes	696	200
	LPC délivrés dans les délais	134	35
	Taux de délivrance	**19,3**	**17,5**
2009	Demandes	426	179
	LPC délivrés dans les délais	40	37
	Taux de délivrance	**9,4**	**20,7**
2010	Demandes	289	135
	LPC délivrés dans les délais	29	29
	Taux de délivrance	**10**	**21,5**

LPC : laissez-passer consulaire Source : CICI, 2009 et 2011.

Outre les limites juridiques et internationales, l'organisation opérationnelle de la reconduite à la frontière requiert en continu des moyens matériels et humains contraignants. Malgré le renforcement des services et des dispositifs policiers, l'absence d'escorte, de place en centres de rétention et de transport ont contribué à l'échec de 20% des départs contraints en 2008[769]. Enfin, l'usage de la violence lors de l'expulsion suscite, par delà la désapprobation de la société civile et les contradictions flagrantes avec les principes des démocraties libérales, diverses formes de résistances des sans-papiers qui quelques fois brident l'action des autorités :

> « L'addition des cas d'évasion du lieu de rétention ou du tribunal, de fuite durant un transfert, de refus d'embarquement, de manifestations diverses entraînant un refus du commandant de bord, d'hospitalisation au cours de la rétention représentent près de 5 % des échecs [en 2008][770]. »

Face aux entraves qui pèsent sur l'aboutissement des renvois par la force, « la solution du retour volontaire », pour reprendre les termes du député Philippe Cochet, présenterait ainsi, entre autres intérêts pour l'État, celui d'un « résultat garanti » :

[769] Assemblée nationale, 2010, *Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Etude d'impact*, p. 63.
[770] Idem.

« [Elle] ne présente en effet que des avantages : les étrangers qui la choisissent s'épargnent l'épreuve d'un accompagnement policier et rentrent dans leur pays dignement, parfois avec une somme d'argent non négligeable ; cette formule est moins coûteuse pour l'État et le résultat est garanti, puisque soit la personne fournit ses documents de voyage, soit son pays d'origine accorde plus facilement un laissez-passer consulaire[771]. »

Remis à l'ordre du jour en 2005, le « retour volontaire » est devenu un outil au service d'une politique accélérée de reconduites à la frontière. De fait, l'augmentation du nombre total des renvois a en partie reposé sur ce dispositif pris en charge par l'Ofii. Depuis 2008, les « retours volontaires » ont alimenté pour plus d'un tiers les objectifs que s'est fixés le gouvernement. Alors que leur nombre doublait en 2007, avec 4 949 départs contre 2 539 en 2006, les reconduites forcées chutaient et enregistraient un taux record de mise en échec de 85,9%. En 2008, les retours aidés ont triplé et représenté 12 418 départs lorsque les pouvoirs publics totalisaient 23 196 reconduites effectives. Depuis lors, les reconduites forcées de sans-papiers (APRF et OQTF uniquement) et les départs organisés par l'Ofii se sont inscrits dans le même ordre de grandeur : plus de 12 000 en 2008, 15 000 en 2009, 14 000 en 2010. L'organisation de 15 840 retours par l'Ofii en 2011 a permis à la France d'afficher le bilan record d'un total de 32 912 renvois. De 2006 à 2011, l'Ofii a reconduit plus de 60 000 étrangers[772].

Les chiffres des aides au retour (2006-2012)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Aide au retour volontaire	1 991 78%	2 051 41%	2 227 18%	2 913 19%	4 016 28%	4 726 30%	4 859 28%
Aide au retour humanitaire	548 22%	2 898 59%	10 191 82%	12 323 81%	9 761 70%	10 608 67%	12 090 69%
Aide au retour simple	-	-	-	-	277 2%	506 3%	624 3%
Total	**2 539**	**4 949**	**12 418**	**15 236**	**14 054**	**15 840**	**17 573**

Source : Anaem/Ofii

Cibles prioritaires du dispositif, les demandeurs d'asile déboutés ne représentaient qu'à peine 5% des « retournés » en 2006. Le fossé qui séparait l'objectif initial des résultats observés n'a fait que se creuser au fil des années : en 2011, « 498 personnes ont quitté les Cada, par le biais du dispositif de l'aide au retour volontaire, contre seulement 357 et 324 en 2010 et 2009[773] ». La progression constante du régime des aides au retour a résulté de l'explosion du nombre de bénéficiaires du « retour humanitaire ». Cette procédure permet à la France d'organiser de manière formellement légale[774], des départs contraints en les motivant par la situation de

[771] Assemblée nationale, 2010, Avis n°2861 sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VII, p. 39.
[772] Ofii, 2012, *Rapport au comité consultatif du 17 décembre 2012 sur le dispositif d'aide au retour volontaire des étrangers dans leur pays d'origine pour 2013*, p. 2.
[773] Ofii, 2011, *Rapport d'activités*, p. 25.
[774] Selon l'article R. 121-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale, les ressortissants mentionnés au premier alinéa de l'art. L. 121-1 [les ressortissants communautaires] ainsi que les membres de leur famille mentionnés à l'art. L. 121-3 ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues à

dénuement des populations ainsi déportées. En Seine-Saint-Denis, 89% des reconduites de 2008 ont été réalisés par le biais de cette mesure (Cette France-là, 2009 : 250). La part croissante du dispositif de l'Ofii dans la mise en œuvre des reconduites a été rendue possible par l'organisation d'opérations ciblées d'expulsions locatives et territoriales, envers les citoyens européens, roumains et bulgares en particulier (nous y reviendrons plus longuement dans le chapitre suivant). En 2008 comme en 2009, plus de 70% des départs encadré par cet office ont concerné ces nouveaux ressortissants de l'UE, légalement libres de circuler dans l'espace communautaire, quoique soumis à un régime transitoire concernant leur séjour en France.

Les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie dans le dispositif de retours aidés

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Aide au retour humanitaire	2 189 **76%**	9 178 **90%**	11 040 **90%**	9 141 **94%**	8 713 **82%**	10 378 **86%**
Aide au retour simple	-	-	-	125 **45%**	192 **38%**	281 **45%**
Part sur l'ensemble des retours Ofii	**44%**	**74%**	**72%**	**66%**	**57%**	**61%**

Source : Anaem/Ofii

Pour rappel, les citoyens européens ne sont pas éligibles à la procédure de « retour volontaire » mais uniquement au « retour humanitaire » (ARH) et, à partir de 2010, à l'« aide au retour simple » (AR) s'ils séjournent en France depuis moins de trois mois[775]. Une lecture plus fine des chiffres publiés par l'Ofii révèle que les Roumains ont davantage été concernés par ces mesures que les Bulgares.

Les Roumains davantage ciblés que les Bulgares

		2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Aide au retour humanitaire	Roumains	1 693 **58%**	8 245 **81%**	10 177 **83%**	8 182 **84%**	7 284 **69%**	9 042 **75%**
	Bulgares	496 **17%**	938 **9%**	863 **7%**	959 **10%**	1 429 **13%**	1 336 **11%**
Aide au retour simple	Roumains	-	-	-	125 **45%**	160 **32%**	240 **38%**
	Bulgares	-	-	-	?	32 **6%**	41 **7%**

Source : Anaem/Ofii. Les pourcentages traduisent la part respective de ces ressortissants sur l'ensemble des départs propres à chacun de deux procédures auxquels ils sont éligibles.

---

l'art. R. 121-1 pour l'entrée sur le territoire français [présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité]. » Au-delà de trois mois, les Roumains et les Bulgares doivent justifier disposer des ressources nécessaires à leur séjour ou obtenir une autorisation de travail.

[775] Les conditions d'application de l'aide au retour sont stipulées dans la circulaire n°DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou de dénuement, puis redéfinies par l'Ofii dans l'instruction n°2010/03 du 15 mars 2010 sur la mise en place du dispositif d'aide au retour et à la réinsertion. La politique d'aide au retour a été de nouveau réformée par l'arrêté n° NOR/INT/V/13/00844/A du 16 janvier 2013 du Ministère de l'Intérieur (JORF du 19 janvier 2013).

« Illégalisés » en tant que « charge déraisonnable pour l'État[776] », ces citoyens communautaires sont reconduits, sous escorte, par l'Ofii. Alors que l'entrée dans l'UE en janvier 2007 devait leur assurer une plus grande protection juridique contre les mesures d'éloignement, ils ont été autant frappés qu'auparavant. L'orientation à la baisse des objectifs chiffrés des reconduites fixés pour 2008 a, selon le projet annuel de performances, tenu « compte de l'ouverture en 2007 de l'Union européenne à la Roumanie[777] ». Pourtant les expulsions de personnes originaires de ce pays ont, cette année-là, triplé par rapport à 2007. Représentant déjà en 2006 près d'un quart des étrangers reconduits aux frontières, les Roumains sont restés, entre 2008 et 2010, en tête des « nationalités les plus touchées par une mesure d'éloignement[778] », et en l'occurrence par une « reconduite volontaire ». A l'inverse, les aides à la réinsertion, pourtant présentées comme le corollaire de l'aide au départ, n'ont pas connu la même impulsion.

Aider à la reconduite plutôt qu'à la réinsertion ?

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Nombre de retournés	4 949	12 418	15 236	14 054	15 840	17 573
Nombre de projets de réinsertion (% par rapport aux retournés)	374 **7%**	409 **3%**	558 **< 4%**	1 383 **< 10%**	376 **2%**	421 **2%**
Nombre de retournés roumains	1 693	8 245	10 177	8 182	7 284	9 282
Nombre de projet de réinsertion en Roumanie (% par rapport aux retournés)	90 **5%**	85 **1%**	146 **1%**	72 **< 1%**	10 **< 1%**	1 **< 1%**

Source : Anaem/Ofii

Inexistante en Bulgarie, cette assistance n'a concerné que 72 des 8 182 Roumains reconduits par l'Ofii en 2010. En 2011, seules 2% des personnes retournées par l'Ofii ont reçu une « aide à la réinsertion économique ».

Par delà les discours et les bilans de départs effectifs affichés, le décryptage de la politique de renvois des étrangers sans titre conduit ainsi à douter de la capacité symbolique et pratique de l'État d'affirmer ses prérogatives de souveraineté. Malgré la rhétorique de « fermeté » et de « maîtrise des flux migratoires », l'objectif politique d'éradication de l'immigration clandestine se révèle aussi peu souhaité que praticable. Comme le remarquait un agent de l'État, l'organisation effective des départs contraints de sans-papiers ne représente « qu'une goutte d'eau parmi le nombre de personnes qui sont encore en France en situation irrégulière[779] ». Face aux échecs antérieurs[780] qu'a connu le mécanisme d'incitation au retour,

[776] Circulaire n° NOR/INT/D/00/00115/C du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et à l'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007.
[777] Mission interministérielle Immigration, asile et intégration, Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008, p. 29.
[778] Assemblée nationale, 2010, Avis n°2861 sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome VII, p. 38.
[779] Représentation de l'Anaem au Mali, le 6 octobre 2009, à Bamako.
[780] En 2006, un rapport sénatorial considérait que les programmes d'aide au retour étaient des « instruments inefficaces » pour « résorber l'immigration irrégulière » : « Depuis 1991, date de création de ce programme

l'accroissement continu du nombre de renvoyés depuis 2007 questionne toutefois la réorganisation du travail quotidien des salariés de l'Anaem en charge de ce dispositif, et par delà, celui des institutions de l'immigration. Comment une telle évolution s'est-elle produite ? Comment dans les coulisses des administrations en charge des départs contraints, la mobilisation des agents de l'État s'est-elle agencée autour de la politique d'expulsion chiffrée et quels en ont été les effets pratiques ?

2. La mobilisation des agents de l'État

a. « Il faut faire des retours ![781] »

Inscrite dans le jeu des relations institutionnelles de pouvoir et d'autorité, la programmation quantitative des départs contraints s'est accompagnée d'une pression hiérarchique exercée en cascade depuis le sommet de l'État, relayée par l'intermédiaire des préfectures jusqu'aux services déconcentrés. Moyens d'action parmi d'autres, le rappel de cet impératif politique et l'appréciation de son état de réalisation, aux niveaux national et local, ont entretenu la mobilisation permanente des administrations, influé sur leurs priorités et, face aux difficultés qu'elles éprouvaient à atteindre les quotas fixés, servi de levier pour tenter de repousser leurs limites. Dans cette logique, de nouvelles interdépendances ont vu le jour pour conjuguer les moyens d'intervention et coordonner l'action des acteurs institutionnels. Celles-ci ont eu pour conséquence de transformer en profondeur le fonctionnement et les pratiques des administrations, qu'il s'agisse des services de police (Martelly, Mouhanna, 2007 ; Mucchielli, 2008) ou des préfectures (Spire, 2008). Chargée de la gestion des aides au retour, l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) n'a pas échappé à ce processus, comme le remarquait d'ailleurs la responsable d'une direction territoriale :

> « Sur l'aide au retour, il y a beaucoup de choses qui ont changé parce que comme c'était une volonté ministérielle, les préfets ont été mobilisés et ils ont eux-mêmes largement mobilisés nos services[782]. »

À diverses reprises, les préfets ont, en effet, été réunis au ministère pour aborder spécifiquement la pratique d'expulsion ; certains d'entre eux ont également été convoqués et rappelés à l'ordre en raison d'un nombre de renvois jugés insatisfaisant par rapport aux attentes du gouvernement[783]. Exhorté à produire davantage de résultats, le préfet de Loire Atlantique a opté pour une mise en application du dispositif expérimental d'aide au retour volontaire dans son département dès décembre 2005 ; blâmé de nouveau en septembre 2007, il a créé, dans les semaines suivantes, un « comité opérationnel d'éloignement » où étaient conviés, chaque vendredi autour d'une même table et durant une heure et demie, les services

---

[d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire], environ 14 000 personnes en ont bénéficié, soit moins de 1 000 par an. Ce résultat modeste est encore plus marqué depuis 2000, le nombre médian de bénéficiaires étant plus proche de 650. » (Sénat, 2006, *Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration* clandestine, Tome I, p. 198.)

[781] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

[782] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.

[783] Le Monde, 12/9/2007, « Des préfets convoqués au ministère de l'immigration pour insuffisance d'expulsions »

de la préfecture, de la gendarmerie, de la police et de la police aux frontières ainsi que la direction territoriale de l'Anaem, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), la direction départementale du travail et de l'emploi, et la direction des douanes.

Dans l'ensemble des implantations de l'agence, la question des aides au retour a été abordée de façon collégiale, sous l'égide des préfets, au sein des pôles de compétence éloignement. Nouvel espace de production et d'évaluation de l'action publique locale en matière de reconduites à la frontière, ce cadre d'échanges et de coordination a établi des connections entre des champs et des modes d'actions variés, entre des politiques publiques qui étaient jusqu'alors mises en œuvre de façon sectorielle et indépendante.

Chargée d'« offrir » une aide aux étrangers en situation irrégulière, l'Anaem est amenée à inscrire son action aux côtés des services répressifs, en tant que partie intégrante des administrations impliquées dans la politique d'expulsion chiffrée. Le dispositif est placé sous la responsabilité du préfet et s'accomplit en « étroite collaboration avec la préfecture », sur « sollicitation du préfet[784] ». Le pilotage de l'aide au retour revient donc aux préfectures qui l'adaptent en fonction du nombre d'expulsions qui leur sont assignées.

Ainsi incorporé à la gestion collective des reconduites, cet établissement public a dû « rendre des comptes[785] » aux préfectures, fournir les « chiffres les plus précis possibles, les perspectives de retour qu'il pourrait y avoir, les rendez-vous qu'on a pu avoir avec monsieur untel…[786] » Comme le remarquait un salarié de l'Anaem, cette interdépendance a fait naître de nouvelles pratiques placées sous le sceau de l'injonction au départ qui entrent en contradiction avec l'affichage du caractère « volontaire » des retours organisés par l'Anaem :

> « L'amalgame est d'autant plus grand que dans les statistiques du ministère de l'Intérieur et maintenant chez Hortefeux, on met tout ensemble, les retours volontaires, les Roumains et les expulsions. Tout est compris dedans, on fait du chiffre, et c'est pour ça que les préfectures talonnent toutes les directions départementales pour dire : "Mais qu'est-ce que vous faîtes ? Vous n'en faites pas assez !"[787] »

Le degré de pression exercé par les autorités locales sur l'Anaem a toutefois varié d'un département à l'autre, subordonné aux stratégies préfectorales et à la part d'arbitraire de leurs décisions.

A rebours de la représentation dualiste de la pratique des renvois, ces interactions révèlent la perméabilité de la frontière catégorielle entre les reconduites « forcées » et « volontaires » ainsi que l'imbrication des registres sécuritaire et humanitaire dans l'organisation coordonnée du processus de départs contraints. L'association d'acteurs aux rôles disparates a, en effet, facilité l'éclosion d'une collaboration opérationnelle entre les services de la préfecture, la police et l'Anaem ainsi que l'aménagement d'actions concertées ayant pour finalité la sortie du territoire. Renforçant conjointement la menace d'un retour forcé et l'illusion du retour aidé comme une alternative réelle et digne à l'expulsion, la coopération quotidienne entre les

[784] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.
[785] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[786] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[787] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008, à Dakar.

agents de l'Ofii, des services de police et de la préfecture a participé au maintien et au développement du dispositif de retour. Subordonné au mode opératoire défini par le politique, le travail des agents du retour volontaire comme celui des policiers s'est, de fait, métamorphosé. Si les services répressifs sont sommés de « faire du chiffre », l'Anaem est pour sa part encouragée à « faire du retour ».

En pratique, la politique du chiffre s'est traduite par une inflation de consignes verbales et écrites, dont la presse a régulièrement fait état. Ces instructions révèlent le processus de rationalisation et de routinisation de la pratique d'expulsion au sein des administrations. Les injonctions ministérielles aux préfets sont répercutées au sein des services de polices, à l'exemple de la note de service du 25 juillet 2011 envoyée par le responsable de la direction départementale de la sécurité publique du Loir-et-Cher à ses unités :

> « Conformément aux exigences du Ministère de l'Intérieur, **le nombre de reconduites d'étrangers en situation irrégulière devient l'objectif prioritaire de la DDSP pour le reste de l'année 2011**[788]. »

La quête du chiffre a favorisé l'instauration de pratiques abusives, d'autant plus vivement contestées : en février 2011, une instruction interne au commissariat de Cannes demandait aux agents de cibler les ressortissants tunisiens[789] tandis qu'en Ile-de-France, la préfecture de police de Paris et les directions départementales de la sécurité chargeaient leurs effectifs de recenser les interpellations de personnes originaires de pays d'Europe de l'Est[790]. Si le recours à de telles mesures discriminatoires n'est pas nouveau, leur usage s'est affiché à l'avant-scène de l'action publique. Conséquence directe de l'obligation de résultat qui pesait sur les services concernés, la pratique d'interpellation s'est transformée en une politique de traque. On l'a vu lors des arrestations de sans-papiers aux abords d'institutions jusqu'alors préservées comme les établissements scolaires et les structures d'hébergements. Dans le jargon administratif des services de police, il est question d'« opérations spécifiques de recherche et de contrôle »[791] de sans-papiers, ou encore de « mise à disposition des personnes étrangères déboutées du droit d'asile. » Ainsi cette note du directeur de la sécurité publique d'Indre-et-Loire en décembre 2011 qui détaillait le mode opératoire d'arrestations de personnes signalées par les préfectures :

> A partir de la liste des fiches de signalement fournies par la préfecture, une surveillance est exercée aux abords du foyer CADA ADOMA – 10, rue du chemin vert à JOUE-LES-TOURS, ainsi qu'à proximité du domicile de la famille H***** – [adresse] à TOURS.
>
> Les personnes déboutées du droit d'asile, figurant sur la liste de la préfecture, doivent être contrôlées sur la voie publique (sur la base des fiches de signalement en matinée et sur réquisition du Procureur de 14h00 à 20h00) et conduites dans le cadre du contrôlé d'identité au commissariat pour être mises à disposition de la Brigade de Police Administrative, quel que soit le document présenté.
>
> En cas de refus, celles-ci seront contraintes pour vérification d'identité.

[788] Direction Départementale de la Sécurité Publique (DDSP) du Loir-et-Cher, Note de service n°107/2011/DDSP, « Reconduites d'étrangers en situation irrégulière objectifs prioritaire du second semestre de l'année 2011 », 25/7/2011. Le document original soulignait la portion de phrase reproduite.
[789] Nice Matin, 21/2/2011, « Tunisiens : la note qui fâche au commissariat de Cannes. »
[790] Le Parisien, 22/2/2011, « La polémique enfle sur les notes de police visant les étrangers. »
[791] Extrait de la note de service n°189/DDSP/2011 du Directeur de la sécurité publique d'Indre et Loire, 7/12/2011.

D'une manière générale et dans le cadre de cette opération, toute personne étrangère (non signalée par la préfecture), dont le contrôle (réquisition Procureur, contrôle routier, contrôle préventif de l'article 78.2 al 2) révélera sa situation irrégulière sur le territoire, sera mise à disposition de la Brigade de Police Administrative, du Quart de jour ou du SCN en dehors des heures ouvrées.

Par ailleurs, la Brigade de Police Administrative de la SD procède à des vérifications de domicile, à raison de 3 par jours, à partir des fiches de signalement d'étrangers faisant l'objet d'une OQTF.

Cette brigade, avec le concours des autres unités, sera amenée à procéder à d'autres investigations approfondies sur les personnes déboutées du droit d'asile et ce notamment au niveau de leur domiciliation.

Extrait de la note de service n°189/DDSP/2011 du Directeur de la sécurité publique d'Indre et Loire, 7/12/2011.

Parfois médiatisée lors d'opérations dites « coup de poing », la pratique d'expulsion s'est également faite plus discrète et de façon détournée comme cela fut le cas à la suite de la décision prise par la police des frontières en mai 2009 de ne pas autoriser des personnes résidant en France de façon régulière à revenir sur le territoire après un séjour à l'extérieur[792]. Le propos d'un sous-brigadier de la police aux frontières de Metz recueilli en 2005 par Libération illustre des effets de la culture du résultat et de l'influence des consignes sur le travail quotidien de cette administration :

> « Comment se passe votre travail ? On est à peu près à 54 % de l'objectif de reconduites qui nous a été fixé par le ministère de l'Intérieur pour la Moselle. Soit autour de 700 mesures d'éloignement pour un total de 1 300 à atteindre sur l'année (en 2003, la PAF de Metz a procédé à 650 reconduites, ndlr). On est donc loin du compte. On expulse à tour de bras, on fait les fonds de tiroir. On va chercher tout ce qui peut traîner comme étranger en situation irrégulière. On « fait » beaucoup de familles. Une famille, ça peut faire six personnes. Souvent, ce sont des gens qui sont là depuis des années. Même les collègues les plus durs chez nous ne comprennent pas[793]. »

L'emprise de la « loi du nombre » (Slama, 2008) dans la gestion quotidienne des aides au retour par l'Anaem n'a pas suscité une résonance médiatique comparable à celle qui a été donnée à l'action des services de police. Pourtant, le personnel de l'Anaem a également reçu, à maintes reprises, pour instruction d'optimiser ce mécanisme. Destinataire en novembre 2007 des félicitations du comité interministériel de contrôle de l'immigration pour son « professionnalisme » et son « dévouement », cette administration s'est vue, en septembre 2011, rappeler par M. Guéant son enrôlement actif dans l'objectif des 30 000 expulsions (voir plus loin). L'Ofii avait budgétisé 12 000 retours en 2011, pour finalement organiser 15 840 départs. A en croire les propos recueillis en interne, ce n'est pas tant le résultat chiffré qui guide le travail de l'Anaem que l'aboutissement des procédures engagées, la réalisation de « départs effectifs ». S'ils ont démenti avoir pour obligation d'instruire un certain quota de dossiers, les agents du retour volontaire n'en n'ont pas moins été enjoints, sous la pression des préfectures, de « faire des retours » :

[792] Anafé, 7 avril 2010, *L'imagination au service de la politique du chiffre* : et si on refoulait les étrangers en situation régulière ? La note de la police aux frontières empêchant les étran*gers résident en France d'y revenir* jugée illégale, Communiqué de presse.
[793] Libération, 20/9/2005, « Reconduire à "tour de bras", "faire du chiffre" ».

« *Les services de police ont des pressions que vous n'avez peut*-être pas forcément au sein de *l'Anaem en termes de chiff*res ? Si on ne les a pas, on en a quand même ! Vous avez des pressions en termes de chiffres sur le retour ? Pas en termes de chiffres, mais il en faut, il faut des départs effectifs. Cela dépend aussi des mouvances politiques des préfectures. Mon collègue de Montpellier a beaucoup plus de pressions du préfet que j'en avais eu sur Marseille. Il y a des préfectures qui ont appelé le directeur général de l'Anaem, des directions territoriales ou des agents en disant : "Il faut faire des retours !" C'est plutôt ce type de pressions. On rend des comptes de toute façon. Je n'ai jamais été autant en relation, quasiment au quotidien, avec les Paf et les préfectures sur ce sujet-là[794] ! »

Les effets de la politique du chiffre dans la gestion des aides au retour sont d'ailleurs perceptibles par delà les frontières nationales, au sein des représentations de l'Anaem à l'étranger, comme le démontre le propos d'un acteur institutionnel qui est impliqué dans la réalisation des projets de réinsertion au Mali :

« Ils sont quand même vachement liés aux chiffres, il n'y a qu'à voir avec les Roms en France mais ici [au Mali], on le sent bien aussi avec la baisse des chiffres. L'Anaem a besoin de chiffres, c'est dingue ! Quelle que soit la motivation du représentant de l'Anaem, il est noté, d'une certaine manière et avant tout par rapport aux chiffres et cela le fait chier d'ailleurs… Et c'est vraiment dommage parce qu'ici, il a plutôt de la bonne volonté, il pourrait faire plein de choses s'il avait une certaine autonomie et s'il avait un peu moins la pression sur les chiffres[795]. »

A l'exemple des services de police jugés sur leurs résultats, les salariés de l'Anaem sont évalués en fonction de leur productivité. L'incorporation des critères quantitatifs dans la gestion quotidienne de l'activité « retour et réinsertion » est d'ailleurs apparue au détour d'une conversation avec un salarié en poste à Bamako :

« A l'heure actuelle, je suis à 77 validations de projets sur le Mali alors que j'étais à 97 l'année dernière. Aujourd'hui, on a 20 projets de moins que l'année dernière à la même date et 40 de moins qu'il y a deux ans. C'est-à-dire qu'on avait 153 projets en 2007, 137 en 2008 pour le Mali et 167 en tout avec la sous-région, donc à l'époque le Cameroun et la RDC, donc sur le Mali on avait déjà baissé de 20. On a des chiffres qui baissent assez sensiblement[796]. »

Cette approche comptable du dispositif d'aide au retour et à la réinsertion témoigne de l'obligation de résultat qui pèse sur ce fonctionnaire et dévoile une étonnante similitude avec les logiques qui encadrent les pratiques des services interpellateurs. Comment s'est opéré, dans ce contexte, le travail quotidien des agents de cette administration désormais sommés de « faire du retour » ? N'y a-t-il pas une contradiction à administrer l'expulsabilité des étrangers tout en produisant une définition institutionnelle du « retour volontaire » ?

[794] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[795] Cellule technique du codéveloppement, le 2 octobre 2009, à Bamako au Mali.
[796] Représentation de l'Anaem au Mali, le 6 octobre 2009.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 26 novembre 2007

ANAEM
Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations

002788

Le Préfet,
Directeur Général

Y.Muller/C.Blondeau
yolande.muller@anaem.fr

Note
à l'attention
des personnels chargés de la mise en œuvre des aides au retour

Objet : Mise en œuvre de la politique d'aide au retour

Comme vous le savez, les directions territoriales et le siège de l'Anaem sont mobilisés auprès des Préfets, pour faciliter le retour au pays d'origine des étrangers volontaires, en situation irrégulière en France ou y vivant dans des conditions de grande précarité.

A l'occasion d'une réunion du comité interministériel du contrôle de l'immigration, le 19 novembre dernier, il a été signalé à diverses reprises l'excellente qualité des actions menées, au titre de la prise en charge de ces publics, par l'établissement.

La très bonne organisation des retours a été particulièrement retenue.

Votre professionnalisme et votre dévouement dans la gestion des situations exceptionnelles très difficiles, générées par les longs trajets en autocar avec des franchissements de frontières particulièrement délicats, ont été largement soulignés.

Je tenais à vous faire part, et à vous dire ma satisfaction tant il est important pour notre établissement que notre action soit appréciée au plus haut niveau.

Je souhaite également mettre en exergue l'excellente coopération mise en œuvre entres les différentes directions territoriales mobilisées pour la réussite de ces départs.

Merci à tous

Jean GODFROID,

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Le Ministre

Paris, le 1er septembre 2011

NOTE
pour le directeur général de l'office français d'immigration et d'intégration

OBJET : Organisation de l'aide au retour / Centre d'accueil des demandeurs d'asile

Les aides au retour sont un facteur décisif de réussite de la politique d'éloignements, en ce qu'elles permettent de mettre en œuvre des retours volontaires.

Vous veillerez, les prochains mois de l'année 2011, à ce que ce dispositif soit mieux utilisé afin d'atteindre le nouvel objectif de 30 000 mesures d'éloignements.

Pour ce faire, vous vous assurerez, bien sûr, de la présence de représentants de l'OFII dans les centres de rétention administrative. Les visites régulières des directions territoriales de l'OFII dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) permettront, de même, de proposer les aides au retour aux ressortissants étrangers déboutés du droit d'asile.

Je souhaite, ainsi, que du 10 octobre au 10 novembre, des démarches systématiques de proposition des aides au retour aux personnes déboutées du droit d'asile soient mises en œuvre dans chaque CADA sur le territoire national. Vous conduirez ces démarches en étroite liaison avec les préfets de département.

Vous rendrez compte, régulièrement, au secrétariat général à l'immigration et l'intégration, de l'effet de ce plan sur l'augmentation du nombre de retours aidés.

Claude GUÉANT

Copie : M. le secrétaire général à l'immigration et l'intégration

b. L'administration des aides au retour

Le choix de départ a été d'enquêter auprès des différentes structures participant à la mise en œuvre de l'aide au retour volontaire, et en premier lieu auprès des directions territoriales de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem), devenue au cours de cette recherche, en 2009, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Partant d'une information issue pour l'essentiel de rapports officiels et des réglementations propres à cette politique publique, il s'agissait de saisir, à travers les discours et les méthodes déployées par les agents administratifs et leurs divers partenaires, l'architecture institutionnelle et les modalités concrètes d'application de cette procédure, d'observer les décalages entres les intentions, les moyens et les pratiques relatives à ce mécanisme d'incitation au départ. Quelle organisation est mise en place pour faire de ce dispositif un des leviers d'action de la politique de reconduite à la frontière ? Comment, en pratique, ce dispositif agit-il comme une forme de gestion du temporaire, entendu comme « illusion du provisoire » d'après l'expression consacrée d'Abdelmalek Sayad (2006 [1991]), et de traitement de l'expulsabilité des étrangers ?

Inscrit dans le champ politique de l'« action sociale[797] » d'État, ce dispositif est présenté comme une « aide de droit commun pour les étrangers en situation irrégulière ». L'octroi d'une aide publique en vue de la sortie du territoire n'est pas fortuit ni les conditions et les situations dans lesquelles celle-ci est proposée. Comment les agents du retour volontaire se représentent-ils leur rôle et conçoivent-ils cette relation d'« aide » dans un contexte caractérisé par la précarisation du séjour des étrangers et les quotas d'expulsion ? Qu'est-ce qui se joue dans la construction d'une « offre » publique de retour et dans son rapport à la « demande » individuelle ?

L'analyse sociologique du « devoir d'assistance et du droit des pauvres » qui est proposée par Georges Simmel dans Le pauvre fournit un point de départ théorique qui peut éclairer le cadre d'interaction dans lequel s'inscrit l'institution de l'aide au retour et la relation qu'elle instaure avec les personnes visées par cette politique d'État. Selon la conception simmelienne, le « pauvre » est celui qui occupe une position marginale dans la société (celle-ci étant d'ailleurs, selon l'auteur, analogue à celle de l'étranger dans la nation) et qui, en raison de cette situation, fait l'objet d'un traitement spécifique et est conçu en tant qu'objet d'assistance : « On est pauvre quand on est secouru. » (Simmel, 1999 [1908] : 487). L'auteur nous invite ainsi à concevoir la construction de cette relation d'aide par et dans la pratique de régulation des phénomènes de mise à l'écart :

> « D'un point de vue social, le droit du nécessiteux est le fondement du secours au pauvre. Car c'est seulement en posant ce droit, au moins comme une fiction juridique et sociale, que la pratique des secours aux pauvres semble échapper à l'arbitraire, à la dépendance financière du moment et autres aléas ; le fonctionnement des institutions est toujours plus fiable quand on part méthodologiquement du droit dans la corrélation de droit et de devoir qui est le vecteur de ces fonctions : car l'homme est en moyenne plus disposé à revendiquer un droit qu'à remplir un devoir. […]. Son sens [celui de l'aide publique aux pauvres], c'est précisément d'atténuer

[797] Circulaire du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement, Bulletin officiel Santé, protection sociale, solidarités, n°07/01 du 15 février 2007.

> certaines manifestations extrêmes de la différence sociale juste assez pour que cette structure puisse continuer à reposer sur celle-ci. […]. Cette situation sociologique fondamentale explique la complexité singulière de droits et de devoirs que l'on trouve dans l'assistance aux pauvres de l'État moderne. En plus d'un endroit on rencontre en effet le principe suivant : l'État a le devoir d'assister les pauvres, mais cela n'implique pas que le pauvre a le droit d'être assisté. » (Simmel, 1999 [1908] : 455, 459)

Dans le cas présent, ce sont la situation d'expulsabilité et l'objectif d'un départ hors du territoire qui motivent la prise en charge des étrangers et qui permettent de faire advenir la possibilité d'une intervention publique spécifique, légitimée par l'idée d'une exigence morale de la société et la fiction d'un « droit au retour ». La finalité de cette aide publique et des actions menées par les agents de l'Anaem pourrait sans doute être résumée en trois points, tels qu'ils ressortent de l'enquête : il s'agit d'abord « de mieux cerner ceux qui sont mal installés en France », ensuite « le but, c'est de les éloigner, de les faire partir » et, enfin, « la question c'est comment les fixer et faire de ce retour une valeur ajoutée » dans les pays où ils sont retournés.

Qu'il soit qualifié de « volontaire » ou de « forcé », le retour dont il est ici question naît d'une injonction légale liée au refus d'un quelconque droit au séjour. Les départs contraints des étrangers en situation irrégulière sont généralement distingués par le politique en fonction du degré d'emprise du contrôle étatique, qu'il soit exercé de façon directe par la force publique ou délégué à une organisation, selon le dosage des mesures coercitives, de la simple menace jusqu'au passage à la violence. Comment est appréhendée, dans les coulisses de l'administration des renvois, la distinction des procédures et le passage d'une catégorie à une autre ? Face aux interventions publiques enjoignant les étrangers à quitter le territoire, comment les agents de l'Anaem se positionnent-ils pour construire ces frontières catégorielles et tenter de maintenir le cadre discursif du volontariat ?

Pour comprendre les pratiques d'expulsion, les enquêtes se sont attachées à recueillir et à observer les mécanismes d'induction au départ et les différentes formes de contrainte instituées dans l'administration des retours. Cette démarche visait à saisir les logiques associant des registres contradictoires, en particulier quant à l'aide, au contrôle et à la répression. Comment opère la métamorphose qui transforme la contrainte de l'obligation légale de quitter le territoire en un « retour volontaire » ?

Les contraintes de l'enquête

Enquêter dans et sur l'administration des retours volontaires n'a pas toujours été chose aisée du fait de la prudence, voire parfois de la résistance que suscitait l'éventualité d'une observation extérieure au sein d'une institution marquée, à l'exemple des préfectures, par une certaine « culture de la discrétion » (Spire, 2005c : 13) et sur un sujet qualifié par mes interlocuteurs de « très délicat[798] », de « politique[799] » ou encore de « question sensible[800] ». Les salariés de l'Anaem étaient tenus d'observer une certaine réserve quant à la

[798] Direction de l'International et du Retour au siège de l'Anaem, le 29 avril 2008, à Paris.
[799] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.
[800] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.

communication avec l'extérieur, et une instruction interne leur a d'ailleurs interdit de partager toute « donnée d'activité chiffrée[801] » concernant le programme. Quatorze directions n'ont pas donné suite à ma demande d'entretien malgré mes diverses tentatives de relance écrites et téléphoniques. A deux reprises, la rencontre prévue au sein d'une direction territoriale a été repoussée jusqu'à ce que finalement tout contact soit rompu. Semblant observer une stratégie d'évitement, une direction a écarté ma sollicitation d'informations sur l'aide au retour au motif que le dispositif de réinsertion n'entrait pas dans ses fonctions, et a réorienté mes recherches empiriques vers les représentations de l'établissement à l'étranger.

Pour que je puisse m'entretenir avec le personnel directement chargé du retour volontaire au sein de cet établissement public, l'autorisation préalable du directeur territorial était impérative. Dans certains cas, c'était d'ailleurs directement le directeur territorial ou son adjoint qui me recevait, seul ou en compagnie d'agents spécifiquement chargés du retour. J'ai donc parfois eu le sentiment d'être canalisée et de ne pas avoir accès aux personnes avec lesquelles je souhaitais m'entretenir. Cette impression a toutefois été en partie nuancée par l'implication quotidienne des directeurs dans la gestion interne de cette procédure et, davantage encore, dans la coordination de son application avec les acteurs extérieurs, en particulier les services de la préfecture et de la police. Ces échanges ont dès lors mis à jour certains mécanismes de coopération interinstitutionnelle auxquels ne participaient pas forcément tous les agents du retour. Ils ont ainsi révélé les enjeux de ces interactions, dans les différents rapports de pouvoir et d'autorité qui en découlent.

Présentation des personnes enquêtées au sein de l'Anaem en France et à l'étranger

Personnes rencontrées	Professions antérieures des enquêtés
3 directeurs territoriaux	Oni Licence de sociologie puis Omi Doctorat en droit
4 directeurs adjoints	SSAE (responsable social) Omi Préfecture (secrétaire générale) Association puis Omi
8 secrétaires ou assistants administratifs (« agents du retour »)	SSAE (secrétaire) SSAE (assistant social) Omi (2) et Anaem (1) Samu social puis Omi Entreprise puis Omi Oni
1 chargé de mission à la direction de l'International et du retour	Chargé de communication à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
4 représentants à l'étranger	Oni (France, Tunisie) Omi (France, Sénégal) Omi (AH*, Pologne) Omi (auditeur, délégué régional)
2 responsables « réinsertion »	Volontaire à l'Agence française des volontaires du progrès puis Anaem Samu Social puis Omi (AH*, MS*)

*AH : assistant humanitaire (en zone d'attente)

*MS : médiateur social (en centre de rétention)

[801] Ofii, Instruction n°2010/03 du 15 mars 2010, p. 25.

Autre biais de cette étude, le refus systématique opposé à la rencontre des médiateurs sociaux de l'agence ne m'a pas permis d'obtenir des informations de première main sur le travail de l'agence au sein des centres de rétention. J'ai envisagé à un moment de contourner cette entrave en sondant la Cimade pour voir s'il était éventuellement possible de participer à ses actions juridiques au sein de son « pôle éloignement » ou dans un centre de rétention. Cette demande, qui impliquait dès lors de sortir de mon rôle d'observatrice, n'a pas abouti, en raison notamment de la position alors incertaine de cette association concernant son habilitation à intervenir en rétention du fait de l'instauration d'un marché de l'assistance juridique en rétention fin 2008. J'ai eu toutefois l'opportunité de m'entretenir avec un salarié de l'Anaem qui exerçait auparavant la fonction de médiateur social.

Menés sur le lieu de travail des enquêtés, durant leurs heures de travail, les entretiens réalisés en France ont débuté en décembre 2007 et se sont systématisés en 2008 dans un contexte caractérisé, de façon unanime, par l'« explosion » des retours humanitaires. La médiatisation régulière des départs organisés par l'Anaem a fait écho à l'intensification de l'activité observée auprès du personnel en charge de ce dispositif. En 2009 et en 2010, les investigations au sein de cette administration se sont poursuivies de façon plus ponctuelle afin de compléter et de réactualiser certaines données. L'essentiel des entretiens ayant été réalisé entre 2007 et 2009, la dénomination « Anaem » sera généralement employée, sauf si la compréhension du propos justifie l'usage de l'appellation « Ofii ».

Outre la direction de l'international et du retour (Dir) au siège parisien de l'agence, les directions enquêtées sont les suivantes : Clermont-Ferrand, Dijon, Lille, Lyon, Nantes, Marseille, Paris, Montrouge, Toulouse et Reims. Avec la réorganisation de l'établissement public, les zones de compétences des directions territoriales ont été remaniées et les implantations territoriales se sont démultipliées. De ce fait, le choix de retourner dans les directions qui avaient accepté de me rencontrer ou de revoir certaines personnes déjà enquêtées a été privilégié.

Par ailleurs, le travail d'enquête s'est accompagné de moments d'observation des interactions entre les agents administratifs et les personnes en cours de procédure de retour, lors de périodes d'affluences particulières, autour et à l'entrée des directions, ou devant le château de Vincennes d'où étaient organisés en 2010 les départs vers la Roumanie. Comme elles étaient placées sous le sceau de la confidentialité, je n'ai pas pu assister aux entrevues entre les agents de l'Anaem et les volontaires au retour dans les directions en France ni obtenir l'autorisation pour assister à l'organisation des départs au sein des aéroports.

Enfin, les investigations menées au sein des représentations de l'Anaem au Mali, au Sénégal et en Roumanie se sont également révélées fructueuses pour recueillir les opinions internes à l'institution sur la politique et les pratiques de retours contraints.

N'étant pas caractéristique de la seule administration, la réticence de la plupart des structures conventionnées avec l'Anaem en matière de retours à communiquer a également constitué un obstacle. Le respect de la clause de confidentialité inscrite dans ces partenariats a souvent motivé le rejet de ma requête par les « opérateurs » de l'Anaem. Néanmoins, la Cellule-relais

Ps-Eau, l'Association pour le formation, l'insertion et le développement rural en Afrique au Mali et l'association franco-bosnienne Mir Sada ont constitué de précieuses sources d'informations sur la mise en œuvre du programme d'aide au retour et de réinsertion, dans une perspective alliant le double espace du déplacement, l'ici et le là-bas.

Également sollicitée sur ce sujet, l'Organisation internationale des migrations (OIM) à Calais n'a pas donné suite à ma demande d'entretien, à l'inverse de ses bureaux parisien, marseillais et bruxellois. Ce dernier m'a permis d'appréhender plus particulièrement la politique communautaire de retour et le rôle de l'OIM à l'échelle de l'Union européenne, auprès des institutions européennes. Présentée comme « la spécialité[802] » de l'OIM depuis sa création en 1951, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'aide au retour constituent, selon cette organisation, un « service proposé aux migrants et aux États en matière de gestion des flux migratoires[803] ». Ce dernier s'effectue néanmoins dans un certain huis clos institutionnel : « Traditionnellement l'assistance au retour volontaire est ce que l'on appelle une activité "low profile", c'est-à-dire qu'on veille à garder profil bas[804] » remarquait ainsi le coordinateur du bureau de l'OIM à Bruxelles.

Loin de mettre au premier plan la gratification que pourrait procurer le sentiment d'« être là pour aider[805] », l'attention portée au travail des apparences et à la façon de présenter « avec prudence[806] » le rôle endossé révélait la discipline qui entourait l'exercice d'une fonction confrontée, selon l'expression de la responsable du bureau de l'OIM à Marseille, à la « représentation sociale assez négative du retour ». Lors des enquêtes, le contrôle du dicible traduisait, en partie, le souci des salariés de l'Anaem et de l'OIM de ne pas donner une impression trop incompatible ou contradictoire avec les fondamentaux de la représentation institutionnelle des retours volontaires. Cette attitude a été d'autant plus flagrante qu'ils se sont efforcés de construire un discours valorisant et de légitimer cette catégorie administrative contestée par certains de leurs interlocuteurs et souvent battue en brèche par leurs pratiques. « On a un gros travail de communication à faire, il faut avoir un discours qui est bien clair sur tout ça et qui passe bien parce qu'il y a un amalgame qui est souvent fait, y compris inconsciemment, avec les reconduites à la frontière. Donc je dis à tout le monde : "Moi, les reconduites, ce n'est pas mon domaine"[807] », m'expliquait ainsi un responsable de l'Anaem.

Des tensions étaient néanmoins perceptibles dans les perceptions que les salariés chargés d'appliquer cette procédure avaient de leur travail. Une des personnes rencontrées éprouvait des difficultés à discuter de son travail dans son entourage, à lui donner du sens face à la méconnaissance, aux représentations fantasmagoriques ou à la critique qu'il suscitait :

[802] Coordinatrice du programme « Conseil en vue du retour volontaire », le 5 mai 2008, au bureau de l'OIM à Paris.
[803] Citation extraite du site internet de l'OIM.
[804] Coordinateur du bureau à Bruxelles et du programme « Return and emigration of asylum seekers ex-Belgium », le 17 décembre 2008, au bureau de l'OIM à Bruxelles.
[805] Anaem à Reims, le 2 juillet 2008.
[806] Bureau de l'OIM à Marseille, le 20 mars 2009.
[807] Représentation de l'Anaem au Mali, à Bamako, le 6 octobre 2009.

> « Souvent quand je dis autour de moi que j'aide les étrangers au retour, on me dit : "Alors combien tu donnes pour qu'ils repartent ?" Et quand je leur dis : "2 000 euros", là ils me disent : "Tu ne dois pas chômer ! Tu dois avoir du boulot alors !" Et quand on vo*us dit cela, qu'est*-ce que vous répondez ? Ça dépend avec qui, on a vite ciblé son interlocuteur. Il y a des fois, je dis que je travaille à la préfecture [rires] et puis ça s'arrête là. Sinon j'essaye d'expliquer, je leur dis que c'est vraiment au cas par cas et que je n'ai pas dix personnes tous les matins qui attendent pour signer une aide au retour ! Il y a vraiment une confusion entre les mesures d'éloignement et le retour volontaire, enfin monsieur tout le monde ne sait pas vraiment comme cela se passe Avec les politiques actuelles, on n'est certes pas dans des bras ouverts pour tout le monde mais il y a des effets d'annonce aussi. Enfin, moi je trouve qu'il y a beaucoup de choses, quand ça a trait à l'étranger, que ça soit pour les faire venir, pour les faire repartir ou pour les intégrer comme on dit, on écoute un petit peu tout et n'importe dans les média donc voilà forcément après les gens réinterprètent[808]. »

La médiatisation des expulsions, du rôle de l'Anaem et la politisation de cette pratique administrative dans l'espace public a influé sur les discours recueillis. « C'est un peu déplaisant quand on regarde "Anaem" sur Google, on ne voit que ça, les Roumains, les Roumains, les Roumains », observait un fonctionnaire en poste à l'étranger. La communication politique pouvait aussi servir d'écran à l'expression d'un point de vue personnel. Comment les agents se positionnent-ils au regard de l'inscription de cette mission d'assistance publique dans la politique d'expulsion chiffrée ?

Parfois des tâches ou certains thèmes liés à l'exercice de leur fonction d'agent du retour[809] ont paru presque tabous. Le dialogue était parfois entrecoupé de déclarations qualifiées de « off », d'autres donnaient leur « joker » pour écarter des questions jugées incommodantes. Un salarié de l'Anaem m'a opposé un « devoir de réserve » (un autre, son « droit de réserve ») alors que je l'interrogeais sur le délai accordé aux personnes avant que leur lieu de vie ne soit évacué. Comme les réserves émises au nom du « respect d'une stricte neutralité[810] », ce type d'argument constituait une stratégie d'évitement fréquente parmi les personnes rencontrées : en tant que représentants de l'État, elles mettaient en avant un principe de loyauté envers l'institution et instauraient une distance, un rapport d'autorité qui leur permettait de couper court à l'embarras que pouvaient susciter le regard extérieur ou les contradictions auxquelles elles pouvaient être confrontées dans l'exercice de leur travail :

> « Moi, je suis fonctionnaire de l'État, mon rôle n'est pas d'entrer dans le débat politique. Il faut désamorcer le débat. J'ai des convictions mais je ne rentre pas dans le militantisme. Je ne le veux pas. Mais le jour où je serais en désaccord avec la politique, je partirais[811]. »

Parfois en proie aux doutes sur leur mission, les agents évacuaient leurs propres contradictions en se retranchant derrière l'ordre de la loi :

> « On est parfois confronté à des situations un peu compliquées… Mais c'est la loi qui a décidé, et le droit s'impose à tous, non[812] ? »

---

[808] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.
[809] Sur l'expression « agent du retour », il s'agit là du terme employé par les personnes enquêtées ainsi par les responsables à propos des salariés prenant en charge cette fonction.
[810] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[811] Propos d'un responsable de l'Anaem alors qu'il me conduisait vers la sortie des locaux, notes prises « à chaud ».
[812] Idem.

Perceptible dans les divers non-dits ou les allusions à demi-mot, le malaise des personnes rencontrées s'exprimait également dans le récit de leur travail quotidien, lors d'interactions avec leurs partenaires ou avec les étrangers, dans les situations inconfortables où ils disent qu'ils n'ont pas les moyens de répondre, qu'ils ne savent pas, qu'ils n'ont « pas de garanties » sur l'absence de risque, de persécution et le déroulement de l'arrivée au pays. Ils évoquaient aussi la « gêne de devoir appâter les gens avec l'argent », le fait d'avoir « du mal avec l'impression de brader leur retour », leurs « appréhensions » à coopérer avec les forces de l'ordre, leurs « scrupules » à l'égard des « cas de réfugiés qui veulent rentrer » ou encore la « déception » d'être contraint d'organiser leur travail en fonction des objectifs préfectoraux.

Pour certains agents, le nombre restreint de départs enregistrés jusqu'au milieu des années 2000 attestait de leur caractère volontaire. Aussi la pression à l'augmentation des cadences de départs a-t-elle parfois été perçue en interne comme une forme de dévoiement du dispositif qui mettait à mal leur façon de travailler face aux moyens dont ils disposaient pour l'exercer dans des conditions qu'ils estimaient satisfaisantes. En me raccompagnant vers la sortie des locaux, les agents exprimaient parfois plus aisément leur point de vue personnel, m'interrogeant en retour sur ma perception de leur activité. A l'une de ces occasions, l'un d'eux m'a ainsi glissé, brièvement sur le pas de la porte :

> « J'ai eu ma collègue de [telle ville] au téléphone pour savoir comment s'était finalement passé les départs qu'on avait programmés. Elle en a vraiment marre, elle n'en peut plus de faire du retour, de débarquer dans les squats à 5h00 du mat' ou après 21h00…[813] »

Si cela n'était jamais verbalisé directement, le travail quotidien de salariés de cette administration publique laissait néanmoins entrevoir des tâches ingrates, des situations équivoques, où l'écart entre la vision institutionnelle du retour volontaire et les « descriptions subjectives du travail[814] » (Dejours, 1998 : 64) était révélatrice des « contradictions entre la réalité globale, les apparences et l'activité réelle » (Goffman, 1973 : 48). Dans La présentation de soi d'Erving Goffman, ce type de situation est particulièrement présent lorsqu'il est question de « sale besogne[815] » et que celle-ci rend visible la « structure officieuse » d'une organisation, l'« autre face de la bureaucratie » :

> « Si une organisation veut réaliser ses idéaux les plus fondamentaux, elle est parfois obligée d'en mettre provisoirement certains autres entre parenthèses tout en continuant à donner l'impression qu'ils sont toujours en vigueur. » (1973 : 49)

Si les salariés de l'Anaem évoquaient l'« organisation invraisemblable » de leur travail et l'« énergie que cela demande par rapport au personnel à disposition, d'être présents tout le temps, tout le temps[816] », leur loyauté envers l'État prévalait : « On nous demande de le faire

[813] Propos d'un salarié de l'Anaem, sur le pas de la porte son bureau (notes prises « à chaud »).
[814] Nous reprenons la définition qu'en donne Christophe Dejours : « La "description subjective", qu'on oppose à la "description gestionnaire", est une description du travail qui est reconstruite à partir du récit […]. On découvre alors que le travail ne se présente pas du tout comme le souhaiteraient les concepteurs […]. Les imprévus sont légion, l'organisation du travail est constamment sujette à des modifications et à des improvisations qui placent opérateurs et chef d'unité dans des situations chaotiques, où il est impossible de prévoir ce qui va se passer. » (Dejours : 1998 : 64)
[815] Cette notion est empruntée à Everett C. Hugues (1962, Good people and Dirty work) pour qui tout travail a sa part de « dirty work » (sale boulot).
[816] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

donc on le fait[817] ». En se présentant comme des exécutants obéissant aux mesures décidées par les autorités, les agents trouvaient une porte de sortie stratégique, qui leur permettait de se désengager des actions pénibles, telles que l'évacuation des bidonvilles, et de se décharger de leur responsabilité.

S'ils percevaient la précarisation et la relégation des étrangers en marge de la société dans l'exercice de leur travail, leur ressenti et leurs conduites semblaient neutralisés par la raison d'État, la rationalité bureaucratique ou encore le sentiment de résoudre un « problème » par une action qualifiée d'« humanitaire ». Comment la participation à la politique d'expulsion peut-elle être présentée par ceux chargés de la mettre en œuvre comme une action pour le bien d'autrui, pour son intérêt et malgré lui ? Comment ont-ils construit non seulement ce discours de valorisation mais aussi leurs propres œillères ? Cette attitude des salariés de l'Anaem est révélatrice des « stratégies de défense contre la souffrance éprouvée dans le travail » (Dejours, 1998 : 17). Ces dernières participent du « retournement de la raison éthique » qui explique, en partie, le processus d'« enrôlement des braves gens » (Idem : 108) :

> « Le retournement de la raison éthique ne peut être soutenu publiquement et emporter l'adhésion des tiers que parce qu'il est fait au titre du travail, de son efficacité et de sa qualité. […] Il y a donc, ici, une sorte d'alchimie sociale grâce à laquelle le vice est transmuté en vertu. » (Idem : 113)

Mais le malaise perceptible au sein de l'administration des retours volontaire, dans les situation de face à face avec l'enquêté renvoyaient également à mes propres interrogations, sur l'attitude du « chercheur », dans la relation à construire entre la distance et l'engagement (ne serait-ce que par la contradiction) à aménager, ou réfréner, face à des propos qui me paraissaient parfois proche du déni de réalité, mais tout en préservant les conditions nécessaires à une démarche compréhensive. Il s'agissait non seulement de recueillir mais aussi d'interagir avec des discours surprenants, en ce qu'ils paraissaient empreints de mauvaise foi, teintés de xénophobie (du type le « bruit et l'odeur » des gitans) ou se livraient à des explications culturalistes (par exemple : « Les Arméniens, d'un point de vue culturel, ils sont plus dans une dynamique de travail que d'autres cultures »), ou simplement parce qu'ils opposaient une raison, une justification qu'il fallait entendre et analyser.

D'un autre côté, il fallait veiller à ce que l'entretien ne verse pas dans le « côté technique » ou le discours « plaquette de promotion » qui n'offrait qu'une représentation désincarnée de l'administration des retours contraints. Faire parler un agent de l'État de son travail sur un sujet « délicat », observer les coulisses de l'administration des renvois impliquait dès lors de mettre en question les positions à adopter, dans l'interaction de l'enquêté et de l'apprenti-chercheur, et en conséquence, d'interroger l'idéal de la neutralité scientifique à l'aune de ses propres subjectivités.

[817] Cette expression est récurrente dans les discours des agents, elle fait figure de leitmotiv.

b.1. Les agents du retour : l'organisation de la fonction dans l'institution

> « Avant, quand je présentais l'Omi puis l'Anaem, c'était à peine si je présentais la mission du retour parce que c'était anecdotique, enfin on avait trois ou quatre personnes en deux ans. Ce n'était vraiment pas la mission qui nous prenait énormément de temps. A l'époque on n'avait pas du tout besoin d'un agent qui s'occupait du retour et, clairement, moi avant, je ne travaillais pas du tout là-dessus[818]. »

Marginale jusqu'en 2006, la gestion des retours est, selon l'expression récurrente des agents, « montée en puissance » en 2007 jusqu'à devenir l'une des missions principales qui sont confiées à l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) et, à sa suite, à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Lors de la relance du dispositif, des membres du personnel de l'Anaem se montraient pourtant sceptiques sur la pérennité d'une telle politique. Invoquant l'antériorité d'un tel mécanisme et l'expérience de l'établissement dans ce domaine, certains d'entre eux n'y voyaient qu'un « effet de mode[819] », une tendance « assez cyclique en fonction des priorités gouvernementales sur les migrations[820] ». D'autres contestaient l'implication de l'institution dans cette activité, ne serait-ce que parce que, lors de la création de l'Anaem, il avait été davantage question de l'accueil des étrangers plutôt que de l'organisation de leur départ :

> « Au début, les nouvelles procédures [de retour] pouvaient être assez mal perçues par beaucoup de personnes, y compris au sein de l'Anaem. Les agents étaient un peu réticents, enfin ils disaient : "Ce n'est pas notre rôle. Nous, on est une agence de l'accueil." Bon, c'est vrai que cela pose des questions[821]… »

Ces divergences sur le rôle de l'établissement traduisaient la distinction des sensibilités qui distinguait le personnel administratif des travailleurs sociaux. Pour autant, la refonte des aides au retour a été de pair avec un redéploiement des effectifs internes à l'Anaem sur ce dispositif, et par conséquence, avec la résurgence d'une fonction quelque peu tombée en désuétude.

Plusieurs études (Spire, 2008 ; Sable, Simonet, Utchanah, 2012) ont décrit les services en charge des étrangers comme des « lieux de relégation » (Spire, 2007b) où « la pénurie organisée de moyens matériels et humains entretient l'idée d'une bureaucratie submergée et place ces usagers dans une position d'éternels assujettis » (idem : 4). La prise en charge des aides au retour par l'Anaem montre, à l'inverse, une logique d'adaptation de l'institution à ces potentiels bénéficiaires et le souci de proposer, de façon individualisée, ses services. Cette démarche puise en partie ses fondements dans la valorisation d'une « politique de proximité » :

> « On se donne un peu plus les moyens qu'avant [du temps de l'Omi] et on ne se donne pas les mêmes moyens qu'à Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux. Récemment, j'ai eu mon collègue de Lyon au téléphone, il m'a dit qu'il avait fait, en tout et pour tout, un seul retour sur le Cantal en quinze ans alors que moi, j'en ai déjà fait plusieurs depuis le début de l'année [2008]. Mais je lui ai dit que c'était le fait d'être plus près, d'être plus présent, de téléphoner, de dire qu'on est à

[818] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[819] Direction de l'International et du Retour au siège de l'Anaem à Paris, le 29 avril 2008.
[820] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[821] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.

> Clermont, de se déplacer, de suivre tous les dossiers de manière individuelle. On se rend bien compte que cela a eu des effets aussi[822]. »

Le personnel administratif de l'ex-Omi a été rapidement mis à contribution pour répondre à cette demande du pouvoir politique. Parmi les agents du retour rencontrés, plusieurs ont fait carrière au sein de l'Omi, voire parfois de l'Oni. Si la diversité des fonctions qu'ils ont été amenés à occuper au fil des ans traduit l'adaptabilité de l'établissement et du personnel aux orientations politiques, leur expérience professionnelle est également révélatrice de la primauté nouvelle qui est dévolue aux retours volontaires mais aussi des transformations qui ont suivi la mise en place des procédures en 2006.

Dans une moindre mesure, d'anciens salariés du Service social d'aide aux émigrants (SSAE) ont aussi été amenés à prendre en charge tout ou partie de la gestion des aides au retour. Lors de sa reprise de fonctions au sein de l'Anaem, après trois années de congé parental, une ancienne secrétaire du SSAE s'est ainsi vu confier, outre les tâches de gestion du personnel et de comptabilité dans la direction territoriale, l'application de l'aide au retour. Elle présentait cette nouvelle fonction comme la suite logique de ses attributions comptables, « puisque c'est lié, il y a une petite partie pécuniaire[823] ». Devenu auditeur sur les plateformes d'accueil du contrat d'accueil et d'intégration au sein de la direction Paris-Sud de l'Anaem, un assistant social avait, quelques mois avant notre rencontre, été promu « délégué de l'Anaem à Poitiers » et, à ce titre, la prise en charge des aides retours lui a incombé pour les départements de la Charente, de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vienne.

A partir de 2006, l'implication des agents dans la mise en œuvre des nouvelles règles des retours aidés s'est souvent faite au détriment de leurs attributions habituelles. Elle a produit un renversement dans la hiérarchie de leurs tâches prioritaires quotidiennes, et de fait, bouleversé leurs fonctions, comme l'illustre le propos d'un agent qui, depuis près de quarante ans, appliquait les différentes moutures de l'aide publique au retour :

> « Vous savez, moi je fais ça depuis mille neuf cent… je ne sais pas, depuis les premières aides au retour, le million Stoléru, et cætera. Donc ça date ! J'ai 38 ans de cette administration donc j'ai fait l'Oni, l'Omi, l'Anaem. Avant, quand cela touchait à peine une cinquantaine de personnes, c'était tout tranquille. Moi, je passais 70% de mon temps au regroupement familial, je ne me contentais pas seulement [comme maintenant] de faire l'information des gens, je faisais un tas de gestion du dossier de regroupement familial. Et les 30% restant, c'était le retour. Maintenant, tout cela, ça a été chamboulé. On en fait beaucoup, beaucoup… Avec les nouvelles lois qui sont sorties, ça devient vraiment l'usine[824]. »

Censée n'occuper qu'une part marginale de son travail, l'organisation des retours volontaires s'est en réalité avérée plus chronophage et intensive que prévu. Aux dires de certaines des personnes rencontrées, la polyvalence de leurs activités s'apparentait parfois à une véritable jonglerie au quotidien. En effet, les employés restaient tenus de mener de front leurs diverses responsabilités et de respecter les délais d'instruction prescrits alors que certains dossiers butaient sur des questions techniques telles que l'identification d'une nationalité ou l'acquisition d'un document de voyage.

[822] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.
[823] Idem.
[824] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.

Toutefois, la description subjective de ce travail a varié en fonction des flux d'activités gérés à l'échelle régionale et de l'évolution des moyens humains consacrés à l'organisation des départs. L'analogie à un travail d'« usine » faite plus haut par un employé, qui s'occupait à lui seul de cette mission pour la région Midi-Pyrénées et le Limousin, n'était pas évoquée au sein des « petites structures », telle que Nantes, Dijon ou Clermont Ferrand malgré l'observation d'une charge de travail croissante dans l'ensemble des directions :

> « Je suis cependant heureuse d'être ici, dans une petite structure et pas comme Paris. On a la chance d'être dans une zone il n'y a quand même pas non plus un afflux massif, et on n'est pas dans des objectifs, enfin on a tous des objectifs de chiffre mais ce ne sont pas les mêmes qu'à Paris, à Lyon ou à Marseille, donc nous, on a le temps d'approfondir. Ici au moins, l'humain c'est très important. Le facteur humain est au centre[825]. »

Si l'application des politiques d'aide au retour incombait de longue date à l'institution, cette activité y a occupé une place renouvelée. La priorité gouvernementale accordée aux départs et l'augmentation des cadences enregistrées à partir de 2007 ont contribué à faire émerger une spécialisation nouvelle au sein de l'établissement où un nombre croissant d'agents ne s'est désormais occupé « que du retour, à temps plein ». Au même moment, la mission « retour » s'est inscrite dans le plan de formation collective de l'agence. Dix ans plus tôt, le programme d'aide au retour ne mobilisait, au sein de l'Omi, que 17 agents qui n'étaient d'ailleurs pas uniquement affectés à cette tâche. Malgré la politique de réduction du personnel et la logique de gestion polyvalente des salariés de l'Anaem, le rôle d'« agent du retour-réinsertion » (selon la dénomination d'usage dans l'institution[826]) est progressivement devenu une fonction à part entière dans les directions territoriales les plus touchées par l'intensification des départs, à l'exemple de celles implantées en Ile de France, à Marseille, à Lyon, à Montpellier, à Bordeaux ainsi qu'à Lille. De véritables équipes du retour s'y sont structurées.

Le renforcement du personnel en charge du dispositif au sein de la direction lilloise offre un exemple de ce processus de recomposition de l'activité interne à l'Anaem et de la nouvelle répartition des rôles :

> « On a dû renforcer notre équipe retour parce que les agents sont pris de manière quand même assez intensive là-dessus. Avant, on avait deux personnes qui faisaient à mi-temps du dépôt de regroupement familial et à mi-temps du dépôt de dossiers retour. Mais ces derniers temps, le retour leur prenait de plus en plus de temps donc l'équipe retour s'est élargie. On a recruté deux personnes supplémentaires qui sont à Calais et ne font que du retour, à temps plein. De temps en temps, je viens en renfort pour faire l'info, pour monter un dossier. Et on a aussi mis à contribution nos assistants sociaux pour faire l'info[827]. »

A Paris, huit salariés se répartissaient en 2010 l'application de ce dispositif en fonction des lieux d'intervention, des publics, de leurs compétences linguistiques respectives ou encore de leurs relations avec les partenaires extérieurs :

---

[825] Anaem de Clermont Ferrand, le 28 avril 2008.

[826] Cet intitulé apparaît dans les documents internes de l'Anaem, tels que dans le Descriptif des formations collectives du plan 2007-2008 (version du 23 avril 2007) et dans le *Contrat d'objectif*s et de performance pour 2010-2012 de l'Ofii. Les personnes enquêtées utilisaient, quant à elles, le terme d'« agent du retour », qui est repris dans ce texte.

[827] Anaem de Lille, 30 avril 2008.

> « *Et l'équipe du retour regroupe combien de personnes en tout dans la direction* ? Huit. Donc il y a Alice, l'adjointe du chef de bureau, qui fait tout. Elle est beaucoup en contact avec les associations. Il y a aussi Hugues, il s'occupe des exilés et donc des maraudes près de la gare de l'Est. Florent s'occupe également des exilés mais avec un accueil plus général du public retour. Coralie s'occupe aussi de tous les retours. Valentine travaille en centre de rétention mais elle donne également des coups de main pour monter tous les dossiers de retour. Il y a aussi Albert qui s'occupe de cela depuis 9 ans et qui n'en a toujours pas marre… Marc parle le roumain, il s'occupe de ce public-là donc ça c'est très pratique. Et il y a également Richard qui parle chinois donc il s'occupe essentiellement du public chinois ce qui est bien parce que c'est un public qui est très mal à l'aise[828]. »

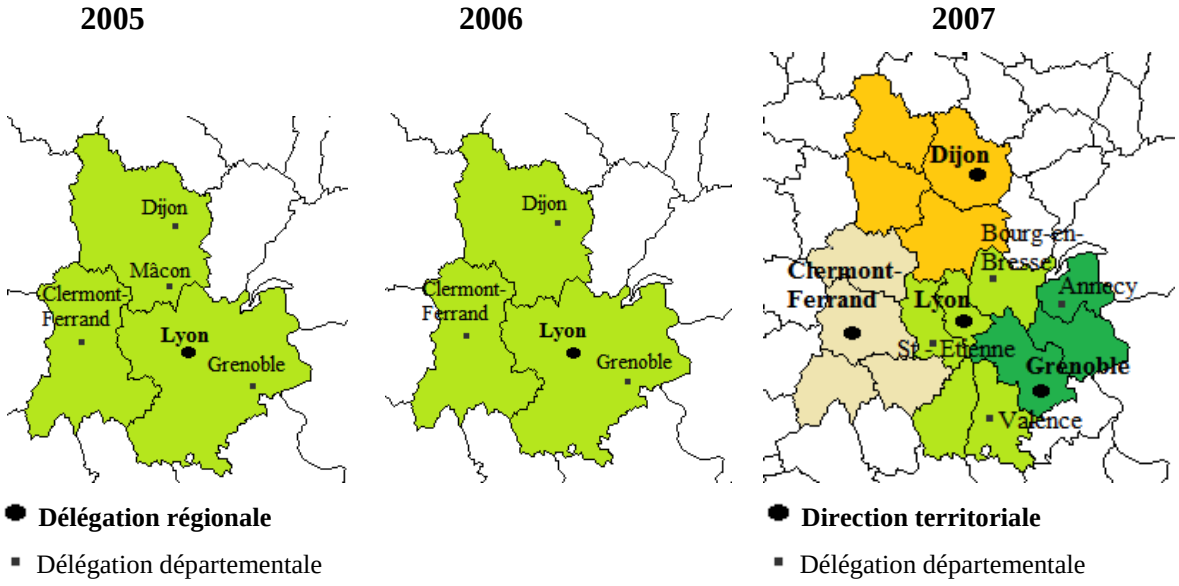
À la fois bailleur et gestionnaire de la politique publique d'aide au retour, l'Ofii comptait, en 2010, 71 salariés permanents[829], sous contrat de droit public[830] ou vacataires, spécifiquement chargés, au niveau du siège et des directions territoriales, de faire connaître et de proposer ce programme, d'instruire les dossiers et d'organiser les départs. En outre, les cinq employés des deux cellules voyagistes, créées par l'établissement en 2006 au sein des aéroports parisiens, ont pour fonction de faciliter l'acquisition des documents de voyage auprès des représentations consulaires pour l'ensemble des directions et d'encadrer l'embarquement des personnes convoquées au départ.

Pour parvenir à organiser plus de 10 000 départs par an, les périodes d'astreinte des salariés se sont multipliées, contraignant ainsi certains agents à travailler durant 24 heures d'affilée, et pour reprendre la formule de l'un d'eux, à faire preuve d'une certaine « abnégation ». Et, bien que la reconfiguration progressive du maillage territorial de l'Anaem ait réduit l'étendue des zones à couvrir pour un nombre accru d'agents du retour (voir page suivante[831]), la mobilisation de l'ensemble des membres du personnel a néanmoins été une pratique courante afin de seconder ponctuellement leurs collègues sur cette mission, lors de l'organisation de départs groupés. Les directeurs adjoints ont eux-mêmes été amenés à assister leur équipe et à recruter des renforts extérieurs, en particulier lors des « opérations de démantèlement des camps illicites[832] » auxquelles cette administration a participé depuis 2007. Comment conçoivent-ils leur fonction ?

[828] Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.
[829] Ofii, Procès verbal de la réunion du 20 décembre 2010, p.6.
[830] Une directrice adjointe précisait ceci : « Les agents du retour sont des assistants de catégorie 3, ce sont des agents statutaires non titulaires de l'Etat, ce ne sont pas des fonctionnaires. »
[831] Les fonds de carte sont repris de la cartothèque mise en ligne sur le site de l'académie d'Aix-Marseille.
[832] Ofii, 2011, *Rapport d'activité 2010*, p. 34.

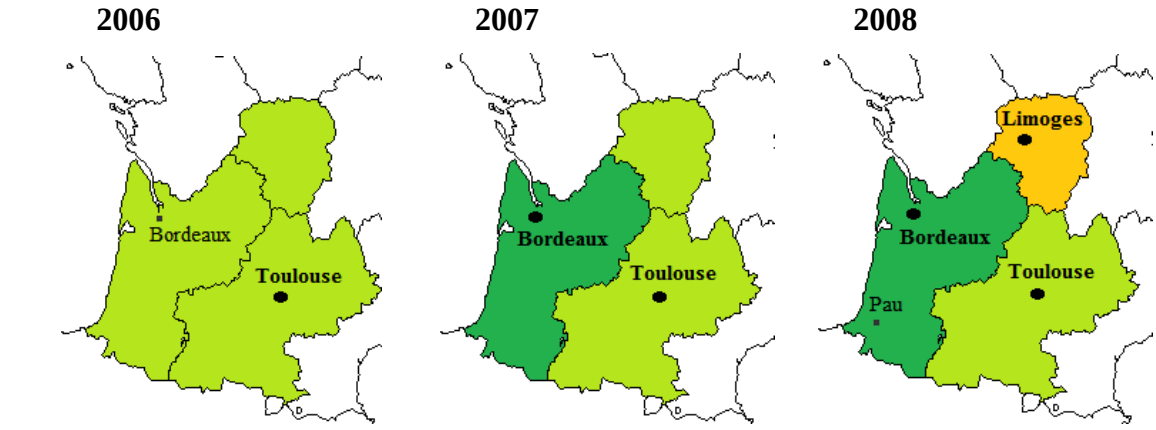
La redéfinition des zones de compétence : l'exemple de l'Anaem de Lyon et de Toulouse

La direction territoriale de Lyon



En octobre 2005, la compétence de la délégation régionale de l'Anaem à Lyon recouvrait l'Auvergne, la Bourgogne et la région Rhône-Alpes. En Bourgogne, l'Anaem comptait deux délégations départementales, l'une à Dijon et, l'autre, à Mâcon. Cette dernière a été fermée en février 2006 et son personnel transféré à Dijon. Elle était hiérarchiquement rattachée à la direction lyonnaise jusqu'en juillet 2007, date à laquelle elle est devenue autonome en tant que direction territoriale. Il en a été de même pour le bureau de l'Anaem à Clermont-Ferrand qui, jusqu'en septembre 2007, ne prenait pas en charge l'ensemble des missions de l'Anaem. Son rôle se cantonnait alors à celui d'une « boîte aux lettres », le travail d'instruction des dossiers administratifs incombait à la direction de Lyon. Depuis fin 2004, la délégation départementale de Grenoble intervenait en Savoie, en Haute Savoie et en Isère. Transformé en direction territoriale en 2007, ce bureau a ouvert une délégation départementale à Annecy tandis que la direction de Lyon a réorganisé son implantation géographique en créant trois délégations départementales, à Saint-Étienne, à Bourg-en-Bresse ainsi qu'à Valence.

La direction territoriale de Toulouse



En 2006, la direction de Toulouse était responsable de la gestion des activités dans les 19 départements qui composent l'Aquitaine, le Limousin et la région Midi-Pyrénées. Une délégation départementale a été créée à Bordeaux en 2006 et placée sous la hiérarchie de Toulouse. L'année suivante, l'implantation bordelaise était transformée en direction territoriale, prenant alors en charge de façon autonome l'ensemble des procédures de l'Anaem en Aquitaine. En 2008, une direction territoriale de l'Anaem a été implantée à Limoges circonscrivant ainsi la zone d'intervention de la direction de Toulouse à la région Midi-Pyrénées.

Si leurs positionnements sur cette aide diffèrent en fonction de leurs parcours professionnel et d'un travail quotidien à flux plus ou moins tendus, les employés rencontrés ont soulevé l'intérêt qu'ils éprouvaient à suivre une procédure de A à Z et à nouer des contacts variés, avec les consulats étrangers, les associations, les Cada (centres d'accueil de demandeurs d'asile), etc. Loin de confiner cette activité à de l'« administratif pur et dur », une salariée de l'équipe parisienne du retour volontaire remarquait ainsi que son action se déployait largement en dehors des bureaux de l'Anaem :

> « Tous les jours il y a des déplacements à l'extérieur, que ce soit pour aller déposer un dossier à l'aéroport, ou aller aux ambassades, faire des réunions à la préfecture ou pour les maraudes en relation avec la Brigade d'assistance aux personnes sans abri[833]. »

Les journées quotidiennes des agents se partageaient entre les tâches relevant de la promotion du retour, de l'accueil du public et de la conduite des entretiens, dans les directions de l'Anaem ou en extérieur, et un travail de back office dédié à la constitution des dossiers et à l'organisation pratique des départs qui était souvent comparé à celui d'une « agence de voyage, pour que cela soit le mieux pour les personnes, qu'ils arrivent quand même dans des heures correctes ».

En coulisse, l'administration des retours s'effectue en liaison avec les services préfectoraux qui, lors de la relance du dispositif en 2006, détenaient un pouvoir d'appréciation sur les dossiers que lui soumettaient les directions de l'Anaem. Ces dernières ont progressivement été affranchies de ce contrôle. Néanmoins, tout dossier constitué donne lieu à la remise d'une attestation de dépôt qui est faxée aux services préfectoraux : ce document est censé « couvrir », pour reprendre le terme employé au sein de l'agence, les sans-papiers en cas de contrôle d'identité. Mais, comme le remarquait un salarié de l'Anaem, « il faut encore que la personne qui s'occupe de ça à la préfecture soit là pour marquer une mention "aide au retour" sur Agedref[834] et qu'après la police qui arrête consulte la préfecture pour avoir le système Agedref avant de l'embarquer au Cra[835] ».

Si en principe la mesure de renvoi est, dans l'attente du départ organisé par l'Anaem, suspendue[836], l'aide au retour ne fait pas obstacle au fait que le préfet reconduise l'étranger. Plusieurs personnes ont été reconduites par la police alors qu'elles avaient engagé des démarches auprès de l'Anaem. L'issue de la procédure est communiquée aux autorités afin de préciser si l'individu « a définitivement quitté le territoire français », « n'a pas donné suite à la demande » ou « ne s'est pas présenté à l'embarquement à destination du pays de retour.[837] » Dans les deux derniers cas, « la préfecture qui avait comme indication "aide au retour" va le remettre dans le circuit des mesures d'éloignement à mettre en œuvre[838] ».

---

[833] Anaem de Paris, le 2 juin 2008.
[834] Il s'agit du fichier « Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France ».
[835] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[836] « Lorsque l'intéressé a répondu favorablement à la proposition d'aide au retour volontaire, l'exécution de la mesure d'éloignement est suspendue durant l'instruction de sa demande et jusqu'à la notification par la préfecture de la décision d'accord ou de rejet de la demande d'aide. » (Circulaire du 7 décembre 2006, p. 9.)
[837] Annexe 13 de la circulaire du 7 décembre 2006, op. cit.
[838] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.

S'ils ont pour directive d'organiser le départ dans le mois qui suit le dépôt de la demande, l'absence fréquente de document d'identification et la nécessité d'obtenir un laissez-passer consulaire constituent, selon eux, le « problème épineux de cette procédure » :

> « Il faut déjà cerner la nationalité, enfin la vraie et, quelque part quand même on demande, sous couvert de l'Anaem, de vous trouver une nationalité pratiquement. Et en deuxième, voir ce que ce consulat ou cette ambassade demande. À partir de là, ce sont eux qui sont les rois. »

En outre, le pouvoir de modulation des règles du retour volontaire dont disposent les préfets n'est pas exclusif. En effet, les agents de l'Anaem font valoir une certaine marge de manœuvre pour fonder leur décision et agir selon une logique de cas par cas à partir d'une « circulaire interne plus large[839] » qui, dans leurs pratiques, supplantait la circulaire de décembre 2006 :

> « C'est une procédure Anaem donc le directeur a quand même le droit de proposer d'autres procédures et il y a une certaine liberté aux vues du cas particulier de l'intéressé[840]. »

L'exercice de leurs fonctions n'est ainsi pas réductible aux seules règles officielles. Des considérations morales ou humanitaires sont invoquées pour adapter et appliquer le dispositif, par exemple dans le cas de certains conjoints de Français :

> « Il arrive que l'on prenne des gens dont on sait qu'ils vont revenir car c'est juste pour avoir un visa de conjoint de Français. S'ils nous présentent vraiment le fait qu'ils ont des difficultés pour financer un billet, qu'ils ne sont pas imposables donc dans certaines situations difficiles, on prend ces personnes-là en charge. On a eu le cas d'un monsieur qui a eu une aide au retour volontaire et quelques mois plus tard, on l'a reçu après sur la plateforme en CAI[841]. »

Depuis 2006, la loi exige de ceux qui n'ont pas une entrée régulière et six mois de vie commune en France avec leur conjoint qu'ils retournent dans leur pays pour solliciter un visa long séjour avant de pouvoir prétendre à l'obtention d'une carte de séjour. Ainsi utilisé comme une aide à la mobilité, le dispositif facilite in fine la réalisation des démarches de régularisation, ce qui n'a pas toujours été au goût des préfectures qui ont parfois exigé le remboursement des sommes allouées aux intéressés.

La fonction d'agent du retour exigeait certaines dispositions des salariés de l'Anaem pour produire une distanciation vis-à-vis de leur public et s'inscrire dans un rapport de subordination au pouvoir politique. Leur statut de représentant de l'État occupait une place centrale dans leurs façons de concevoir leur mission et leur rôle : « On est l'État et c'est important » a ainsi souligné une directrice territoriale. « Il s'agit d'une procédure d'État. Quand je présente le dispositif, je le présente de la manière la plus objective qui soit avec évidemment ma casquette de représentant de l'État donc j'agis dans l'intérêt de l'État français », a renchéri sa collègue[842].

C'est autour de ce rapport d'autorité et la croyance en un certain ordre social et national que se sont nouées leurs interactions avec le public et les façons d'administrer les départs. La cohésion idéologique des agents s'est également faite autour de l'appartenance à une

[839] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[840] Idem.
[841] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[842] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

institution qui n'est « ni la préfecture ni la police[843] » et qui fait valoir, comme base commune à ses activités, sa vocation d'aide aux étrangers, depuis l'encadrement du « parcours d'intégration » des immigrés jusqu'à l'organisation de l'aide au retour des sans-papiers. Lorsque les façades de certaines directions ont servi de support d'expression à diverses contestations (« Etat raciste » inscrit sur les murs de la direction lilloise en octobre 2009 ou « Feu aux Cra – Non aux expulsions » au siège de l'établissement en décembre 2009), la réaffirmation de cette conception de leurs actions était flagrante : « Nous on se bat au quotidien pour les migrants » avait déclaré à la presse[844] une salariée de Lille. « On apporte aide et assistance aux migrants » avait ajouté son collègue

Plusieurs enquêtés avaient auparavant travaillé dans des structures caractérisées par leur nature sociale ou humanitaire, telles que le Service social d'aide aux émigrants (SSAE), le Samu social, la Croix Rouge, sinon au sein de l'Omi en tant qu'assistant humanitaire ou médiateur social. Leur trajectoire professionnelle rejaillissait ainsi sur leur perception de leur fonction. Le personnel de l'Anaem mettait en avant le « service particulièrement utile[845] » qu'ils rendaient non seulement aux étrangers mais aussi aux travailleurs sociaux « bien contents de nous trouver à l'Anaem quand ils sont confronté à une personne qui leur explique qu'elle voudrait rentrer mais qu'elle n'a pas les moyens[846] », aux ambassades « qui refusent de prendre en charge leurs ressortissants[847] » ou encore aux « gens qui habitent autour des campements [et qui] sont bien contents que les gens repartent avec une aide au retour[848] ».

On peut repérer dans les convictions normatives qui étayent le rapport à l'aide des salariés de l'Anaem une certaine proximité avec l'idéologie du « maintien de l'ordre national » des guichetiers des préfectures telle que l'a analysé Alexis Spire (2008). Selon l'auteur, cette croyance conjugue trois impératifs liés aux notions d'« ordre public », d'« ordre moral » et d'« ordre économique » (Spire, 2008 : 41). Dans leur travail quotidien, les salariés de l'Anaem arbitrent et fondent l'octroi des aides matérielles sur des considérations relevant de l'intérêt public : soucieux de limiter les coûts des aides matérielles, de ne pas « gaspiller l'argent public[849] », ils veillent à prévenir d'éventuelles fraudes documentaires ou des « abus de procédure » en fonction des représentations qu'ils se font des étrangers et de leur légitimité à recevoir une aide de l'État, des besoins de « celui qui n'a pas de moyen » : on dira que « si vous êtes un ressortissant américain », « un étudiant qu'on voit arriver en Mercedes, la Rolex au bras » ou que « si vous êtes médecin, c'est qu'a priori vous avez les moyens financiers de rentrer par vos propres moyens. » Ils apprécient, en outre, au « cas par cas » le « risque de retour en France » pour déterminer l'octroi ou non d'une aide financière :

> « Par exemple, pour un ex-conjoint de Français, on regarde, on évalue, et généralement dans ces cas-là, on ne donne qu'une aide au retour simple sans pécule. De toute façon, il y a un fichier qui est envoyé à la préfecture de police et qui dit que la personne a bénéficié un jour d'une aide

[843] Anaem de Paris, le 2 juin 2008.
[844] Nord Eclair, 27/10/2009, « Après les dégradations subies par l'Ofii, la direction vient soutenir ses agents ».
[845] Expression employée dans cinq entretiens.
[846] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[847] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.
[848] Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.
[849] Anaem de Toulouse, le 30 avril 2008.

au retour. On sait que ce n'est pas notre retour qui va primer mais le fait que la personne ait eu une APRF ou une OQTF[850]. »

Au siège de l'Anaem, un responsable évoquait d'ailleurs la notion d'ordre public, dans son acception juridique, comme un critère de sélection pour octroyer l'aide à la réinsertion à ceux qui ne sont « pas passés par les tuyaux de l'Anaem », les « retours spontanés »[851] :

« Dès lors qu'il n'est pas un danger pour l'ordre public, il peut bénéficier d'une aide à la réinstallation. »

Pour faire référence à l'approche simmelienne de l'aide publique mentionnée plus haut, les discours recueillis révèlent combien le « devoir d'assistance publique » n'implique aucune corrélation avec un quelconque droit d'être aidé.

Leur conception de l'« irrégularité » allie le rapport aux droits et à la loi à une représentation sociale normative des « étrangers en situation de dénuement » (selon les termes officiels de la circulaire) et de leur place dans la société. La situation suivante, relatée par un salarié, révèle la tension entre ces deux dimensions : le père d'une famille malienne avait fait un séjour en prison pour avoir « touché des prestations de façon abusive, usé de faux papiers et travaillé au noir[852] » m'expliquait-il. A sa sortie, ce monsieur a été placé en rétention : « J'ai été le voir après que le juge ait décidé de prolonger son maintien en rétention. On a aménagé, en accord avec la préfecture, une aide au retour volontaire pour sa famille. Il devait recevoir 13 000 euros, pour lui, sa femme et ses enfants ! » Le père avait donné son accord mais à sa libération, sa famille avait disparu, « soustraite par des militants du Réseau éducation sans frontière, pour ne pas les nommer » précisait-il. A la rentrée, les enfants ont été scolarisés. Des militants se sont organisés pour venir les chercher, la mère était toujours invisible. « Finalement, ils ne sont toujours pas partis, lui il est toujours dans le collimateur de la préfecture, ils vivent d'expédients, ils n'ont rien, ils ne travaillent pas alors qu'ils auraient pu repartir avec treize milles euros. Bon, je suis bien conscient de la difficulté d'un retour synonyme d'échec pour une famille mais, là, vu leur situation actuelle, je ne sais pas quoi penser. Est-ce qu'il n'aurait pas été mieux de repartir… ? » Ils agissent pour faciliter le départ de « ceux qui sont mal installés »[853], qui « vivent d'expédients, n'ont rien et ne travaillent pas » et pour qui « c'est plus la galère que s'ils étaient chez eux ».

Les descriptions des agents suggéraient que la plupart des individus qui repartent avec l'aide au retour sont en situation de « désaffiliation » (Castel, 1994), à la fois improductifs et seuls, « à bout de ressources » sur le plan tant matériel que social. A Nantes, « les trois quarts des retours ce sont des personnes isolées et précaires » ; à Paris, « la plupart du temps ce sont des personnes en très grande précarité, des SDF, des gens à la rue ou très précaires » ; à Poitiers « elles n'ont plus les moyens de rester, elles n'ont aucun soutien financier, aucun soutien ne serait-ce que familial » ; à Reims, « ce sont des personnes épuisées, à bout, qui n'ont pas de ressources, qui n'ont pas de lien, c'est un ras le bol de leur situation en France » ; à Toulouse,

[850] Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.
[851] Direction de l'international et du retour au siège de l'Anaem à Paris, le 5 mars 2009.
[852] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[853] Les citations de cette phrase et celles du paragraphe suivant sont extraites de l'enquête menée en France au sein de l'Anaem.

« le plus souvent, ils vivotent à droite à gauche mais n'arrivent pas à survivre, ils n'ont même pas l'aide médicale d'État donc c'est vous dire ! Ils n'ont vraiment rien, rien, rien… Ils tournent en rond jusqu'à épuisement complet puis ils viennent nous voir. » La précarisation semble être un élément clé dans la compréhension des « demandes de retour » de sans-papiers, ou pour reprendre les termes d'un salarié de « ceux qui ont compris qu'ils n'avaient plus de place ici et, avec la pression des médias, la peur, qui se disent que mieux vaut rentrer par ses propres moyens que d'être expulsé[854] ».

De plus, le sentiment de vulnérabilité des demandeurs, l'idée qu'ils sont à court de stratégies permettant leur maintien en France et qu'ils ne peuvent pas attendre davantage apparaît dans le caractère d'« urgence » qui peut commander le départ : « On récupère des gens pressés et là, c'est complètement une demande d'urgence pour le retour. La plupart des demandes c'est : "Est-ce que je peux partir demain ?" Généralement, ils veulent partir le plus vite possible[855] », affirmait une salariée dont le propos faisait écho à celui de ses collègues. Cette observation est cruciale en ce qu'elle révèle la situation d'impasse et de dépendance dans laquelle se trouve une large part des personnes sollicitant l'Anaem. A travers l'urgence, ce sont la contrainte et l'absence d'autonomie qui sont en jeu, comme l'ont remarqué Robert Castel et Claudine Haroche :

> « De sorte que l'on voit concrètement comment la belle idée d'un individu libre et autonome peut se dégrader en celle d'un individu qui est commandé par le besoin, simplement parce qu'il ne dispose pas de ressources pour attendre […]. Cette dimension temporelle a une importance décisive pour assurer, ou au contraire interdire, l'indépendance. » (Castel et Haroche, 2005 : 64).

Au regard du profil des reconduits qui se dégage du propos des agents, on peut émettre l'hypothèse qu'ils sont en quelque sorte acculés et donc « mûrs » pour un retour, entendu comme un choix par défaut.

Dans la présentation de leur fonction, les salariés de l'Anaem ont strictement délimité leur tâche à la zone d'embarquement :

> « Je mets mon gars dans l'avion, tout ça et une fois qu'il est parti et ce n'est plus de mon ressort après ! S'il a un projet, il le fait. Il a été informé, il a donc reçu une plaquette où est indiqué l'organisme dans son pays où il faut qu'il s'adresse[856]. »

« Après, tout ce qui concerne la réinsertion se passe là-bas », expliquaient les agents. S'ils n'ont aucune maîtrise de ce qui se passera à l'arrivée ni d'informations sur la mise en œuvre du dispositif à l'arrivée, ils doivent pourtant tenter d'en produire une représentation valorisante, de retourner le statut de l'expulsable en un futur entrepreneur, de vanter (quitte à mentir[857]) les bienfaits d'une « pérennisation sur place[858] » pour laquelle ils n'ont aucune connaissance ni compétence technique.

[854] Anaem de Montrouge, le 3 décembre 2007.
[855] Anaem de Paris, le 2 juin 2008.
[856] Anaem de Toulouse, le 30 avril 2008.
[857] Sur la question du mensonge, nous y revenons plus loin.
[858] Anaem de Clermont Ferrand, le 28 avril 2008.

« C'est quand même le gros intérêt pour un retour au pays, c'est que cela ne soit pas un échec. La réinsertion, c'est un plus pour le retour au pays, c'est tout ce qui fait l'intérêt de notre procédure[859]. »

Bien que l'application des programmes de réinsertion à l'étranger relève plus de l'exception que de la règle, elle permettait néanmoins aux salariés de l'Anaem en France d'intégrer les critiques émises à l'encontre des expulsions : contre l'humiliation et l'abandon d'individus aux « mains vides », leurs discours faisaient valoir une dimension « humanisée » du départ contraint, que certains qualifiaient de « retour dynamique » ou d'« aide pour rebondir ». Les « rumeurs[860] » qui ont circulé sur l'accès des expulsés à cette mesure nourrissaient parfois leurs croyances, déformant ainsi les règles officielles :

« Et de toute façon, si la personne est renvoyée et qu'elle a résidé en France depuis au moins un an, elle a le droit au projet normalement. *Ah bon*... ? Je ne vois pas pourquoi elle n'y aurait pas le droit. *Je croyais qu'il fallait avoir résidé en France deux ans et être revenu depuis au moins* six mo*is mais il me semble que les expulsés sont exclus, c'est ce que l'on m'a dit.* Il faut que vous voyiez cela avec Y. mais non, je ne crois pas… Enfin justement j'ai envie de dire, justement, ils en ont encore plus besoin que les autres ! Mais après effectivement il y a une différence entre ce qui se passe et ce qui est écrit[861]. »

Par ailleurs, la politique de codéveloppement a fait l'objet d'une communication active au sein de l'Anaem par le ministère en charge de l'immigration, contribuant ainsi à faire naître de nouvelles attentes, souvent laissées en suspens :

« J'ai l'impression qu'il y a une véritable volonté. Nous, on nous informe de plus en plus qu'il y a des choses, voilà nous on ouvre une représentation en Algérie, il y a des accords de signer, parce qu'évidemment de plus en plus on est lié maintenant qu'on est passé sous la tutelle du ministère de l'Immigration. On est en contact direct avec le ministère et dès qu'il y a des décisions de prises au niveau gouvernemental, quand il y a des accords signés avec les pays étrangers de coopération au codéveloppement ou d'introduction de travailleurs ou de stagiaires professionnels, voilà c'est l'Anaem qui est derrière. J'imagine que de plus en plus, on va nous demander, ici aussi peut-être, de plus préparer en amont des départs le projet de réinsertion, enfin c'est ce qu'on fait déjà quand c'est possible… surtout que c'est tellement pas possible pour beaucoup de pays[862]. »

« On nous parle de codéveloppement mais il faudrait peut-être s'y mettre maintenant ! Mais après, quand la décision a été prise, la circulaire sortie, il faut du temps pour mettre cela en œuvre…[863] »

L'écart entre le discours officiel, l'organisation réelle de leur travail et leurs propres attentes face à celles du public était saisissant. Un des salariés en poste à l'étranger, proche de la retraite et « motivé sur la question » y voyait le résultat d'une « sorte de contradiction à la base » :

« Il faudrait que les agents soient vraiment formés en matière de réinsertion et bien au courant de la façon dont ça se passe au Sénégal, de la façon dont ça se passe au Mali, de la façon dont ça se passe au Cameroun, de la façon dont ça se passe en Arménie, parce que pour chaque pays il y

[859] Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.
[860] Terme repris d'un entretien réalisé à Bamako, le 15 octobre 2009. Le salarié précisait d'ailleurs : « Ce ne sont que des rumeurs. Il n'a jamais été question de proposer l'aide à la réinsertion aux expulsés. Il s'agit d'une décision politique et ce n'est pas dans les perspectives politiques actuelles, ce ne sont que des rumeurs. »
[861] Anaem de Paris le 26 juillet 2010.
[862] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[863] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.

a quand même des dispositions qui sont différentes. Mais la principale mission en France, ce *n'est pas la réinsertion.* Effectivement ce n'est pas la réinsertion et la réinsertion bon, vous n'avez pas été à [telle direction de l'Anaem], mais pour ce qui concerne la réinsertion, ce n'est pas grave, vous n'avez rien loupé [rire]. C'est très administratif, le gars qui était là, il allait partir à la retraite et c'était du genre : "Bon, vous avez votre passeport ? Vous avez votre carte d'identité ? Vous avez ça. Bien. Signez là. Signez ici. Très bien. Votre billet d'avion est réservé pour telle date." Et voilà, c'était un truc parfaitement administratif mais un cadre C non formé peut difficilement parler d'un plan d'exploitation prévisionnel, savoir ce que la personne va faire. Et puis il peut connaître quoi du Sénégal, du Mali, et cætera ? Ce n'est pas si simple que ça la création d'entreprise. C'est un métier ! Donc il y a une sorte de contradiction à la base, si vous voulez[864]. »

En dehors des dépliants de promotion à destination du public et des éléments de communication interne relatifs aux résultats positifs, aux « retours réussis », seul un logiciel de suivi administratif de la procédure leur permettait d'« avoir une idée de ce qu'il se passe » (le nombre de projets en cours, les domaines d'activités et les financements octroyés) mais non de répondre aux questions de leurs interlocuteurs. Ils n'entretenaient aucun contact direct avec les représentations de l'Anaem et les « opérateurs » de l'Anaem à l'étranger.

La séparation des rôles était néanmoins perçue de différentes façons par les agents du retour. L'urgence des départs et l'expertise des « gens sur place qui ont bien conscience des réalités de l'économie du pays, du terrain » rendaient pour certains leur intervention peu pertinente et risquée, ne serait-ce qu'en créant de faux espoirs ou de mauvaises surprises à l'arrivée. D'autres, plus sensibles aux questions de leur public, ont exprimé les difficultés qu'ils éprouvaient à tenir ce rôle alors qu'ils ignoraient tout de l'accompagnent à l'arrivée, à l'exemple d'un responsable social :

« En dehors du fait de leur donner les coordonnées, on ne peut rien leur assurer. Si, en général, on peut leur dire : "Il y a cet opérateur, vous pouvez le contacter". Mais il n'y a même pas une liaison, une coordination. Ils ne partent pas avec un rendez-vous avec la personne, je ne sais pas moi, un rendez-vous avec l'opérateur, en disant : « bon voilà tel jour vous arrivez, vous avez rendez-vous avec telle personne ». Ce qui pourrait être quelque chose de réconfortant mais ça n'est pas prévu. Ce qui n'est pas prévu non plus, c'est qu'il y a des personnes qui sont arrivées en nous disant qu'elles avaient tout abandonné, que leur logement avait été éventuellement détruit ou qu'elles avaient été chassés de leur logement ou il y a des personnes qui nous disent qu'elles ont été déplacées à l'intérieur de leur pays et que quand elles avaient voulu revenir dans la ville où elles résidaient habituellement, leur parcelle était occupée donc là elles disent : "Où je vais aller ?!... Où je vais aller ?!" Et on a aucun relais à l'arrivée pour dire vous débarquez et il y a tel ou tel service qui va pouvoir vous piloter pour ne serait-ce que pour un hébergement d'urgence pour les premiers jours. On n'a pas, même en interne, d'informations sur ce qui se passe pour les personnes à leur arrivée. Je n'ai pas vu en interne d'informations. Parce qu'on a fait des retours collectifs, on a fait des accompagnements dans des retours collectifs de Roumains, de Bulgares, ça aurait pu être l'occasion de dire ce qu'il s'était passé à l'arrivée. Qu'est-ce qui s'est passé ?! *Il n'y a pas eu d'échanges, un rapport ou…* On ne sait pas du tout, rien. Les gens, on leur a remis leur pécule et puis on ne sait pas ! On ne sait pas du tout comment les choses se sont déroulées. Donc quand des personnes viennent nous demander des renseignements sur "qu'est-ce qu'il peut se passer pour moi à l'arrivée ?", on n'a aucun moyen de leur répondre[865]… »

[864] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008 à Dakar.
[865] Anaem de Dijon, le 29 mai 2008.

Mais d'après certaines descriptions du personnel de l'Anaem, leur public n'en était « pas là », leurs projections dans l'avenir étaient encore « loin du projet de réinstallation ». L'argument de l'« entrepreneur au pays » ou du « migrant acteur du développement » n'avait pas un statut d'évidence dans la réalité et semblait ne trouver pratiquement aucune traduction dans leurs interactions quotidiennes avec les personnes contraintes au départ :

> « Pour l'instant, le rôle le plus difficile c'est de faire comprendre que déjà il faut prendre l'aide au retour. On a déjà un public qui a déjà du mal à comprendre qu'à un moment ou à un autre, il va falloir partir et je crois qu'ils sont encore loin du projet de réinstallation. C'est certainement fait pour essayer de leur donner envie de repartir mais c'est très difficile de faire le deuil de son droit au séjour en France. On n'en est pas encore à la création du magasin de coiffure à Erevan ! Moi, je n'ai jamais vu quelqu'un, si on va dire sur six ans peut-être trois qui ont vraiment posé des questions percutantes, pour qui il y a vraiment un projet derrière, qui dit : "Le projet, c'est ça parce que j'en rêve depuis longtemps". C'est pas ça ! C'est joliment marqué mais ça n'existe pas[866] ! »

Le rôle de l'Anaem en France est ainsi été orienté avant tout sur un objectif : « faire partir ». Comment est-il mis en œuvre dans le travail quotidien des agents du retour auprès des étrangers ?

b.2. Informer : de la rhétorique de la protection à la pratique du contrôle

Comment l'Anaem entre-t-elle en contact avec les personnes qui sont susceptibles de bénéficier du programme d'aide au retour ? Lors des enquêtes, la plupart des agents de l'établissement ont d'emblée insisté sur le caractère volontaire de cette procédure :

> « Nous, c'est sur la base du volontariat, ce n'est pas à nous d'aller les chercher[867]… »

> « N'oublions pas que c'est une proposition d'aide au retour volontaire, que la personne doit adhérer au dispositif, et donc c'est elle qui est appelée à se présenter de son plein gré[868]. »

A l'appui de ce discours d'institution sur le volontariat, une responsable de direction a également mis en avant les limites légales qui encadrent en principe l'intervention des agents en charge du dispositif :

> « On n'a pas le droit légalement de faire des démarches auprès des intéressés dans le cadre des décrets et des arrêtés sur le retour[869]. »

Excluant tout prosélytisme, la fonction d'agent du retour volontaire semble, selon ce propos, régie par une sorte d'éthique de l'accompagnement qui induit nécessairement de laisser l'initiative aux étrangers. Dans cette perspective, le rôle des agents du retour volontaire est de répondre à une demande, sinon à un besoin, et non de proposer une offre de retour. Le public ne serait dès lors composé que de personnes qui viendraient d'elles-mêmes dans les locaux de l'Anaem, motivées par une démarche personnelle et désireuses d'obtenir des informations sur le dispositif. Pourtant, cette définition restrictive du champ d'action des agents paraît non seulement paradoxale au regard du travail qui leur est prescrit mais aussi en contradiction avec les descriptions de l'organisation pratique de cette activité recueillies au cours des

[866] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[867] Idem.
[868] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[869] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

enquêtes. L'une des tâches principales qui est assignée aux agents, depuis la refonte du dispositif en 2005, a consisté à « communiquer le plus largement possible sur les nouvelles aides auprès des candidats potentiels et [à] leur faire une proposition personnalisée d'aide au retour[870] » dans le but de « toucher le plus grand nombre d'étrangers possible. » Une instruction précisait aux agents que cet objectif incluait les personnes en marge de l'institution du séjour :

> « Bien que moins facilement joignables, il importe également de toucher les étrangers en situation irrégulière, qui n'ont pas sollicité l'asile ou un titre de séjour[871]. »

Aussi le rappel préalable de l'obligation faite aux agents d'observer une position en retrait laissait-il transparaître d'une part, l'intérêt, sinon la nécessité, pour l'Anaem de faire intervenir un acteur intermédiaire entre l'établissement et le public visé et, d'autre part, l'écart qui sépare la définition légale de leur rôle et la réalité de leurs pratiques quotidiennes, selon les différents contextes dans lesquels s'inscrivent leurs interventions pour « faire l'info ». Derrière cette expression générique employée par les agents pour désigner les démarches entreprises en direction du public se déploient de nombreuses pratiques dont les formes et le sens varient en fonction des lieux, des destinataires et des supports utilisés.

De la définition de l'aide au retour comme d'un « droit commun[872] » a résulté l'idée d'un droit d'accès à l'information qui a légitimité l'aménagement d'un nouvel espace d'intervention institutionnelle :

> « L'idée est qu'il est important que les personnes aient en tête l'intégralité des possibilités qui leur sont offertes et que très vite, parce que c'est le meilleur moyen de réfléchir et de prendre une décision pesée, on leur explique qu'il existe aussi des moyens d'aller ailleurs, de rentrer chez eux ou d'aller ailleurs et, que si la demande de séjour ne fonctionne pas, il est toujours préférable d'avoir réfléchi et pensé à une solution de repli très amont, de sorte à l'avoir préparée, plutôt que de savoir cela dans l'urgence et de partir sans avoir envie de partir dans des conditions qui sont défavorables[873]. »

Pour le personnel de l'Anaem, cette tâche est conçue comme un « volet de l'accompagnement social des étrangers[874] ». L'un d'eux remarquait par ailleurs qu'il ne s'agit pas tant d'informer que de « sensibiliser au retour[875] », autrement dit de conditionner les étrangers à l'idée que leur place n'est pas ici et qu'ils n'ont d'autre choix que de partir :

> « On n'a qu'un message à faire passer : ça se finira par un retour, autant prendre le [retour] volontaire avec un pécule substantiel[876]. »

Pour « conscientiser » et « volontariser » au départ, l'argumentation des agents se nourrissait de l'incertitude et de l'instabilité de leur situation sociopolitique et conjuguait une logique

---

[870] Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005 relative au programme expérimental d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière, non publiée au JORF.
[871] Ofii, *Instruction n°2010/03 sur la mise en place du dispositif d'aide au retour et à la réinsertion*, 15 mars 2010.
[872] Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement,
[873] Ibidem.
[874] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[875] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.
[876] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

bienveillante de protection par la prise en charge « humaine » de l'expulsion à un appel à la peur par la menace de la coercition :

> « Il y a le droit au séjour et il faut bien être conscient de ce qui se passe quand on n'a pas un droit au séjour. Donc on incite beaucoup les gens à faire le choix de l'aide au retour plutôt que d'aller jusqu'aux limites de l'interpellation puis de rentrer les menottes aux poignets. S'ils prennent des risques, ils doivent assumer ces risques[877]. »

En réaffirmant ainsi son pouvoir d'expulsion, l'État semble toutefois laisser entendre qu'il a du mal à rendre crédible la réalité de la menace et sa capacité de sanction, et donc faire l'aveu de son impuissance à contrôler les frontières. L'expérience des agents de l'Anaem auprès des sans-papiers semblait le confirmer dans une large mesure :

> « Quand même généralement les gens restent et ne croient pas du tout qu'il est possible que vraiment que ça va s'arrêter[878]. »

Idéalement et pour le bien des destinataires du message qu'elle porte, la prévention vise à empêcher et supprimer tout abus avant même qu'il n'advienne. Cette méthode de gestion des risques est supposée travailler les affects, agir sur les comportements et vaincre les résistances. En plaçant le discours préventif au cœur de leur stratégie informative, les autorités ont redéfini les frontières de l'emprise de l'État sur les conduites à tenir et repoussé les bornes de ce qu'il convient de maîtriser, de contrôler et de renvoyer ailleurs. Plus qu'un simple travail discursif, cette activité a introduit une nouvelle forme de contrôle à un stade précoce des parcours administratifs, en amont et en aval des décisions de renvoi afin de prévenir le passage dans la clandestinité et dissuader d'autres stratégies de maintien sur le territoire.

Le discours de mise en garde contre la loi offre une illustration de la construction des frontières et du statut d'expulsable par les discours, révélant ainsi le processus de production de la catégorie « irrégulier » par les institutions. Les relations de pouvoir qu'instaure la prévention, et l'ambivalence de son contenu, l'inscrivent dans une relations de continuité avec le régime répressif plutôt qu'en rupture. Promues à l'échelle internationale en tant qu'outil des politiques de « lutte contre l'immigration irrégulière », les campagnes d'informations et de sensibilisation (sur le retour, la traite, les dangers de l'immigration, etc.) ont été conçues comme un mode de contrôle alternatif au régime sécuritaire ; elles ont pour effet de « [brouiller] la distinction entre sécuritaire et humanitaire » (Pécoud, 2008 : 7).

Jusqu'alors inexistante, l'activité d'information et de proposition destinée au public étranger est devenue systématique. La mise sur pied d'un vaste plan de communication visant à promouvoir le retour volontaire a été une transformation majeure dans les méthodes d'application de la politique d'aide au retour et un enjeu crucial de son développement au sein de l'Anaem.

Pour mener à bien cette nouvelle mission, les agents ainsi que les médiateurs sociaux ont été formés aux « techniques d'entretien d'aide dans l'accompagnement au retour[879] » dont l'une des finalités était de « favoriser une communication constructive pour faciliter leur reconduite

[877] Direction de l'International et du retour de l'Anaem, le 5 mars 2009 à Paris.
[878] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[879] Anaem, Descriptif des formations collectives du plan 2007-2008, version du 23 avril 2007, p. 12.

du territoire national dans les meilleurs conditions. » En effet, la rencontre entre les agents et les étrangers est censée avoir pour fonction d'aider à la décision, ou plutôt pour reprendre les propos d'une secrétaire administrative « de leur dire qu'à un moment donné, il faut choisir et que c'est maintenant qu'il faut se décider[880] ». Afin d'orienter l'échange en ce sens, la formation préconisait, entre autres méthodes, aux agents de reformuler les propos de la personne afin de l'amener vers l'« identification de ses besoins[881] ».

Au sein de l'Anaem, ces stages ont favorisé la construction d'un « discours d'explication de la procédure[882] » commun, structuré autour de l'impératif du « respect des règles et [de] leurs conséquences ». Il s'agissait également de produire une certaine définition du rôle à jouer et des comportements à adopter dans le cadre des interactions avec le public ciblé, de façon à, d'une part, « présenter positivement le retour, ses aspects administratifs et ses avantages[883] » et, d'autre part, à « savoir se positionner dans une relation d'aide et se protéger de ses effets pervers potentiels ». La conception de leur fonction et du champ des possibles semblait clairement délimitée :

> « Ils ont besoin d'être assistés mais nous, on n'est pas assistantes sociales. Nous, on doit préparer le retour, et donc dire à la personne : "À partir du moment où vous êtes rentré dans ce bureau, on regarde demain et pas ailleurs." On est vraiment dans cette optique-là[884]. »

Cela s'appuyait par ailleurs sur le refus de délivrer toute information ou conseil visant à permettre aux étrangers de contester une OQTF :

> « Mon devoir de réserve m'interdit, et ce serait aussi sortir de mon rôle, d'orienter les gens vers des personnes qui peuvent leurs faire un recours. On ne va pas créer du contentieux, ce n'est pas le but[885]. »

Une « façon de renseigner » a été mise au point :

> « D'abord bien expliquer toute la procédure, laisser mûrir quelques jours – ce qu'on appelle le délai de conscience psychologique – et donner un rendez-vous trois jours après avec la ligne directe, "vous confirmez ou vous annulez, si vous annulez c'est gentil de me prévenir"[886]. »

Les salariés ont inscrit cette relation dans une logique de « contrat » qui lierait l'individu à l'Anaem, en tenant le discours suivant : « Si vous êtes avec nous, on va jusqu'au bout[887] ». Ils tentaient d'instaurer une « dynamique de confiance » tout en tenant un « langage un peu sec » afin d'éviter « ce qu'on appelle des défaillances, c'est des gens qui ne se présentent pas à l'aéroport par exemple ».

L'énergie déployée à faire valoir le bien-fondé de cette procédure puisait pour une part dans les convictions propres à chacun des fonctionnaires mais aussi dans les différents éléments de communication collective produits en interne pour valoriser le dispositif telles que des

[880] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[881] Anaem, Descriptif des formations collectives du plan 2007-2008, version du 23 avril 2007, p. 12.
[882] Idem.
[883] Idem.
[884] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[885] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[886] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[887] Idem.

« fiches de communication » sur des « retours réussis » ou des notes de présentation des « lauréats du prix de codéveloppement[888] ».

Par ailleurs, de nouveaux outils de sensibilisation ont été produits et adressés à l'ensemble des contacts de l'Anaem en 2006. Traduits en plusieurs langues (anglais, arabe, russe, arménien, moldave, géorgien, bosnien, serbe, ukrainien, chinois, roumain, bulgare, etc.), les dépliants de l'Anaem ont été systématiquement joints à la notification de l'obligation à quitter le territoire par les services préfectoraux. A la préfecture de Cergy Pontoise, les affiches de promotion du programme semblaient, au printemps 2008, presque faire office de papier-peint tant elles recouvraient les murs de la salle où attendaient les personnes convoquées à l'examen de leur demande de titre de séjour ou à son renouvellement. A travers l'offre de retour aidé, la menace d'expulsion était placardée dans diverses langues, renvoyant ainsi les étrangers à la précarité de leur statut dans la nation. Un salarié de l'Anaem a d'ailleurs contesté le contenu de ce message qui fait de l'irrégularité un paramètre préexistant à la définition des situations :

> « Je voudrais mettre un bémol très sérieux sur le lien qui est fait entre les "clandestins" ou les étrangers irréguliers et l'aide au retour. Je m'inscris en faux contre ce discours, et même contre les affiches sur lesquelles on peut lire : "Vous êtes en situation irrégulière, vous rentrez…" Cela m'énerve parce que ce n'est pas vrai ! Les préfectures quand elles écrivent à quelqu'un à son adresse pour lui refuser le séjour, le quelqu'un en question, il est alors en situation parfaitement régulière et il n'est pas clandestin ! Demandeur d'asile, c'est un statut en France et il a son récépissé ! Le fait qu'il soit débouté, s'il ne rentre pas au bout d'un mois, il va effectivement devenir en situation irrégulière mais il est bien en situation régulière. Donc contrairement à ce qui est dit, ils ne sont pas tous en situation irrégulière mais ils vont le devenir quand ils ne répondront pas à l'injonction qui leur est faite de quitter le territoire. Arrêtons de stigmatiser ! Et je l'ai dit à l'Anaem : "Arrêtez !" Mais les gens me disent : "Cela vient du sommet, ce sont les chefs qui ont validé donc il faut que cela soit dit collectivement, que les gens sachent qu'il existe telle chose pour telle situation"[889]. »

En 2009, un film « Paroles de migrants » a également été créé afin d'exposer des exemples de « retours réussis » au Sénégal et au Mali. Son contenu est le fruit d'un compromis entre les partisans d'un « film sur l'émigration clandestine, pour dire aux gens de ne pas partir[890] » et ceux soucieux de mettre en avant la politique de codéveloppement. Outil destiné à accompagner les actions de sensibilisation des salariés de l'Anaem, ce film a également été adressé aux ambassades, à diverses associations, aux préfectures ainsi qu'aux foyers de travailleurs immigrés. « Paroles de migrants » s'ouvre sur une accroche interpellant directement l'auditoire : « Cette histoire peut aussi être la votre. » La scène débute à Bamako, dans une boutique de couture où un père de famille, Karim Coulibaly, fait le récit de ses quatre années de « galère en Europe » et de son retour organisé par l'Anaem. Cette séquence est entrecoupée d'images censées représentées la vie d'un sans-papier : un individu, la trentaine, peau noire, visiblement frigorifié, marche dans la rue d'un pas pressé ; il apparaît ensuite recroquevillé et la tête baissée entre ses mains dans le métro, puis on le voit entrer

[888] Gratification pécuniaire, le prix du codéveloppement a été institué en juin 2008 pour « récompenser des exemples de réussites authentiques […], des opérations individuelles de retour au pays ou des actions de développement local portées par des associations de la diaspora » (Discours de Brice Hortefeux lors de la remise des prix *de l'intégration et du codéveloppement*, le 3 juillet 2008, à Paris).
[889] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008 à Dakar.
[890] Idem.

dans les locaux de la direction parisienne de l'Anaem où il remet son passeport à un agent. La mise en scène de la procédure se poursuit dans l'aéroport : rendez-vous avec un agent de l'Anaem, enregistrement des bagages et remise du passeport, passage en zone internationale et don d'argent. Le témoignage de Mr Coulibaly s'achève sur l'expression de sa reconnaissance envers l'Anaem et ses partenaires du fait de leur soutien dans la réalisation de son atelier de couture, encourageant pour conclure ses compatriotes à suivre son exemple.

La stratégie de communication s'est déroulée en plusieurs phases, privilégiant dans un premier temps la rencontre d'un large panel d'acteurs institutionnels et d'organisations publiques ou privées. Il s'agissait, par ce biais, de parvenir à nouer des contacts auprès de diverses structures locales susceptibles de diffuser à leur tour l'information auprès des étrangers et de servir de relais à part entière dans la gestion des départs. Inscrite dans une logique programmatique et répétitive, l'information s'est aussi concentrée systématiquement sur certaines catégories administratives d'étrangers, ciblant des lieux et privilégiant l'encadrement des différentes étapes des parcours administratifs. Où, quand, comment, à qui et par qui est délivré ce message institutionnel ? Et en quoi consiste-t-il ?

« Il y a plusieurs acteurs d'information, ce n'est pas seulement l'Anaem qui donne des renseignements puisque l'ensemble des structures en contact avec les étrangers a été informé de la procédure » me faisait remarquer l'un des agents. Loin de fonctionner en vase clos, le dispositif s'est structuré autour d'un fourmillement d'acteurs extérieurs, envisagés comme autant de points d'appui sur lesquels le programme d'aide au retour pourrait s'étayer. Des comités locaux d'animation et de promotion du dispositif ont été mis en place à cet effet et, présidés par les préfectures de département, comme par exemple celui institué en mars 2006 par le préfet du Haut-Rhin qui réunissait, outre ses propres services, la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, les directeurs de Cada et les responsables associatifs de la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile. Outre les acteurs précités dans le cas du Haut-Rhin, la préfecture de Haute-Garonne a également convié à Toulouse, les services de police et de la gendarmerie, la direction du travail et les services sociaux communaux. Les préfectures ont, en quelque sorte, procédé à un premier repérage des acteurs qui pouvaient être amenés à faire valoir l'opportunité du dispositif auprès des étrangers et orienté ces sessions d'information en direction des structures délégataires de la mise en œuvre des politiques d'asile et d'immigration, et donc dépendantes des financements publics qui leur sont associés. Une directrice territoriale observait d'ailleurs à ce sujet que :

> « Ce n'était jamais les associations militantes, enfin extrêmement militantes, qui étaient conviées. Celles-là ne sont pas sollicitées parce que, quand on est pour la régularisation de tous les sans-papiers, le préfet sait de principe que ça ne sert à rien de se battre contre, enfin que ce n'est pas la peine d'essayer de les convaincre[891]. »

Les agents de l'Anaem disposaient ainsi d'un auditoire présélectionné par les préfectures pour détailler le contenu de la procédure d'aide au retour mais aussi pour « voir ce qui pouvait être fait, les informations qui pouvaient être données[892] » en fonction du public et des activités

[891] Idem.
[892] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.

propres à chacun des participants. Des partenariats, plus ou moins formels, entre les préfectures et les acteurs sociaux ont ainsi vu le jour. Dans le Val-d'Oise, l'autorité préfectorale a opté pour la conclusion d'un protocole d'action avec l'Anaem et les délégations locales du Secours catholique, de la Croix Rouge et de l'Entraide protestante de Cergy-Pontoise. Financées pour relayer la promotion du dispositif, les associations étaient chargées d'« offrir la possibilité d'un entretien personnalisé, en vue d'une aide à la décision[893] » auprès des usagers de leur structure respective. A Orléans, c'est le Collectif Respect, une association jusqu'alors inconnue, tant dans le Loiret qu'à l'échelle nationale, qui est mandaté en octobre 2005 par la préfecture pour une « mission d'explication sur cette aide[894] ». Doté d'une liste de personnes dont la demande de séjour avait été refusée, ce collectif s'est directement présenté aux domiciles des étrangers concernés ainsi que dans les Cada pour les encourager à solliciter le dispositif, en recourant à des arguments qualifiés de « menaçants[895] » par les associations et la presse locales.

Parallèlement aux actions d'information menées par l'autorité préfectorale, l'Anaem s'est portée à la rencontre des structures locales. Ses agents sont intervenus auprès des institutions publiques, des commissariats de police, des hôpitaux, des agences du Pôle Emploi, des ambassades, ou encore auprès des travailleurs sociaux des centres d'action sociale et des responsables des foyers de travailleurs immigrés.

En outre, n'entretenant que peu de contacts avec le secteur associatif, l'agence a cherché à étendre sa campagne de valorisation du dispositif au-delà du réseau des interlocuteurs institutionnels avec lequel il a pour habitude d'échanger. Aussi le travail de promotion du dispositif d'aide au retour a-t-il été, en partie, délégué à plusieurs organisations, dont l'Organisation internationale pour les migrations (OIM – voir plus loin) afin de « démultiplier les actions de l'Anaem sur le terrain[896] ».

De leur côté, ses agents ont présenté l'établissement et ses actions dans les maisons de quartiers, les points d'accès au droit ou d'accueil de jour, « là où les gens viennent glaner des informations ». A Paris, la direction de l'International et du Retour a, pour sa part, tenté d'exposer le mécanisme de retour comme l'un des outils de la politique de codéveloppement auprès d'associations de migrants ou dites « communautaires », parfois labellisées « organisations de solidarité internationale issues des migrations » (OSIM). Si ces dernières sont conçues par les pouvoirs publics comme un tremplin, l'expérience d'un chargé de mission de l'Anaem montre surtout que l'objectif d'une « réinstallation durable » va à contre-courant des stratégies collectives et des aspirations individuelles, et dès lors révèle les contradictions et les limites d'une coopération au développement fondée sur l'éviction et l'immobilité contrainte :

[893] Préfecture du Val d'Oise, *Lancement dans le Val d'Oise du programme expérimental d'aide au retour* volontaire des étrangers en situation irrégulière, communiqué de presse, 25 novembre 2005.
[894] Préfecture du Loiret, Communiqués de presse du 8/10/2005 et du 22/6/2006.
[895] Daviau Rémi, « Comment le Loiret se débarrasse de ses étrangers sans papiers », *La lettre d'Attac 45*, n°37/38, Eté 2006, p.7
[896] Direction de l'International et du Retour, le 29 avril 2008, à Paris.

« La semaine dernière, j'intervenais auprès d'associations ivoiriennes de la région parisienne et la question du retour, enfin le dispositif retour, est à présenter avec beaucoup de finesse parce que vous avez face à vous, dans ce type d'associations de la diaspora ou de migrants, énormément de publics de profils différents, des binationaux, des Français issus de l'immigration, donc ce n'est pas évident. Il faut être très précis sur les termes, dire que c'est un dispositif parmi d'autres, que ce n'est pas le seul et qu'on n'est pas là pour concurrencer les autres dispositifs. Nous, on touche un public particulier, on cible les étrangers en situation régulière ou irrégulière qui souhaitent durablement se réinstaller dans leur pays[897]. »

Des salariés se sont appuyés sur les relations qu'ils avaient tissées lors d'expériences professionnelles antérieures à l'Anaem. Une secrétaire a ainsi mis à profit sa connaissance du réseau d'acteurs qui gravite autour du Samu social parisien pour faire connaître le dispositif et faire valoir sa fonction humanitaire. Nouvellement implantée en avril 2006, la direction territoriale de Reims a réussi à étoffer ses contacts en Champagne-Ardenne grâce à l'entremise d'une ancienne déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité qui a introduit l'équipe de l'Anaem au sein d'un groupe de travail sur les violences faites aux femmes au sein duquel participaient des foyers d'hébergement et des associations d'aide aux victimes ou aux personnes en situation précaire. Au gré des rencontres et par l'effet du bouche-à-oreille, les agents du retour ont ainsi progressivement élargi leur sphère d'influence et noué de nouvelles relations de partenariat. « Cela a été largement médiatisé donc maintenant on a notre public en autogestion, on n'a pas besoin d'aller pratiquement le chercher » observait ainsi un responsable de l'Anaem.

Mais, c'est en priorité au sein des Cada que l'Anaem a déployé ses interventions et effectué, aux dires de ses salariés, un « vrai travail de fond », tant auprès d'eux que des personnes qu'ils accueillent. Une instruction de mars 2006 l'a chargée d'organiser régulièrement des « visites[898] », conjointes avec les services des préfectures, aux requérants d'asile déboutés de leur demande de protection et hébergés en Cada ou dans d'autres structures d'accueil. En réalité, l'ensemble des personnes serait convoqué à ces réunions d'information collective, sans distinction entre celles dont la requête ou le recours est en cours d'examen et celles dont le rejet définitif est prononcé. Informés d'une telle confusion, les gestionnaires des CADA tentent de rassembler quelques résidants qui, la plupart du temps, font acte de présence mais ne sont pas très réceptifs.

L'action conjointe des préfectures et de l'Anaem a été vue moins comme un rappel à la loi ou une proposition crédible d'aide que comme une intimidation :

« Nous l'Anaem, on était là pour représenter le dispositif et dire comment cela allait se passer mais la préfecture était aussi là pour dire : "Quand vous êtes déboutés, c'est soit vous repartez avec l'Anaem, soit vous repartez avec la police"[899]. »

L'instauration de cette pratique a résulté de la réforme du dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile[900] dont les orientations gestionnaires ont convergé avec la

[897] Direction de l'International et du Retour, le 5 mars 2009, à Paris.
[898] Circulaire interministérielle DPM/ACI3/2006/146 du 30 mars 2006, relative au programme expérimental d'aide au retour volontaire des étrangers en situation irrégulière.
[899] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[900] La transformation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile est actée par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

programmation chiffrée de la répression visant les étrangers sans papiers. Dans une note d'instruction interministérielle adressée en janvier 2006 aux préfets et à l'Anaem, le gouvernement a explicité ses intentions à l'égard des Cada :

> « Il entend à la fois développer les capacités d'hébergement tout en veillant à ce que ce dispositif soit dédié aux publics ayant vocation à en bénéficier. C'est ainsi qu'il se fixe comme objectif que d'ici 2007 ces structures n'assurent l'hébergement que des personnes dont la demande d'asile est en cours d'examen par l'organisation de la sortie la plus rapide possible après décision. Tous les autres public qui aujourd'hui peuvent être présents dans ces structures, auront vocation à les quitter pout être pris en charge, le cas échéant, par les dispositifs d'hébergement de droit commun[901]. »

Les préfets sont enjoints d'« organiser sans délai, en lien avec le gestionnaire, la sortie du Cada des personnes hébergées qui n'ont désormais plus aucun droit à s'y maintenir en intervenant pour assurer l'éloignement ». Une circulaire précisait que l'interpellation pouvait être organisée « dans les espaces collectifs du Cada » sinon « à proximité d'un tel établissement[902] ». Les structures qui refuseraient de mettre leurs résidents à la rue peuvent être soumises à des sanctions financières et même se voir retirer leur habilitation. Passé le délai réglementaire d'un mois après notification du rejet d'une demande d'asile par l'Office de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), le financement de la prise en charge des déboutés est interrompu. Par ailleurs, cette politique de traitement des flux a légitimé la mise en place de nouveaux outils de traçabilité et de contrôle des demandeurs d'asile. Depuis 2008, un fichier informatisé, le « DN@ », centralise l'ensemble des informations sur les mouvements d'entrée et de sortie des Cada ainsi que sur le public accueilli. Placé sous la responsabilité de l'Anaem et accessible aux services préfectoraux, ce logiciel a facilité le suivi du processus d'instruction des demandes d'asile et l'intervention coordonnée des administrations pour préparer l'évacuation des déboutés.

L'arsenal de mesures édictées à cette occasion convergeait vers un même objectif : « l'amélioration du taux de rotation en Cada [...], calculé comme le rapport du nombre d'entrées aux capacités d'accueil (nombre de places dans chaque Cada)[903] ». Alors que la saturation des centres d'accueil est la conséquence directe de la pénurie des logements sociaux auxquels les personnes en quête de protection peuvent prétendre, les pouvoirs publics ont vu dans la « présence indue » des déboutés une « cause importante de l'engorgement des Cada, qui doit être combattue[904] ». Aussi l'attention portée à la « sortie des déboutés », selon

[901] Note d'instruction interministérielle n°DPM/ACI3 n°2006-31 du 20 janvier 2006 relative aux procédures d'admission et aux délais de séjour dans le dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile, Bulletin officiel n°2006-2.
[902] Circulaire n° DPM/CI3/2007 du 3 mai 2007 relative aux missions des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, aux modalités d'admission dans ces centres et de sortie de ces centres et au pilotage du dispositif national d'accueil.
[903] Note d'instruction interministérielle n°DPM/ACI3 n°2006-31 du 20 janvier 2006 relative aux procédures d'admission et aux délais de séjour dans le dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile, Bulletin officiel n°2006-2.
[904] Idem. D'après cette note, les demandeurs d'asile déboutés occupaient 18% des capacités nationales d'hébergement en Cada.

la terminologie des institutions, a-t-elle constitué un « encouragement de plus à faire entrer l'Anaem dans les Cada et l'aide au retour dans les têtes[905] ».

L'évocation des aides au retour auprès des demandeurs d'asile, déjà faite à leur entrée dans les Cada, est systématiquement répétée, lors des visites de l'Anaem et des préfectures et lors de la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) puis après instruction du recours devant la Cour national du droit d'asile (CNDA). Le dispositif d'encouragement au départ vient ainsi se greffer sur les différents rouages de la gestion et de la reprise en main par l'État de l'accueil des candidats à la protection.

Si les Cada sont considérés par le personnel de l'Anaem comme « un lieu qui nous est un peu réservé[906] », certains travailleurs sociaux ont perçu ces interventions comme une intrusion. Envisagée comme un « bras armé des préfectures[907] », l'agence s'est très souvent heurtée à leurs réticences, voire à leur hostilité, du moins au début :

> « Lors des premiers contacts, représentant l'État, je prenais tout en pleine figure[908]. »

> « Il y avait un travailleur social qui ne voulait pas entendre parler de nous et qui nous disait de façon très simple qu'il n'était pas question pour lui de relayer cette politique et qu'il avait vocation, lui, à tout faire pour obtenir un titre de séjour et qu'en aucun cas il ne ferait quoi que ce soit pour mettre dans la tête des gens qu'ils pouvaient rentrer chez eux[909]. »

> « Il a fallu l'intervention officieuse de la Ddass pour que l'on ait l'occasion de présenter réellement nos procédures et notre façon de faire, pour que la confiance commence à s'instaurer alors qu'on était déjà intervenu dans chacun des Cada[910]. »

Bien qu'inscrite dans le cahier des charges de ces structures d'accueil, l'évocation du dispositif auprès des requérants d'asile équivalait pour une part des accompagnateurs sociaux à jouer un double jeu. En passant outre les craintes exprimées par leurs interlocuteurs, ils avaient le sentiment de perdre la face.

Pour autant, l'acceptabilité de l'aide au retour a varié d'un Cada à l'autre, en fonction de la conception que les gestionnaires et leurs personnels avaient de leur rôle et des valeurs investies dans la défense du droit d'asile. Une étude a d'ailleurs montré que les équipes formaient rarement un front uni ; la controverse se jouant davantage « à l'échelle des représentations individuelles » (Barbau, 2008 : 7). Le militantisme professionnel propre à chaque organisation a joué ainsi sur la capacité d'action de l'Anaem :

> « On travaille surtout avec Forum Réfugiés qui participe complètement à ce dispositif. Avec d'autres associations, c'est beaucoup plus compliqué parce que l'objet même de leur association ne concerne pas l'aide au retour mais l'aide à l'obtention des statuts. Par exemple, avec France Terre d'Asile, on ne peut pas travailler en amont parce qu'elle ne se positionne que dans la logique de la personne qui demande l'asile, donc elle ne répondra à ses questions que sur la demande d'asile et ne va pas anticiper un éventuel refus[911]. »

[905] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[906] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.
[907] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[908] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[909] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[910] Anaem de Dijon., le 29 mai 2008.
[911] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.

Les réserves initiales pouvaient, par ailleurs, traduire l'appréhension des Cada à l'égard d'une procédure qu'ils ne connaissaient pas ou peu. Un processus d'apprentissage s'est institué jusqu'à aboutir à une véritable cogestion du dispositif :

> « Et dans les faits, notre plus belle victoire par rapport aux gestionnaires de Cada qui étaient réticents, c'est lorsque les gens d'eux-mêmes, même en cours de procédure, demandent à bénéficier de l'aide au retour, et c'est là aussi qu'on a vu des réticences se lever. Et puis, petit à petit, il y a eu une meilleure écoute, une meilleure adhésion et puis finalement une collaboration. Aujourd'hui les gestionnaires de CADA n'hésitent pas, ils nous appellent directement : "On a une personne qui voudrait des infos, vous le recevez ?"[912] »

Selon les salariés, leur intervention s'est faite par « petites touches » et par « tâtonnements ». Les directions n'ont d'ailleurs pas toutes maintenu les rencontres collectives avec l'intégralité des résidents, formant plutôt des groupes sur la base de leur nationalité ou des langues pour faciliter les prises de parole et la promotion des aides à la réinsertion.

L'ensemble des agents rencontrés mettaient en doute l'efficacité de l'« information systématique et répétée » qu'il leur était demandé de faire en amont des rejets de l'Ofpra. Un responsable social de l'agence remarquait que l'idée de retour ne semblait trouver un certain écho qu'avec le coup de pouce de la répression, lorsque la menace d'être expulsé puisait dans l'expérience des individus :

> « Là où on a senti les personnes les plus sensibles, plus à l'écoute sur une aide au retour, c'est quand elles ont eu connaissance ou qu'elles ont pu assister à des accompagnements musclés depuis les Cada, quand il y a des personnes qui ont été amenées dans les centres de rétention et qui sont parties. Alors ça, quand ça se produit, là ça a de l'effet, là ils se disent que ce n'est pas du flan et certains prennent les devants. En revanche, quand les personnes savent que des compatriotes ont été amenés dans les centres de rétention et qu'on n'a pas pu faire un retour forcé, ça ne marche plus et je ne vois pas comment elles rentreraient dans l'idée du retour volontaire[913]. »

Certaines directions ont choisi de ne pas respecter cette consigne et d'éviter de s'adresser directement au public, conscientes que le message ne serait pas entendu de la même manière s'il était dit par les travailleurs sociaux :

> « Tout ce travail fait en amont ne sert strictement à rien ! Ils ne sont pas du tout dans une optique de départ ; l'envie, le désir de s'établir en France vient occulter tout le reste et donc évidemment toute idée de rentrer au pays. C'est arriver comme un cheveu sur la soupe que de se présenter comme cela, comme une fleur, pour présenter un dispositif qui paraît saugrenu en plus parce que les gens ne peuvent pas l'intégrer. Donc c'est totalement inopérant qu'on ne vienne s'interposer entre le travailleur social et le résident. Il est préférable de leur laisser le soin à eux de délivrer la première information parce qu'ils font un travail de fond avec leurs résidents, ils les connaissent, ils savent exactement quel effet ce discours est susceptible d'avoir et quel discours est susceptible d'avoir un effet ou pas sur eux[914]. »

Leur position d'agent de l'État jouait dans la définition de la situation et dans leurs interactions avec les demandeurs d'asile, soucieux de faire valoir la légitimer de leur requête. Face aux objections émises par les personnes en attente de protection, les agents de l'Anaem éprouvaient les limites de leur discours. Ils adoptaient une stratégie d'évitement qui consistait,

[912] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.
[913] Anaem de Dijon., le 29 mai 2008.
[914] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.

par exemple, à écarter la question relative à la sécurité dans les pays de retour « de façon extrêmement rigoriste en éludant, ou bien en se retranchant derrière la procédure d'obtention de l'asile en France[915] » :

> « Quand on en est au stade de l'information, on dit : "Il n'appartient pas aux autorités françaises de garantir votre sécurité dans votre pays" et on en reste là. »

D'autres réagissaient à ce questionnement en faisant appel à la routine de leur travail, en le plaçant dans la continuité des départs réalisés…

> « On a beaucoup d'interrogations sur l'arrivée en Russie, en particulier des Tchétchènes. Mais on ne peut pas régler ce problème-là, nous, on ne peut pas. Mais on peut rassurer par rapport à d'autres dossiers qu'on a faits au préalable[916]. »

Ou en évacuant tout ce qui avait trait à la problématique de l'asile et au contexte sociopolitique pour se placer dans l'optique de l'injonction au retour de l'État et placer les individus face à leur subjectivité, comme libérés des contraintes du réel :

> « Il n'y a personne qui est sûr mais maintenant, nous, on n'est plus dans cet objectif. Si on parle de retour dans un pays où on se dit persécuté, c'est bien là que c'est intéressant d'être sur la base du volontariat puisque c'est certainement pas un agent de l'Anaem qui va connaître le régime politique de la période où la personne va rentrer par rapport à elle-même. La question, c'est elle. Pas les Tchétchènes en général ou une nation[917]. »

Seule une personne, parmi les agents du retour, m'a fait part d'une arrestation à l'issue d'un retour volontaire au Sri Lanka. Pourtant plusieurs rapports font état de persécutions et d'arrestations de personnes reparties avec l'Anaem, notamment des Tchétchènes[918]. Aussi l'attitude de certains agents révélait-elle la primauté d'une logique pragmatique, parfois proche du déni de réalité et de la volonté des personnes en quête d'asile.

Par ailleurs, le travail de sensibilisation de l'Anaem s'est resserré autour des étrangers dont la demande de séjour était refusée. L'observation de ces diverses modalités d'information esquisse une trame visant à cerner la notification de l'obligation de quitter le territoire (OQTF) aux étrangers et à faire en sorte qu'elle se traduise, sous couvert d'aide, par un départ. Les responsables de l'aide au retour ont eu pour instruction de convoquer tout individu dont la requête d'asile a été rejetée. Ce dernier doit signer une attestation d'offre de retour et fournir une réponse dans les dix jours qui suivent. En pratique, cette consigne est peu suivie, tant du fait de la priorité donnée à d'autres procédures que de la réticence des salariés :

> « Quand j'ai trouvé ce formulaire, je me suis dit : "Mais qu'est-ce que c'est que ça ?!" Il y a même eu des Cada qui m'ont dit : "Oh là là, les gens sont venus mais ils n'ont pas signé !" Enfin moi je ne fais rien signer, je ne tamponne rien du tout. Ça ne me semble justement pas logique dans une démarche de retour volontaire[919] ! »

[915] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[916] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[917] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[918] Voir par exemple : ECRE, 2011, Guidelines on the treatment of Chechen internally displaced persons, asylum seekers and refugees in Europe.
[919] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.

En coordination avec les préfectures, l'Anaem est venue encadrer la notification des OQTF et réaffirmer la « réalité du droit qui s'impose[920] ». A partir des listes de notification de refus de séjour et d'OQTF transmises par certaines préfectures de département[921], les agents contactaient individuellement chaque personne pour rappeler et expliquer le dispositif directement par téléphone, sinon par l'envoi d'une lettre de rappel. En fonction des demandes des autorités locales, des directions ont par ailleurs privilégié l'« information physique » lors des notifications regroupées, à l'exemple de l'Anaem à Lyon :

> « La préfecture du Rhône délivre l'OQTF en indiquant à la personne d'aller dans le bureau d'à côté où mon agent est là pour expliquer l'aide au retour. En intervenant comme ça, on est sûr de voir et d'informer [la personne]. On l'a physiquement, c'est-à-dire que physiquement, on lui donne l'information. Alors qu'avant, la logique c'était la préfecture remettait la plaquette d'information sur l'aide au retour avec nos coordonnées et m'envoyait une copie de l'OQTF mais après la personne était libre de venir ou de ne pas venir. »

Dans cette situation, caractérisée par une canalisation des étrangers et l'obligation qui leur est faite de quitter le territoire, la menace de l'expulsion se conjugue à la promesse d'une aide pour forcer au départ. L'aide au retour est appliquée comme une aide aux OQTF.

Différentes formes d'intimidation ont été mises en place pour tenter de faire céder les personnes désirant se maintenir en France, révélant ainsi la dimension de contrainte dans l'organisation des retours par l'Anaem. Parallèlement à la constitution en interne des dossiers, le suivi régulier de leur état d'avancement par les préfectures a eu pour conséquence de multiplier les échanges informels afin de mobiliser les directions sur telle « famille qui ne veut pas partir et fait traîner les choses[922] » ou pour « envisager des solutions individuelles de sorties » des structures d'hébergement et du territoire. Malgré l'invocation d'un volontariat, tout indiquait, dans leur discours et les pratiques instituées, que la proposition de retour allait à l'encontre des intentions et de l'aspiration des intéressés :

> « On était plus en train de dire : "Ce n'est pas normal qu'il n'ait pas l'asile". Il ne fallait pas entendre ça, on n'est plus à ce niveau-là quand nous on se présente[923]… »

Conjointement aux services préfectoraux et de police, l'agence a investi les centres d'hébergement d'urgence et les hôtels accueillant des demandeurs d'asile déboutés, parfois en cours de procédure de réexamen. Menacées d'être mises à la rue, convoquées au commissariat pour l'organisation de leur expulsion, ces personnes étaient au cours de ces visites mises sous pression pour qu'elles acceptent de repartir via l'Anaem, faute de quoi elles seraient renvoyées par la force[924].

---

[920] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.

[921] Cette pratique est liée à la situation locale et a donc varié en fonction du nombre d'OQTF délivrées par chaque préfecture. Par exemple, la transmission systématique des OQTF à l'Anaem était, en 2008, mise en place à Marseille, à Toulouse, à Lille, dans la Mayenne, la Drôme, l'Aube, en Côte d'Or, dans la Nièvre, en Saône-et-Loire, et dans l'Yonne. Dans d'autres départements, des listes de personnes sous le coup d'une mesure d'éloignement était transmise ponctuellement à l'Anaem par la préfecture, en Loire Atlantique par exemple.

[922] Anaem de Dijon, le 29 mai 2008.

[923] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

[924] Plusieurs associations ont témoignées de cette pratique, par exemple dans le recueil collectif publié en octobre 2011 « Demandeurs d'asile dans le département des Alpes maritimes. Le droit bafoué. »

En août 2011, une famille contre laquelle la préfecture du Loir-et-Cher avait pris un arrêté de reconduite à la frontière a été évacuée de force de son logement et transférée au commissariat. A l'issue de la garde à vue, les quatre enfants ont été transférés dans un foyer de l'aide sociale à l'enfance à Blois pendant que la mère était conduite dans un centre de rétention de la région parisienne. Libéré à l'issue de la procédure de garde à vue, le père a quant à lui été enjoint par la police d'effectuer une demande d'aide au retour en échange de la levée du placement de ses enfants. Cet exemple montre que la mise en œuvre des retours volontaires n'est pas toujours étrangère à l'action des forces de police. Politique en trompe-l'œil, le « retour volontaire » s'inscrit ainsi dans la pluralité des pratiques de précarisation du séjour et puise en partie sa légitimation dans la menace de l'expulsion.

Faire circuler la doxa du retour : les relais *de l'Anaem*

En 2007, l'Anaem a financé, pour plus de deux millions d'euros[925], deux organisations afin qu'elles relayent son action d'information et de sensibilisation auprès des associations et des étrangers sans papiers. Cette tâche a été confiée à l'association Entreprendre et réussir en Afrique (Era) d'une part et, à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), d'autre part.

Le contexte dans lequel le mécanisme du retour a ainsi été renforcé n'est pas anodin. Ce choix est intervenu après la création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (Iminidco) et alors que ses services étaient engagés dans une série de négociations bilatérales en vue d'une « gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement » dont l'aide au retour fait partie intégrante. On peut donc y voir la volonté des pouvoirs publics de rendre visible l'action de l'État et des moyens mis en œuvre en ce domaine. Ce processus de délégation est la traduction en acte de l'exercice de la tutelle et de ses conséquences sur l'administration de la politique de retour aidé. Pour les salariés de l'Anaem, l'activité déléguée à Era et à l'OIM consistait à mettre en œuvre un « gros plan de communication ».

On peut en outre observer que les accords conclus avec ces organisations ont permis à l'Anaem de renforcer la promotion de l'aide au retour volontaire au moment où les retours humanitaires vers la Roumanie occupaient l'attention des média et des stratégies préfectorales. Comment Era et l'OIM ont-elles aménagé ce rôle et les relations entre l'Anaem et le public visé, le donateur et les récipiendaires, entre l'offre et la demande de retour ? Que signifie ce partenariat pour le personnel de l'Anaem en charge de cette procédure ? Quels changements a produit cette reconfiguration en triade ?

Le recours à des intervenants extérieurs indiquait, semble-t-il, les limites de l'action de l'administration dans ses relations avec l'extérieur et avec les sans-papiers. Cette opération a ainsi étendu le message institutionnel à d'autres sphères inaccessibles à l'administration. Il s'agissait en quelque sorte de réduire la distance avec le public, de créer une proximité sociale

[925] D'après le Rapport au Comité technique paritaire de l'Anaem du 13 décembre 2007, la dépense engagée par l'Anaem en 2007 pour payer ces deux opérateurs était estimée à 2 011 995 € en 2007.

en instaurant une nouvelle façon de faire circuler la doxa du retour, d'introduire un autre langage, différents points de vue, de diversifier la façon de présenter l'injonction au retour et de renouveler les modes de prise en charge.

La mise en place d'une médiation a pour effet de reproblématiser l'action de l'État dans le corps social ou, dans une certaine mesure, de « désétatiser » la procédure de l'Anaem. Les pratiques respectives d'Era et de l'OIM se distinguaient de par leur statut (la première est une association française, l'autre une organisation intergouvernementale), leur champ d'action (le codéveloppement versus l'humanitaire) et leur mode d'intervention. Si l'on considère la sensibilisation au retour comme une façon de faire appliquer des normes, comment ces « entrepreneurs de morale[926] » (Becker, [1963] 1985 : 171) ont-ils agi pour les faire valoir, les retraduire ?

Le financement des ces opérateurs invite, par ailleurs, à prendre en considération la dimension commerciale des politiques migratoires, au regard du rôle des « prestataires de service » auxquels sont déléguées tout ou partie des politiques d'assistance et de contrôle des déplacements de populations des États. Se pose alors la question des enjeux économiques et de la concurrence entre les acteurs qui sous-tendent cet échange. Pour qualifier cet aspect économique des politiques de gestion des flux migratoires, des auteurs ont forgé la notion de « business migratoire » (migration business) (Salt et Stein, 1997) ou encore d'« industrie migratoire » (migration industry) (Sørensen et Gammeltoft-Hansen, 2012). Ce marché est constitué d'une pluralité d'acteurs, d'institutions intermédiaires, légales ou non. En marge de l'action des délégataires officiels de l'Anaem, la médiatisation du dispositif et la logique de captation des incitations financières ont, d'après le personnel de l'Anaem, favorisé la création d'un marché d'entremetteurs officieux. S'ils servent, à l'instar de l'OIM et d'Era, de « traducteurs » et de « relais », ils sont étiquetés au sein de l'agence comme des « passeurs » et des producteurs potentiels de « filières » :

> « On a des gens qui nous les amènent. Pendant un an, un Turc avec une carte de séjour nous a amené énormément de ressortissants Turcs sans carte de séjour et avec des OQTF. En fin de compte, c'était toujours le même traducteur maison. L'argent du pécule, ça a fait un effet d'aubaine, des relais… Il y a un risque de créer des filières, on va passer l'argent à des filières. On va avoir des passeurs qui vont prendre un certain montant parce qu'il ne faut pas se leurrer. Le monsieur turc venait systématiquement et je suis persuadée que c'était moyennant finances. Il ne faut pas se leurrer ! Donc si vous voulez que l'argent entre guillemets français contribue à entretenir les passeurs, continuons comme ça[927]… »

Qu'elles soient officielles ou non, ces interventions viennent « graisser les rouages de la mobilité internationale » (Hernández León, 2008 : 155).

[926] « Les normes sont le produit de l'initiative de certains individus, et nous pouvons considérer ceux qui prennent de telles initiatives comme des entrepreneurs de moral. » (Becker, [1963] 1985 : 171)
[927] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

L'OIM, premier maillon de la « chaîne du retour »

En octobre 2007, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a été chargée de mettre en œuvre, pour le compte de l'Anaem, un « programme expérimental d'information et de conseil en vue du retour volontaire », dans les régions Nord-Pas-de-Calais et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. A cette occasion, l'OIM a renforcé sa présence sur le territoire et déployé ses représentants à Nice et à Marseille, où une antenne a été créée. Si son activité reposait largement sur l'organisation de la campagne de promotion du retour, cette représentation avait vocation à être un « centre d'information, de formation et de rencontres sur les migrations » et une « tribune régionale de dialogue et de débats sur les questions migratoires et de coopérations pratiques » entre les deux rives de la Méditerranée (OIM, 2008a). Avant d'en venir au décryptage de ce programme, une brève présentation de l'organisation s'impose.

Mal connue en France, sans doute du fait de son rôle de sous-traitant de l'Anaem (voir encadré plus loin), l'OIM est une organisation intergouvernementale qui revendique la position de « chef de file des organisations sur la scène migratoire[928] » et qui a pour objectif et slogan de « gérer les migrations dans l'intérêt de tous ». La convergence des intérêts, qu'ils relèvent d'un choix par défaut, d'une stratégie économique (« value for money » disent les salariés de l'OIM) ou diplomatique, est un argument central de ses « programmes d'assistance aux retours volontaires et à la réintégration » (ARVV) des étrangers expulsables :

> « Les acteurs clé ont tout à gagner des programmes AVRR : pour les migrants, ils offrent une solution de rechange, respectueuse de leur dignité humaine, à la déportation ; pour le pays de destination, ils sont économiquement plus avantageux et administrativement mieux adaptés que le retour forcé ; quant au pays d'origine et aux relations bilatérales qu'il entretient avec le pays de destination, un retour volontaire assisté est moins sensible qu'un retour "manu militari", tout en facilitant considérablement la réintégration[929]. »

L'OIM a joué un rôle majeur dans le développement et la mise en œuvre de ce mécanisme conçu comme une extension des politiques d'expulsion, non seulement en Europe mais dans le monde. Au cours des trente dernières années, l'OIM a reconduit par le biais de ses programmes plus de 1,6 million de personnes dans plus de 160 pays. Face aux contradictions flagrantes des intérêts qui opposent les États et ceux des individus, et à l'asymétrie des rapports de force qui structurent la relation d'immigration, l'OIM apparaît d'emblée comme une organisation ambivalente et dont les actions semblent plutôt guidées par « l'intérêt de certains » [« for the benefits of some »] (Georgi, 2010).

En 1951, date de sa création[930] qui résulte en partie du démantèlement de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), elle n'était qu'une petite agence chargée de transporter les populations réfugiées ou « excédentaires[931] » des pays de l'Europe de l'Ouest. Pour

[928] Site internet de l'OIM, Onglet « Structure », consulté en juin 2013.
[929] Site internet de l'OIM, Onglet « Retours volontaires et réintégration » consulté en juillet 2013.
[930] En 1951, l'OIM s'appelait le comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d'Europe (CIPMME). Pour une présentation du CIPMME, voir : Population, 1954, n°1, p. 111-120.
[931] En 1952, le directeur adjoint du CIPMME affirmait, dans un échange de lettre avec le directeur générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) vouloir « donner des solutions judicieuses aux problèmes que posent les excédents de population, tâche pour laquelle le Comité intergouvernemental a été établi. » (OIT, 1952,

devenir membres, les États devaient « avoir fourni la preuve de l'intérêt qu'ils portent aux principes de la libre circulation des personnes » (Jacobsen, 1955 : 504). « Cette formule quelque peu vague est destinée essentiellement à écarter les pays d'obédience communiste » observait Pierre Jacobsen, directeur adjoint de cette organisation alors dénommée « Comité intergouvernemental pour les migrations européenne » (CIME) (Idem). Durant la guerre froide, le CIME a organisé l'accueil des populations fuyant l'Est, élaboré des programmes de transfert de main-d'œuvre puis, au tournant des années 1970, son action s'est coordonnée à celle du Haut commissariat pour les réfugiés pour transporter et réinstaller les réfugiés d'Europe, d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Asie. Son rôle s'était progressivement diversifié, transformé avec l'évolution des contextes géopolitiques et migratoires, en fonction des demandes des gouvernements. A la demande de l'Allemagne en 1979, un programme « Réintégration et projet d'émigration pour les demandeurs d'asile en Allemagne » (REAG) est conçu et pris en charge par l'organisation. Cette première expérimentation du « retour volontaire » est reproduite dès 1984 en Belgique et aux Pays-Bas.

En 1989, cinq jours après la chute du Mur de Berlin, sa constitution a été rénovée : sa pérennisation a été assurée par la suppression d'une clause qui, jusqu'alors, lui donnait un statut temporaire ; et il a également été mis un terme à la limitation de son champ d'action géographique et opérationnel puisqu'elle pouvait désormais intervenir partout, dans des domaines pour lesquels d'autres organisations internationales étaient déjà mandatées.

L'OIM a dès lors eu pour vocation de fournir des « services de migration[932] » aux États demandeurs et cela, en vue d'une « migration ordonnée », d'« assurer le transfert organisé des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration […], de fourni des services similaires […] pour la migration de retour volontaire, y compris le rapatriement librement consenti », et de développer son rôle d'expert technique et de consultant politique.

Par ailleurs, l'organisation a été investie d'un rôle stratégique, celui de créer une « coopération et une coordination étroites […] entres les États et des organisations internationales, gouvernementales ou non gouvernementales sur les questions de migration et de réfugiés[933] », autrement dit d'organiser une convergence des politiques et une internationalisation des schèmes migratoires. L'action de l'OIM se situe ainsi la confluence de deux processus : la sous-traitance des politiques publiques nationales et l'extension de l'espace de souveraineté des États-nations dans le contrôle internationale des populations.

Depuis les années 1990, la question migratoire a été conçue comme un nouvel enjeu de coopération mondiale, entraînant la multiplication des concertations internationales et régionales (dans le vocabulaire institutionnel, on parle de « dialogue international sur la

---

Collaboration entre l'organisation internationale du travail et le comité intergouvernemental pour les migrations européennes). A propos des activités de cette période, l'OIM, en 2004, observait ceci: « A cette époque, l'enjeu principal pour l'Organisation et ses membres était le surplus de population en Europe, conséquence des déplacements de la Seconde guerre mondiale et du besoin concomitant d'une émigration de l'Europe vers les pays d'outre-mer. » (OIM, 2004 : 2.)

[932] Citations extraites de l'article 1 de la Constitution de l'OIM (1989).

[933] Préambule de la constitution de l'OIM (1989).

migration » et de « processus de consultation régionale pour les migrations ») au sein desquelles l'OIM a joué un « rôle d'initiateur » et de « médiateur entre les gouvernements participants » (Channac, 2006 : 402). Aujourd'hui encore, elle assure d'ailleurs très fréquemment le secrétariat de ces forums, directement ou par le biais d'autres programmes auxquelles elle participe (Channac, 2006).

En 1995, ses membres ont décidé d'adopter une nouvelle stratégie pour l'OIM qui, à l'image des politiques restrictives des États, est orientée vers le contrôle des migrations, une « gestion en bon ordre » (OIM, 1995 : 4). La « lutte contre l'immigration irrégulière » et le « trafic de migrants » ont à cette occasion été introduits dans son champ d'activités, de même que le « renforcement des capacités » qui consiste en la création pour les États de cadres politiques, législatifs et administratifs relatifs à la migration (Georgi, 2010). Déclarées « décennie du rapatriement » par le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), les années 1990 ont été pour l'OIM une période d'élaboration et de promotion de sa politique d'assistance au retour. Dès 1992, elle a pris position et suggéré d'aider les États à rapatrier les demandeurs d'asile déboutés[934]. Quatre ans plus tard, son propos est étendu aux « migrants illégaux retournant dans leur pays d'origine[935] ».

Enfin, en 1997, elle a proposé d'accroître sa « contribution à la lutte contre l'immigration irrégulière » par le développement de programmes visant à « informer les migrants potentiels des opportunités de migration et des risques de la migration irrégulière » et à « faciliter le retour volontaire des migrants, incluant ceux dont les compétences peuvent contribuer au développement » (OIM, 1997 : 1). Loin d'être seulement délégataire des États et des organisations régionales, l'OIM participe à la définition des migrations mondiales et au traitement politique qui leur est appliqué. Bien qu'elle ne soit pas intégrée à l'Organisation des Nations Unies, l'OIM a établi de nombreux liens de coopération avec les organisations onusiennes, notamment l'OIT et le HCR mais également en tant que membre du Groupe mondial sur la migration[936] (GMG). Dans chacun des pays où l'OIM est implantée, son personnel fait ainsi partie de la « UN country team ».

[934] OIM, 1992, Politiques et pratiques visant les demandeurs d'asile déboutés, MC/INF/222.
[935] OIM, 1996, Politique de l'OIM concernant l'aide qu'elle accorde aux demandeurs d'asile déboutés et aux migrants illégaux retournant dans leur pays d'origine, MC/EX/INF/51.
[936] Créé en 2006 par le secrétaire générale des Nations Unies, le Groupe mondial sur la migration réunit les directeurs d'agences dont les activités sont liées aux migrations. Il vise à favoriser, au niveau régional et international, la coordination entre les organisations internationales et la concertation avec les Etats en matière de gestion des migrations. Il est à l'initiative des « dialogues de haut niveau sur les migrations » au sein desquels ses membres plaident pour l'adoption de nouvelles politiques migratoires et le développement de programmes en ce domaine. Ses membres sont l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAESNU), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et La Banque mondiale.

L'action de l'OIM en France : un rôle de sous-traitant de l'Omi ?

Après avoir observé une « position plutôt restrictive[1] » envers cette organisation depuis les années 1960, les autorités françaises ont amorcé à partir de 2000 une nouvelle réflexion sur l'« opportunité de renforcer les liens entre la France et l'OIM ».

En 1966, la France a choisi de quitter le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME, ancêtre de l'OIM), en raison de l'obsolescence de son mandat. Celui-ci consistait à prendre en charge les opérations de déplacements des populations d'après-guerre. La prépondérance du personnel américain dans l'organisation avait également motivé cette décision de retrait. Les autorités considéraient, en outre, que la politique migratoire relevait des prérogatives de souveraineté nationale et qu'elles disposaient avec l'Office national des migrations (Oni puis Omi) de leurs propres moyens opérationnels. Aussi l'appréciation du rôle à jouer de l'OIM est-elle longtemps restée cantonnée à celle d'un dispositif technique réservé aux situations jugées exceptionnelles ou d'urgence, comme cela fut le cas lors de l'arrivée des réfugiés de la péninsule indochinoise puis du Chili dans les années 1970-80.

L'inscription croissante de la question migratoire à l'échelle supranationale, et notamment européenne, a toutefois joué en la faveur d'une coopération renforcée de la France avec les instances internationales spécialisées, dont l'OIM. En outre, le développement du concept politique de « codéveloppement » a été l'un des arguments avancés par les partisans de l'intervention de l'OIM dans la mise en œuvre de la politique migratoire française : elle pourrait ainsi compléter l'action de l'Omi en matière de programme de réintégration, notamment dans les pays du continent africain où l'administration n'était pas implantée.

Un premier rapprochement de la France avec l'OIM a été effectué en 1981, date à laquelle la France acquiert le statut d'observateur. L'année suivante, sa demande d'adhésion est acceptée mais le parlement français n'a ratifié cet accord qu'en 1994. Les négociations en vue de la conclusion d'un accord de siège pour la représentation de l'OIM à Paris ont butté sur le statut fiscal des fonctionnaires de l'organisation. Malgré l'absence de statut officiel de son bureau parisien, l'OIM a néanmoins renforcé sa présence sur le territoire avec la création d'un bureau à Calais en 2006 puis, à Marseille, l'année suivante, tous deux dédiés à la politique du retour.

[1] Sénat, 2000, Rapport n°280 (1999-2000) sur le projet de loi autorisant la ratification des amendements à la *constitution de l'Organisa*tion internationale pour les migrations, p. 11.

Dès le début des années 2000, son rôle dans la gestion des politiques migratoires internationales n'a fait que s'accroître. L'adhésion des États a doublé, passant de 67 membres en 1998 à 151 en 2013[937]. Son implantation dans le monde a suivi cette évolution, avec plus de 470 représentations employant quelques 7 800 personnes en 2013. En 2011, le budget des 2 300 programmes qu'elle mettait en œuvre pour le compte des États a dépassé le milliard de dollars ; douze ans auparavant l'OIM gérait « seulement » 686 projets qui se chiffraient à 242,2 millions de dollars. Malgré l'expansion de ces activités, l'organisation reste néanmoins extrêmement dépendante des subventions que lui octroient les États et les organisations internationales : son mode de financement est « hautement projectisé[938] », autrement dit « les dépenses administratives et de personnel liées à la mise en œuvre d'un projet sont imputées sur le budget de ce dernier » (OIM, 2010a). En 2009, 97% de son budget émanait des projets, le reste correspondait aux contributions des États adhérents qui étaient allouées aux structures administratives sinon à de nouvelles activités stratégiques (idem).

[937] Les données du paragraphe sont publiées sur le internet de l'OIM (onglet « Structure » consulté en juin 2013).

[938] Expression extraite d'un entretien réalisé avec le coordinateur du bureau de l'OIM à Bruxelles, le 17 décembre 2008.

En pratique, cela signifie que si les salariés d'un bureau de l'OIM ne trouvent pas de nouveau projet pour assurer leur emplois, ils sont débauchés et l'antenne de l'OIM ferme, comme ce fut le cas des locaux de Calais, implantés en 2006 et clos en décembre 2011, ou de la représentation au Mali qui a ouvert en 2004, mis la clé sous la porte en 2005 pour rouvrir en décembre 2006. « L'OIM, c'est comme une épicerie. Pour ouvrir, il faut avoir quelque chose en magasin. Donc ils montent des projets puis ils vont chercher l'argent[939] », observait un enquêté extérieur à l'OIM.

La stratégie expansionniste de l'OIM s'est faite au détriment de son personnel, maintenu dans un statut précaire, comme l'a déclaré d'ailleurs un représentant du personnel en 2005 :

> « L'Association du personnel était de plus en plus préoccupée par les risques à long terme de la baisse de moral du personnel, due en grande partie à des décisions de gestion contradictoires. Le personnel payait le prix de la croissance réussie de l'OIM. […] le moral et l'engagement du personnel, […], étaient au plus bas et un dangereux cynisme avait commencé à se répandre. » (OIM, 2005 : 8,10).

Selon l'OIM, les « piliers de la gestion des migrations[940] » se partagent en quatre domaines, à savoir « migration et développement », « migration assistée », « migration forcée » et « migration régulée ». En pratique, son premier champ d'intervention est la régulation des déplacements, autrement dit la lutte contre l'immigration irrégulière et le contrôle des frontières. En 2009, la régulation des migrations a concerné 37% des programmes qu'elle mettait en œuvre, suivie par la gestion des déplacements et des rapatriements de populations à la suite de conflits (27%) tandis que les programmes de « migration et développement » n'occupaient que 4% de son activité globale (OIM, 2010b : 84). L'OIM offre ses compétences dans deux directions : sécuritaire, d'une part, pour renforcer les aspects politiques, légaux, technologiques et policiers du contrôle des frontières et humanitaire, d'autre part, pour faire valoir les principes démocratiques et les valeurs libérales dans l'organisation des politiques répressives. Son discours oscille ainsi entre criminalisation et victimisation des personnes entravées au cours de leur déplacement. L'assistance au retour volontaire constitue un des « services de gestion migratoire » que l'OIM propose aux États, qui lui délèguent le plus souvent intégralement la mise en œuvre. Elle en proposait en 2008 la définition opérationnelle suivante :

> « L'assistance au retour volontaire (ARV) est un des nombreux services de gestion migratoire que l'OIM propose aux migrants et aux gouvernements. Il permet, d'une manière ordonnée, humaine et à un coût raisonnable, le retour et la réintégration de migrants qui se trouvent dans l'impossibilité de rester ou qui ne désirent plus rester dans leur pays d'accueil et souhaitent donc retourner de manière volontaire vers leur pays d'origine. […] Les programmes de retour de l'OIM sont accessibles à tous les migrants en situation irrégulière mais ils peuvent également être adaptés aux besoins particuliers de groupes spécifiques, comme les migrants vulnérables. […]. En générale, l'assistance prévoit de l'information, oriente, organise le voyage vers le lieu de résidence et propose un soutien limité à la réintégration. L'assistance au retour volontaire peut également inclure l'établissement du profil de groupes-cibles, l'information et le

[939] Propos d'un commissaire divisionnaire honoraire, chef du projet « AENEAS Mali », le 11 novembre 2009, à Bamako.
[940] Idem.

> counselling de personnes qui hésitent à retourner, l'assistance médicale, l'accueil et l'assistance à la réintégration à long terme en vue de favoriser les retours durables[941]. »

Chargée d'une centaine de programmes de retour en 2010, l'OIM a organisé le départ de 34 000 personnes expulsables, principalement (à 78%) depuis le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Belgique (OIM, 2011 : 23). En 2012, elle a perçu 194 millions de dollars au titre de l'assistance au retour et a retourné 41 000 personnes (OIM, 2013a : 31-33). Depuis 2000, plus de 400 000 personnes ont ainsi été reconduites sous ses auspices. Jusqu'alors limitée aux pays européens, la transposition de ce mécanisme s'est accrue dans les pays dit de « transit » vers l'UE, telle que la Libye, le Maroc, le Sénégal ou encore en Turquie, les pays des Balkans et d'Europe de l'Est (Bosnie-Herzégovine, Ukraine, Belarus). Après 2007, les principaux pays de renvoi sont l'Afghanistan, le Bangladesh, le Brésil, l'Irak, le Pakistan, la Fédération de Russie, la Serbie, le Sri-Lanka, la Macédoine et le Kosovo.

Si l'approche gestionnaire des migrations promue par l'OIM a trouvé un accueil favorable sur la scène intergouvernementale, elle a suscité de vives polémiques parmi les organisations de défense des droits de l'homme. Malgré l'adoption d'une rhétorique humaniste et démocratique fondée le registre des droits de l'homme, elle n'a en réalité aucun mandat de protection comme elle paraît le sous-entendre :

> « Même si l'OIM n'a pas de mandat de protection juridique, il n'en reste pas moins que ses activités contribuent à la protection des droits de l'homme, et qu'elles ont pour effet ou pour conséquence de protéger les personnes concernées par la migration » (IOM, 2013b).

Plusieurs rapports[942] ont pourtant montré que certaines de ses interventions contreviennent au droit international ou, selon les termes de Human Rights Watch, « obstruent tout ou partie des droits des personnes que l'OIM est chargée d'assister » [obstruct, in whole or in part, the rights of the very people IOM is tasked with assisting] (HRW, 2003 : 3).

Outre la construction et la prise en charge de centres de rétention[943], l'implication croissante de l'OIM dans l'organisation de programmes de « retours volontaires assistés » a concentré les critiques : délivrance d'informations erronées sur le climat sécuritaire et les risques de persécution en cas de retour, pressions au départ dans des situations caractérisées par la menace de sanctions voire l'usage de la coercition, plans de rapatriements organisés avant que les conflits ne soient achevés (en Irak et en Afghanistan, par exemple), absence d'évaluation des conditions dans lesquelles vivent les « returnees », refoulement de demandeurs d'asile dans des pays en guerre, intégration du mécanisme à la procédure de rétention, etc. (HRW,

[941] Site internet de l'OIM, consulté en avril 2008.

[942] Plusieurs publications ont analysé le rôle ambigu joué par l'OIM : American Watch, 1993, No port in the Storm : The misguided use of in-country refugee processing in Haiti ; Human Rights Watch , 2002, By invitation only: Australia asylum policy ; Amnesty International, 2003, Out of sight, out of mind : the fate of the afghan returnees ; Human Rights Watch, 2003, Flight from Iraq : attacks on refugees and other foreigners and teir treatment in Jordan ; Duvëll, 2003, Vers un régime mondial des migrations. *L'organisation internationale des* migrations, No Border.

[943] A cet égard, le rôle joué par l'OIM dans la mise en œuvre de la politique australienne envers les demandeurs d'asile, dite « Solution pacifique » (Pacific Solution), est emblématique : pour empêcher les réfugiés d'atteindre le territoire australien, deux centres de rétention ont été construits et sont gérés par l'OIM sur l'Ile de Nauru. Une politique d'enfermement est ainsi mise en place, en violation du droit de solliciter l'asile. L'OIM est également chargée d'un autre centre, sur la base militaire de l'Ile Manu, en Papouasie-Nouvelle Guinée.

2003). Ces constats semblaient de fait bien loin des critères mis en avant par l'OIM et ses salariés :

> « En tant qu'OIM, on a une position très claire, on a une constitution dans laquelle on affirme l'intérêt des migrations, qu'elles peuvent bénéficier aussi bien aux migrants qu'aux pays d'origine et aux sociétés d'accueil. On essaye d'avoir une vision assez humaniste et de mettre en place des projets qui bien évidemment sont respectueux des personnes qui vont en bénéficier[944]. »

En interne, le rôle de l'OIM en ce domaine suscite aussi quelques débats mais cela reste, pour reprendre l'expression d'une salariée, au stade de la « grande question avec un grand point d'interrogation[945] » souvent travestie en un problème technique. C'est d'ailleurs sous l'angle de la gestion migratoire que l'OIM a conçu une typologie de ce qu'elle nomme la « migration de retour », divisée en trois catégories selon le degré de contrainte qui la caractérisent : les « retours volontaires sans contrainte, lorsque les migrants décident à un moment donné de leur séjour de rentrer au pays de leur propre volonté et à leurs frais » ; les « retours volontaires contraints, lorsque le statut de protection temporaire des migrants touche à sa fin, qu'une demande d'asile est rejetée ou qu'ils ne peuvent rester et décident de rentrer au pays de leur propre volonté » ; et enfin les « retours involontaires lorsque les autorités du pays hôte ordonnent l'expulsion[946] »

Il en ressort l'ambivalence d'un mécanisme décrit comme à la fois contraint et volontaire. En 2008, l'OIM a précisé son rôle en ce domaine, mettant en avant son rôle de délégataire des États pour justifier sa participation aux « mouvements physiques » tandis que le volontariat est fondé a minima sur l'absence de résistance physique ou d'opposition verbale, évacuant ainsi la question de la contrainte du départ :

> « Le rôle de l'OIM dans les opérations de rapatriement est celui que lui confient des États qui souhaitent faire intervenir une organisation internationale pour mettre un dispositif en place en vue des retours. L'aide de l'OIM aux mouvements physiques de ces personnes se limite à celles d'entre elles qui se portent volontaires pour regagner leur pays d'origine sous ses auspices. Pour l'OIM, le caractère volontaire de ces rapatriements est attesté par le libre consentement que manifestent les intéressés, à tout le moins en ne s'opposant pas à leur rapatriement, c'est-à-dire en ne résistant pas à leur embarquement ou en ne manifestant pas leur désaccord d'une autre façon. » (OIM, 2008b : 8).

Pour autant, l'organisation se trouve parfois prise dans les contradictions de son rôle face aux intérêts divergents entre les États et dans leur rapport avec les étrangers. Interrogé sur les frictions interétatiques au sujet des reconduites à la frontière, un responsable bruxellois répondait :

> « Je peux prendre le cas de la directive retour. Elle a été très très mal ressentie en Amérique Latine par les gouvernements sur place. Il y a eu un relais très rapide avec un de nos collègues sur place pour savoir quelle était la position de l'OIM, quel était le rôle qu'on jouait là-dedans et autres. […] Sur la directive retour, on n'a pas de position officielle en tant que telle et on n'a pas

[944] Antenne de l'OIM à Marseille, le 20 mars 2009.
[945] Expression d'une coordinatrice du programme de réinsertion à l'OIM de Bamako, le 14 octobre 2009.
[946] Site internet de l'OIM, onglet « Gestion de la migration », consulté en mars 2009.

> voulu en prendre une parce qu'on a 125 États membres, et donc on ne travaille pas que pour l'Union européenne[947]. »

Bien qu'elle se soit gardée de tout jugement lors de l'adoption de la directive retour en décembre 2008, l'OIM avait, en avril de la même année, choisi de consacrer son Dialogue international sur la migration à la « gestion de la migration de retour ». Et, si « les migrants peuvent choisir de rentrer spontanément dans leur pays, entre autres pour raison économique ou sociale, ou pour raison familiale » (OIM, 2008b : 1), c'est essentiellement au travers d'un rappel des catégories et des statuts attribués aux étrangers que l'organisation a envisagé l'organisation des départs « en sécurité, en bon ordre, dans la dignité et de manière durable, en ce compris les mesures d'accompagnement liées au bien-être et à la réinsertion des rapatriés » (idem : 2). Considéré dès lors dans une optique de franchissement de frontières, l'OIM a rappelé à cette occasion ceci :

> « L'élément à prendre en compte dans toute migration de retour est la prérogative souveraine de chaque État de déterminer quels non-nationaux doivent être autorisés à entrer et à rester sur leur territoire, pour quelles raisons et dans quelles conditions. […]. La migration de retour doit aussi être considérée à la lumière du droit de toute personne à rentrer dans son propre pays. […] Chacun s'accorde à dire que les droits de l'homme pèsent d'un poids particulier dans la migration de retour, et cependant les parties prenantes concernées ont parfois des points de vue différents sur le meilleur moyen d'en assurer la protection » (Idem : 1-2).

Malgré le recours à l'argument des droits de l'homme pour établir une correspondance entre le « droit au retour » des individus et le pouvoir d'expulsion des États, l'instrumentalisation par les autorités des départs mis en œuvre par l'OIM pour légitimer l'application des décisions d'expulsion vers des pays instables est révélatrice de l'impossibilité pour l'OIM de se délier des États au profit de la protection des individus :

> « *Mais en ce moment la situation au Congo RDC n'est pas terrible…* Non, non, effectivement. Mais, j'imagine qu'il y a toujours des demandeurs d'asile congolais, certains doivent être déboutés… Mais le programme continue quand même ? Le programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration continue, oui. *Il n'y a pas de réévaluation en fonction des* situations ? Pour les gens qui veulent rentrer, le programme continue. Et là, je pense que c'est la question de l'information. Je crois que c'est important aussi de pouvoir délier les décisions prises par les autorités belges, et ce n'est pas facile, c'est vraiment l'art et la manière. Ce n'est pas simple de pouvoir dire que ce n'est pas parce que l'OIM met en place un programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration qu'il faut pouvoir organiser des retours forcés. Ce n'est pas parce qu'on aide des gens qui veulent rentrer à rentrer et à les soutenir que cela doit être pris en compte pour dire : "Ah vous voyez, il est possible de retourner donc vous devez retourner". Ce sont deux choses différentes mais ce n'est pas simple, la limite n'est pas simple mais dans notre mandat, on voit mal comment est-ce qu'on pourrait aller dire à un ressortissant congolais qui veut repartir sur Kinshasa et qui est absolument au courant – si on prend Kinshasa et laissons l'Est du Congo pour l'instant – et qui me dit : "Moi je veux rentrer", est-ce que je vais dire : "Non, non parce qu'il y a Laurent Nkunda et les autres à l'Est du Congo qui fait que la situation…"[948] ? »

Face à ces contradictions, les salariés de l'OIM ont fait valoir les règles qui régissent l'organisation pour contester toute affiliation avec la pratique d'expulsion mais aussi pour

[947] Bureau de l'OIM de Bruxelles, le 17/12/2008.
[948] Idem.

légitimer son aménagement par l'octroi d'un « soutien au départ autonome de la détention à des fins d'expulsion[949] » :

> « Notre mandat, et cela est clairement stipulé dans notre constitution, nous interdit de participer de près ou de loin au retour forcé. Donc ça, c'est très clair et c'est le genre de choses auquel l'OIM ne participera jamais. Mais par contre, il n'y a rien dans notre constitution qui nous interdit d'être actifs éventuellement dans les centres fermés mais avec un mandat clair. […] Nous, ce que l'on ne veut pas c'est que les gardes accompagnent jusqu'à l'embarquement. Ce qui est très très important pour nous, c'est que les gens soient libres de leurs mouvements à un moment[950]. »

Si l'aide au retour s'est inscrite dans le dispositif rétentionnaire, c'est d'après le personnel en charge des retours que leur action demeure trop méconnue auprès des étrangers, qu'il faut davantage les informer. C'est d'ailleurs la vision soutenue par l'OIM qui considère que pour être efficace, la politique du retour doit être mise en œuvre dès l'entrée des étrangers sur le territoire, avant que les administrations aient statué sur la demande de séjour : elle ne doit pas être une « politique de l'après-coup » [« a policy afterthought »] (OIM, 2008c : 224). Cette immixtion légitime ainsi l'élaboration de services multiples par l'OIM tout au long du parcours juridiques des étrangers et entretient à la fois l'idée que les étrangers désirent tôt ou tard repartir et qu'ils n'ont qu'un statut probatoire. Comme pour la « chaîne de l'éloignement » élaborée en France en 2003, l'OIM a configuré ses activités en une « chaîne du retour » ; et, ainsi que l'expliquait un membre de l'équipe parisienne de l'organisation, son rôle en France se limitait en 2007 au premier maillon :

> « Nous, on ne fait que la toute première partie, celle de la communication, de l'information et de la sensibilisation. Dans beaucoup de bureaux dans le monde, l'OIM s'occupe de toute la chaîne du retour, donc information, sensibilisation, toute la question logistique, papiers, financement, vol et tout ça et aussi l'aide à la réintégration, les projets de micro crédits, les micro finances, les requalifications professionnelles. En France, c'est le gouvernement qui veut gérer les autres parties de la chaîne du retour. C'est dommage mais à présent, il n'y a pas cet intérêt au niveau gouvernemental pour la réinsertion, donc nous on a proposé et on continue à le proposer presque chaque année parce que c'est notre spécificité mais il n'y a pas cet intérêt là[951]. »

En effet, lors de la mise en œuvre du « programme expérimental d'information et de conseil en vue du retour volontaire » (CVR-OIM) en octobre 2007, le développement du dispositif de réinsertion revenait plutôt à l'association Era qu'à l'OIM, alors qu'elle disposait déjà d'infrastructures en place dans les pays ciblés. Ce n'est qu'en mai 2009 que l'Anaem s'est associée à l'OIM pour étendre la couverture géographique de l'aide à la réinsertion. Mais en 2007, le partenariat conçu entre l'Anaem et l'OIM visait d'autres objectifs.

D'après la coordinatrice de ce projet de sensibilisation, la délimitation géographique de la campagne a été déterminée par le fait qu'il s'agit de « deux zones avec d'importants flux migratoires mais où les retours étaient assez faibles ». Outre cette localisation stratégique, sa collègue marseillaise a mis en avant les difficultés de l'Anaem à s'ancrer dans la sphère sociale pour y faire passer son message :

---

[949] Extrait de la plaquette de l'OIM au Pays Bas, 2008, « Retour au pays d'origine. Soutien au départ autonome de la détention à des fins d'expulsion. »
[950] Bureau de l'OIM à Bruxelles, le 17 décembre 2008.
[951] Coordinatrice du programme CVR-IOM à l'OIM de Paris, le 5 mai 2008.

> « L'information n'arrivait pas tout à fait jusqu'aux migrants parce que l'Anaem n'arrive pas à mettre en place un réseau de partenaires qui travaillent sur le terrain avec les migrants. Donc le partenariat a été fait en ce sens[952]. »

Ce point de vue était d'ailleurs partagé par l'équipe du retour de l'Anaem à Marseille : « On a assez peu de contact avec les associations, par manque de temps et puis ça fait pas partie forcément de notre culture non plus. L'OIM a un contact beaucoup plus sensible auprès des associations, communautaires notamment[953] » considérait l'un d'eux. Aussi l'une des tâches confiées à l'OIM a-t-elle été de « sensibiliser les acteurs locaux institutionnels et associatifs aux programmes d'aide au retour volontaire et aux réalités de la migration irrégulière, grâce à l'utilisation de supports et de techniques variés, afin de renforcer une coopération efficace et durable » (OIM et Anaem, 2007).

Pourtant, l'organisation s'est d'abord heurtée à la réticence de ces structures qui la prenaient pour « l'Omi », l'Office des migrations internationales (ex-Anaem), office français qui, malgré une quasi homonymie avec l'OIM, organisation internationale, n'avait rien à voir avec cette dernière.

> « Les gens pensaient que nous étions l'Omi et donc ils étaient un peu réticents à travailler avec nous. Et ensuite, en France, l'aide au retour, ça a toujours été un sujet très sensible. Donc il y a eu un gros travail d'explication sur comment nous on voit les migrations et comment on travaille avec les migrants. Nous, on travaille pour l'intérêt premier du migrant et tous les dispositifs, toutes les actions qui vont aller à l'encontre soit du respect du migrant, soit de l'intégrité du migrant ou de la sécurité du migrant, on ne les fait pas[954]. »

La démarche adoptée par l'OIM consistait à tisser des liens avec les associations qui lui permettraient ensuite de rencontrer le public étranger. Les salariés avaient « besoin d'instaurer un rapport de confiance avec elles parce que les migrants ont déjà confiance dans ces associations[955] ». Cela a surtout était vrai pour Marseille, où les étrangers étaient selon l'OIM « un peu cachés, contrairement à Calais où il suffit de sortir dans la rue pour les rencontrer ». En outre, le bureau de l'OIM à Calais avait, dès 2006, mis en place une campagne de promotion du retour, à la demande des autorités britanniques : elle était donc déjà connue sur place et avait tissé un réseau de partenaires potentiels. Les seules limites fixées par l'Anaem à l'intervention de l'OIM ont concerné les Cada ainsi que les « squats Roms accessibles à l'OIM uniquement à Nice[956] ».

Dans chaque région, plus d'une cinquantaine de structures ont reçu la visite de l'OIM. Il s'agissait le plus souvent d'organisations caritatives, de permanences d'accès aux droits ou aux soins, sinon des points d'accueil de jour. L'isolement et la précarité des étrangers ont été placés au cœur de la stratégie de communication de l'OIM qui visait les « migrants réguliers en situation de détresse sociale et les migrants irréguliers » (OIM et Anaem, 2007). On pouvait ainsi lire le slogan suivant sur ses plaquettes : « Le retour volontaire aidé, une

[952] Idem.
[953] Anaem à Marseille, le 27 mai 2008.
[954] Antenne de l'OIM à Marseille, le 20 mars 2009.
[955] Idem.
[956] Coordinatrice du programme CVR-IOM à Paris, le 5 mai 2008.

alternative digne et humaine à la précarité et à l'isolement. » L'objectif d'un départ était ainsi formulé de façon à faire sens auprès des interlocuteurs visés.

Si l'exposé du projet a reçu une écoute variable, le travail de l'OIM a été guidé par l'« approche proactive » prônée par l'organisation :

> « Le principe est pour nous d'avoir une approche proactive pour aller parler du retour volontaire sachant, entre autres, que la thématique du retour n'a jamais été et n'est toujours pas une thématique très porteuse auprès des travailleurs de terrain donc avec toutes les difficultés que cela comporte à notre niveau, l'important c'est d'aller sur le terrain[957]. »

Être « proactif » signifie ici introduire et promouvoir coûte que coûte une conception valorisante du retour des étrangers en situation irrégulière parmi les acteurs sociaux. Un des objectifs fixés à l'OIM dans le cadre du programme CVR a également consisté à « conseiller de manière proactive les migrants » (OIM et Anaem, 2007). Les acceptions du terme « proactif » offrent par ailleurs des perspectives qui mettent à jour certains éléments du discours de l'OIM (et de l'Anaem) et ses méthodes.

Dans les travaux de neuropsychiatrie, le concept « proactif » met en avant l'importance de la responsabilité des individus dans leur choix de vie, et valorise le courage et la volonté de ceux qui prennent leur vie en main plutôt que de s'attarder sur les épreuves douloureuses et les circonstances malheureuses. Transposé dans la gestion par Alain Paul Martin, il définit une technique managériale d'aide à la décision fondée sur la liberté de choix des individus : gérer de manière proactive, c'est selon l'auteur, « convertir une menace en opportunité favorable, prévenir un risque (un conflit ou une crise), créer des occasions sans égal ou maximiser les bénéfices et l'avantage compétitif, quelque soit la situation. Si possible faire mieux avec moins de ressources, voire changer les règles[958] ». L'appel à la subjectivité et à la responsabilisation des individus ainsi que la métamorphose de l'obligation de départ en un retour volontaire et « réussi au pays » sont autant d'éléments que l'on retrouve dans les discours et les pratiques des organisations en charge de cette politique.

Pour aller au devant des associations et évoquer le mécanisme du retour, l'OIM a inscrit son propos dans une présentation portant à la fois sur les actions de l'organisation et sur la thématique migratoire à l'échelle mondiale. Ce procédé permet, selon la chargée de mission à Marseille, de « mettre un cadre plus large pour faire en sorte aussi que le message qui suit puisse être mieux accepté[959] ». Les différents outils de communication élaborés par le bureau de l'OIM à Paris ont également servi de « support pour aller chez le travailler social et expliquer ce que c'est que l'aide au retour, aller plus loin dans leur connaissance du programme et des réalités des pays vers lesquels les gens retournent[960] ». L'OIM a réalisé des « fiches pays » permettant d'introduire le « conseil à la réintégration » et d'étayer, au cours de l'échange, la projection d'une situation extérieure, sinon de rappeler à l'étranger son altérité, et censées fournir des informations pratiques pour orienter et faciliter les démarches à

[957] Bureau de l'OIM à Bruxelles, le 17 décembre 2008.
[958] Martin Alain Paul, 1983, La gestion proactive, Institut supérieur de gestion, p. 233.
[959] Antenne de l'OIM à Marseille, le 20 mars 2009.
[960] Bureau de l'OIM à Bruxelles, le 17 décembre 2008.

l'arrivée au pays : « C'est pour pouvoir offrir un conseil dynamique. Et cela veut dire aussi que nous, on est en contact avec le monde entier », précisait la chargée de mission.

Pour autant, ces brochures comportent un avertissement qui nuance non seulement leur utilité réelle pour les étrangers mais aussi le discours d'aide et de protection mis en avant par l'OIM, il dit ceci :

> « Les informations sur le retour contenues dans ce document ont été recueillies avec le plus grand soin. Toutefois, l'OIM ne peut garantir que ces informations sont correctes, précises et complètes, pas plus qu'elle ne soutient les vues, opinions ou politiques des personnes morales ou physiques mentionnées dans ce document. La description et l'utilisation des frontières, noms géographiques et données citées dans les cartes de ce document n'offrent pas davantage la garantie que ceux-ci sont exempts d'erreurs, ni qu'ils impliquent nécessairement leur acceptation officielle par l'OIM. Ce document ne prend aucunement position sur la situation économique, politique ou sécuritaire du pays. L'OIM n'assume aucune responsabilité en ce qui concerne les conclusions tirées ou les résultats obtenus à partir des informations fournies dans ce document[961]. »

Les formulaires d'aide au retour élaborés par l'OIM dans les pays où elle prend en charge l'ensemble de cette politique prévoient que le demandeur signe une décharge ôtant toute responsabilité à l'OIM et au gouvernement en cas de blessure ou de mort durant le trajet de retour et après l'arrivée dans le pays de destination[962].

Si ces documents permettent d'observer la formalisation bureaucratique de l'unilatéralisme de cette politique, ils révèlent aussi une sorte de déconnexion, un étrange décalage entre l'intervention et le désengagement de l'intervenant dans son action.

Au cours des échanges avec les salariés de l'OIM que j'ai pu avoir, ceux-ci ont souvent invoqué la position de neutralité qui est affichée par l'organisation : quelles que soient les circonstances, la décision de départ et le statut des étrangers ne relèvent pas de sa compétence. Dans leur propos, elle s'associait à une forme d'indépendance qui permettait d'asseoir la crédibilité de l'organisation et sa légitimité à prendre en charge le retour. Interrogées sur leur expérience professionnelle au sein de l'OIM et sur les changements qu'induisaient cette division du travail avec l'Anaem, deux salariés ont ainsi mis en avant les difficultés que posaient la multiplication des interlocuteurs pour les étrangers mais surtout la question de la crédibilité de l'État à agir dans ce domaine :

> « Pour le bénéficiaire, je pense que cela sécuriserait beaucoup plus son retour que cela ne soit pas fait par un organisme étatique. Cela les rassurerait vraiment. De toute manière, on le voit. Nous, les gens que l'on voit ici, le comportement qu'ils ont ici et par rapport à l'Anaem, enfin ce n'est pas pour dénigrer mais ils ne se sentent pas très en sécurité à l'Anaem. Ils ne nous

[961] Extrait de l'IOM, 2008, « Fiche pays : Irak ».

[962] Au Royaume Uni, la formule inscrite sur la déclaration de retour volontaire est la suivante : "Je m'engage, pour moi même ainsi que pour mes proches, héritiers et ayants-droit, à ce qu'en cas de blessure personnelle ou de mort durant et/ou après ma participation au programme de l'OIM, ni l'OIM, ni aucun organisme participant ou gouvernement ne puissent être tenus pour responsable. » [I agree for myself as well as for my dependants, heirs and estate that, in the event of personal injury or death during and/or after my participation in the IOM programme, neither IOM, nor any other participating agency or government can in any way be held liable or responsible]

> disent pas la même chose non plus. Clairement, on ne dit pas la même chose en préfecture, au bureau de l'Anaem que dans ce bureau[963]. »

L'action de l'OIM permet ainsi de créer un autre univers, hors de la sphère institutionnelle, où la parole est autre et le sens des normes est retraduit, transformé pour créer un climat sécurisant.

A mesure qu'elle s'est fait connaître des organisations à Calais, à Dunkerque, à Marseille et à Nice, l'OIM leur a remis des documents de promotion à l'attention des étrangers (plaquettes, posters, etc.) Les chargés de mission se sont également déplacés régulièrement pour rencontrer les étrangers dans les structures et ont assuré une permanence, une demi-journée par semaine, dans certaines associations caritatives, telles que le Secours catholique, la Croix Rouge et l'Armée du Salut. Ils sont aussi intervenus dans des administrations (préfectures, mairies) et à proximité des douches publics, des foyers ou des points de distribution d'aide alimentaire.

En dehors de la direction territoriale de l'Anaem, l'antenne de Marseille n'entretenait que peu de contacts réguliers avec les autorités locales. A l'inverse, l'OIM de Calais a mis en place une coopération avec les polices des frontières française et britannique, pour « faire le point sur la situation des présences et estimer si la situation est dangereuse[964] ». Dans chaque région, une ligne de téléphone directe a été mise en place pour fournir une « information anonyme, personnalisée et confidentielle » :

> « Au départ, ce sont les associations qui nous appelaient pour nous dire : voilà, on a une personne qui est complètement bloquée, ça fait dix ans qu'elle est en France, elle n'arrive pas à se faire régulariser. Elle ne sait pas quoi faire, et elle se dit que peut-être elle pourrait rentrer dans son pays d'origine . Là, je vous prends un exemple mais qui revenait le plus souvent. Nous, à ce moment-là, on allait là où le migrant était le plus à l'aise pour parler et, en présence de la personne qui nous avait appelé ou d'un travailleur social qu'il connaissait déjà, on faisait l'information. Ensuite donc, si la personne était vraiment très intéressée, on prenait pour lui un rendez-vous à l'Anaem et ensuite on l'accompagnait à l'Anaem et on faisait les entretiens avec l'agent de l'Anaem. Et petit à petit, les associations ont vu comment on travaillait et ensuite on a pu avoir des entretiens encore plus confidentiels directement avec les migrants. Et à la fin, grâce au bouche-à-oreille, c'est les migrants eux-mêmes qui nous appelaient pour avoir plus d'informations et plus de rendez-vous… Là, on a encore des appels[965]. »

Si cette action est présentée sous l'angle de la prise en charge, de l'accompagnement, le rôle de l'OIM s'approchait en quelque sorte de celui d'un rabatteur et d'un médium : elle était chargée de « repérer les situations qui pourraient correspondre », agissant ainsi comme un filtre et puis de « les adresser » à l'Anaem. « Nous, on fait le relais entre eux et l'Anaem » résumait un membre de l'OIM. « C'est la personne chargée de mission au sein de l'OIM qui nous apporte les personnes en fin de compte. Elle nous les amène et nous les présente » affirmait un salarié de l'Anaem à Marseille. Les quelques demandes enregistrées à Marseille ont émané de « personnes sans domicile et dépendantes des aides des associations caritatives », soit le public ciblé par l'OIM.

[963] Bureau de l'OIM à Paris, 5 juillet 2010.
[964] Idem.
[965] OIM de Marseille, le 20 mars 2009.

A la fin du programme CVR-IOM en septembre 2008, entre 300 et 400 personnes s'étaient entretenues avec l'OIM au sein de la région Paca et, sur les 50 à 60 dossiers de demande de retour qui ont été déposés, seulement 5 ont été suivis d'un départ. Vu l'écart entre les moyens mis en œuvre pour dissuader les étrangers de se maintenir en France et l'effectivité des départs, l'encouragement au retour peut paraître vain. « C'est un point qui a été commenté avec l'Anaem. On s'est dit : pourquoi il y a si peu de personnes qui retournent dans leur pays mais ce n'est pas un point qui a été reproché parce que de toute façon, en tant qu'OIM, on n'a aucune obligation de résultats » commentait un salarié. Si l'OIM a observé un « changement de regard » parmi les associations, tel n'a sans doute pas été le cas du côté des étrangers.

Era : le codéveloppement, entre business et politique ?

L'association Entreprendre et réussir en Afrique (Era) a été créée le 8 août 2007 et officiellement déclarée le 1er septembre 2007. Selon les informations publiées sur son site internet, elle avait pour ambition de « créer les conditions d'une Afrique entreprenante par la mobilisation de l'énergie créatrice de la jeunesse africaine. Pour y parvenir, Era a vocation à s'approprier la vision française du codéveloppement, voire à l'enrichir[966] ». Ce projet associatif s'est forgé autour de la personnalité de Basile Boli, réputé pour ses prouesses footballistiques, au cours d'un déplacement au Sénégal en juillet 2007 où il accompagnait Nicolas Sarkozy. A cette occasion, il avait fait part à la presse de son intention, soutenue par le chef d'État, de se « battre pour un "retour gagnant" » et annoncé la création d'une association visant à « financer ceux des jeunes africains qui ont envie de retourner chez eux pour implanter des microprojets[967] ». « Pour l'heure, nous avons un objectif de 60 000 jeunes », ajoutait-il. Soutien du candidat UMP lors des présidentielles de 2007, Basile Boli a été chargé de la promotion de la diversité avant d'être nommé secrétaire national de l'UMP en charge du co-développement ; une fonction qu'il a occupée d'octobre 2007 à janvier 2009.

Moins d'un mois après sa création, l'association Era a conclu, le 26 septembre 2007, une convention de partenariat avec l'Anaem. Au cours de la cérémonie organisée à cette occasion, le ministre en charge de l'immigration, Brice Hortefeux, a précisé qu'il s'agissait d'un « outil de promotion pour les programmes d'aide au retour volontaire et de réinsertion économique auprès des immigrés du Bénin, du Mali et du Sénégal – et à terme des pays d'Afrique subsaharienne sources d'émigration[968] ». L'ambition conjointe des dirigeants d'Era et du gouvernement était de faire en sorte que « demain Era intervienne également en Afrique, toujours sur le volet réinsertion, notamment en Côte d'Ivoire, au Congo et au Gabon[969] ». Le choix des pays visés par la convention a été calqué sur les négociations, conclues ou en cours, en matière de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement. Le Gabon a signé un tel accord en juillet 2007, le Congo (RDC) en octobre 2007 et le Bénin en novembre 2007. Deux ans plus tard, le Burkina Faso a conclu un accord similaire. Le Mali a jusqu'à

[966] Extrait du site internet de l'association Entreprendre et réussir en Afrique.
[967] APA, le 27/7/2007, « Basile Boli pour un "retour gagnant" en Afrique des jeunes entrepreneurs émigrés »
[968] Discours de Brice Hortefeux lors de la signature de la convention de partenariat entre l'ANAEM et l'association ERA à Paris, le 26 septembre 2007.
[969] Direction de l'International et du retour de l'Anaem, le 29 avril 2008, à Paris.

présent rejeté les propositions de la France, à l'inverse du Sénégal qui a conclu les tractations en septembre 2006.

Selon les termes du partenariat, Era s'engageait à générer chaque année « au moins 700 dossiers de retour de migrants dans leurs pays d'origine » et à « instruire 200 dossiers d'appui au démarrage de projets, dont 100 mettant en relation des demandeurs d'emploi avec des entreprises africaines[970] ». En contrepartie, l'Anaem finançait durant trois ans cette activité à hauteur d'un million huit cent quatre-vingt dix milles euros. Cette manne a abondé à plus de 80% le budget de cette association créée sur mesure par le gouvernement.

La presse panafricaine a offert une large couverture médiatique à ce partenariat à travers la figure populaire de Basile Boli. Son action devait être entendue, selon lui, comme une forme de contre-don : sa réussite professionnelle (comme footballer et comme homme d'affaires[971]) devait profiter aux autres et servir de modèle pour « engendrer une nouvelle génération de créateurs africains[972] ». Par ailleurs, le label d'association issue de la migration a servi sa stratégie de communication en direction du public africain, avec les associations de ressortissants africains pour relais. Son siège était d'ailleurs présenté comme une « maison de la diaspora africaine[973] ». Les salariés d'Era ont été au devant des étrangers, au sein des foyers, dans les cercles religieux, dans les associations de migrants pour informer et sensibiliser au retour. La promotion du programme a également été diffusée par le biais de médias communautaires.

La prise en charge du public était conçue selon une logique nationale, fondée sur l'idée qu'entre compatriotes, la compréhension serait facilitée. Dans un entretien à la presse, Basile Boli défendait et justifiait cette approche qu'il qualifiait d'« ethnique » :

> « Comment allez-vous procéder pour démarcher les candidats au retour en Afrique ? Era travaille avec des chefs de diasporas africaines qui connaissent parfaitement la diaspora dont ils sont originaires : sa culture, ses coutumes. Ils sont capables d'aborder les sujets les plus délicats dans une relation de confiance avec les candidats au programme d'Era. Notre approche est beaucoup plus précise, plus ethnique que l'administration française, qui ne peut pas aller dans un foyer africain et parler le Bambara ou le Nouchi pour expliquer le programme de l'Anaem aux candidats potentiels[974]. »

Sur la carte de visite qu'un des membres d'Era m'a remise lors de notre rencontre dans les locaux d'un des opérateurs de l'Anaem au Mali[975], on pouvait lire qu'il occupait la fonction de « chef de secteur de la diaspora malienne ». Mais il s'occupait également d'autres pays d'Afrique subsaharienne, notamment la Côte-d'Ivoire, le Sénégal et la Guinée. Il était au Mali pour une « mission de terrain » : « Nous, on donne l'info aux personnes en France. C'est bien de voir comment ça fonctionne le dispositif ici, savoir ce qu'elles deviennent[976] »,

[970] Discours de Brice Hortefeux du 26 septembre 2007.
[971] *L'Equipe Magazine*, n°1434, « Basile Boli. Entre fric, Afrique et politique », janvier 2010, p. 56.
[972] *L'International Magazine*, le 12/2/2008, « Basile Boli. Entretien avec un homme engagé ».
[973] Extrait du site internet de l'association Era.
[974] *L'International Magazine*, le 12/2/2008, « Basile Boli. Entretien avec un homme engagé ».
[975] Après cette rencontre, les demandes d'entretien auprès des salariés d'Era sont restées sans réponse, sans doute du fait de la rupture du partenariat avec l'Anaem.
[976] Notes prises le 16 septembre 2008, à Bamako.

m'expliquait-il. Cet étudiant en doctorat de sciences politiques, également Président du Conseil national de la jeunesse malienne de France, avait préalablement effectué un stage à l'Anaem pour observer l'organisation interne de la procédure. Les personnes qui l'avaient rencontré, au sein de l'Anaem ou des cellules de codéveloppement, le présentaient comme le « plus actif » parmi les membres d'Era. Lui m'avait faire part de son intention de « faire bouger les choses », déniant ainsi toute forme d'intérêt personnel dans sa motivation à agir pour le bien d'autrui. Il s'était d'ailleurs montré très critique sur l'administration des projets de réinsertion, et surtout sa lenteur :

> « L'Anaem ici, c'est le bordel, ils font n'importe quoi ! Le comité de sélection ne se réunit qu'après la collecte de 20 dossiers ! Les gens attendent, ce n'est pas sérieux. Alors qu'en France, ils font du bon travail, j'étais là-bas, c'était très bien. »

Par ailleurs, il qualifiait son implication dans le dispositif de « pragmatique ».

> « Il y a des gens qui sont plutôt pressés de rentrer, ils veulent revenir sans trop savoir comment donc il faut les aider. »

Si l'idée d'entreprendre « chez soi » constituait selon lui une « chance à saisir » parce qu'« en Afrique, il y a encore tout à faire » disait-il, sa relation avec les Maliens qui sollicitaient l'Anaem prenait également la tournure d'une mise en garde aux accents paternalistes :

> « Moi, ce que je leur dis surtout, le conseil que je leur donne c'est : "Si vous retourner à Bamako, ne faîtes pas les vacanciers". »

Outre la promotion du dispositif de l'Anaem, il était chargé d'aider les individus à la réaction d'un curriculum vitae et d'effectuer une sorte de bilan de compétences des futurs « porteurs de projet » de l'Anaem. Cette technique consistait à mobiliser et à valoriser les compétences professionnelles et sociales des candidats au retour, permettant ainsi d'en appeler à leur implication, de faciliter leur projection dans un « avenir au pays ».

On peut aussi voir dans ces interactions une façon de produire une représentation de l'étranger reconductible et de reconnaître en lui celui qui cherche à s'accomplir, à « entreprendre et réussir en Afrique ».

En se présentant comme l'« agence française de codéveloppement[977] », Era a suscité quelques remous lors de son apparition dans le paysage des organisations accompagnant les immigrés qui souhaitaient développer une activité économique dans leurs pays, et en particulier auprès des acteurs censés travailler de concert avec l'Anaem. « C'est du n'importe quoi ! » s'est d'ailleurs exclamé un conseiller technique en ingénierie du développement qui a précisé lors de notre rencontre : « J'ai dix ans de codéveloppement derrière moi ».

> « Je sais bien que ce n'est pas l'Anaem qui l'a décidé fondamentalement mais c'est du n'importe quoi ! C'est du n'importe quoi sur le principe ! L'Anaem, alors qu'elle est dans un système de collaboration avec le codéveloppement, avec des acteurs financés par la politique de codéveloppement en France, avec le ministère des Affaires étrangères qui finance des opérateurs d'accompagnement en France, décide comme ça de créer une structure qui n'existe

[977] Extrait du site internet de l'association Era.

de rien, sortie de nulle part, et de dépenser énormément là-dessus sans aucune concertation, sans aucune passerelle…[978] »

Dans le cadre des conventions de codéveloppement signées en 2000 avec le Mali et le Sénégal, une « cellule relais » a été mise en place en 2002 à Paris, sous la direction de l'association Ps-Eau, pour faire l'« interface entre l'administratif et l'associatif »[979] en accompagnant les ressortissants de ces deux pays dans la formulation et l'élaboration d'un projet économique en amont, depuis la France. La « cellule relais » travaillait jusqu'en 2010[980] en partenariat avec les « cellules techniques de codéveloppement » créées à Dakar et à Bamako. Selon un ancien salarié de la cellule relais, la collaboration avec l'Anaem n'a jamais été très fonctionnelle, du fait de la divergence d'objectifs des structures :

« Il y a un partenariat sur des objectifs qui sont différents, du chiffre d'un côté et, un projet et son impact sur le territoire quel que soit l'individu, de l'autre. On n'a jamais réussi à faire le lien entre ces deux extrêmes. L'Anaem n'a jamais joué le jeu en France. C'est une structure très administrative qui, avant tout, fait du dossier, qui ne fait pas du développement, qui ne s'intéresse pas au projet, qu'il y en ait un ou pas d'ailleurs. La communication en France n'est faite que de telle sorte qu'il n'y ait que des irréguliers qui rentrent dans ce système alors que tous les autres entrepreneurs potentiels ne sont pas du tout dans ce circuit[981]. »

Les acteurs rencontrés révélaient les contradictions de l'association entre les « thématiques de développement » et « la gestion de personnes en situation irrégulière[982] », considérant qu'il s'agissait là d'un « amalgame » (terme qui revient comme un leitmotiv dans la plupart des entretiens menés avec des acteurs de la politique de codéveloppement).

Les personnes retournées avec l'Anaem et désormais catégorisées comme « promoteurs Anaem » semblaient difficilement remplir l'objectif assigné, à savoir « se mettre dans la peau d'un entrepreneur[983] ». L'équipe de la cellule relais distinguait d'ailleurs son travail auprès de ceux qui avaient le « profil Anaem » :

« Nous, on dit "profil Anaem", c'est la personne qui finalement rentre au pays et qui décide de mettre en place un projet parce qu'on lui a dit que si elle avait un projet, elle aurait une subvention de 7 000 euros. Ils n'ont pas réellement de projet encore, ils sont plus acculés à rentrer. Ils ont reçu une invitation à quitter le territoire, ils n'ont jamais eu de papiers et ils n'arrivent pas à s'en sortir donc ils décident de rentrer. Donc avec eux, on fait des réunions d'information un peu groupées pour donner des contacts précis sur place mais on ne discute pas du projet alors que nous, on est quand même là pour ça[984] ! »

En créant Era, le ministère en charge de l'immigration a ainsi contribué à mettre à l'écart la cellule relais et, par ricochet, le ministère des Affaires étrangères en matière de

[978] Cellule Codèv à Bamako, le 12 septembre 2008.
[979] Cellule relais à Paris, le 10 décembre 2008.
[980] En décembre 2010, c'est le Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (Forim) qui a pris la succession de l'association Ps-Eau en ce qui concerne le programme de codéveloppement avec le Mali et c'est le Centre d'information et de gestion des migrations (Cigem) qui est son interlocuteur privilégié à Bamako : la « cellule technique de codéveloppement » travaillant désormais en partenariat avec la coopération espagnole dans le cadre d'un projet européen. A Bamako, l'unique interlocuteur des personnes sollicitant l'aide à la réinsertion est depuis lors l'Anaem.
[981] Cellule Codèv à Bamako, le 12 septembre 2008.
[982] Termes d'un conseiller technique de la Cellule Codèv, à Dakar, le 12 août 2008.
[983] Représentation de l'Anaem au Mali, le 28 août 2008 à Bamako.
[984] Cellule relais à Paris, le 10 décembre 2008.

« codéveloppement ». La reprise en main de cette politique a été de pair avec la centralité de l'objectif du départ dans l'information et la sensibilisation élaborées par Era, quitte à recourir à des promesses mensongères qui ont eu pour effet d'infléchir et redéfinir le champ d'application du programme de l'Anaem :

> « Il y a des gens qui sont partis sans rien, qui n'ont rien reçu et qui n'ont eu aucun projet. Sur le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, des personnes sont rentrées mais, comme le dispositif n'était pas mis en place, ils ont attendu pas mal de temps, ce qui nous a précipité dans l'ouverture du programme en fait. Ils [Era] avaient fait des promesses à de nombreux migrants qui sont rentrés suite à une communication d'information d'Era qui leur avait fait la promesse d'avoir 7 000 euros, et une fois les gens rentrés, ils se disaient : "Alors, il est où l'opérateur d'Era ?!" Donc la mission que l'Anaem a fait en juin 2009, c'était pour 12 personnes à qui Era avait fait toutes les promesses du monde et on les a financées à hauteur de 7 000 euros alors qu'il n'y avait pas un projet qui valait cela ! On l'a fait pour récupérer et réparer leurs erreurs. Il fallait que l'administration française tienne ses promesses[985]. »

Cet épisode a sans doute contribué à la rupture du contrat liant Era à l'Anaem. Mais ce sont des dépenses étrangères à la mise en œuvre de la convention et des résultats jugés insatisfaisants qui ont motivé la suspension, par l'Anaem, de cette collaboration en décembre 2008, avant que ne soit engagée, à partir de février 2009, une enquête préliminaire par la brigade de la répression de la délinquance économique. « Nous avions le sentiment que nous n'avions pas les mêmes objectifs. En un an, plus d'un million d'euros avait été consommé sans que l'on voie le moindre aspect positif du partenariat », m'expliquait ainsi un agent du retour. Les responsables de l'association ont été incriminés, par le tribunal correctionnel, pour abus de confiance et détournement de fonds en juillet 2013[986].

A la figure de l'entrepreneur mise en avant par Era répondait celle de la victime forgée par l'OIM, du « sans », étranger précarisé et sans avenir autre qu'au pays. L'inclusion d'un tiers dans la relation d'aide au retour a renouvelé la formulation des normes et de la doxa du retour en lui donnant d'autres significations, en puisant dans d'autres registres. Cette médiation a également permis d'entrevoir la dimension de manipulation des personnes et des informations qui en découle, depuis le discours humanitaire porté par l'OIM jusqu'à l'approche ethnique de l'association Era.

b.3. Un dispositif à géométrie variable

Si la réglementation relative à l'aide au retour fournit un ensemble de consignes pratiques, elle prévoit la possibilité d'y déroger, dès lors que les autorités préfectorales estiment que les circonstances locales s'y prêtent. La propagation et l'ampleur que de tels aménagements ont pris les ont finalement mués en normes d'application. Différents mécanismes dérogatoires, soit autant de « déformations autorisées à la règle » (Bigo, 2007), façonnent et structurent cette procédure polymorphe.

[985] Du fait du caractère « un peu confidentiel » de cette information pour la personne enquêtée, son anonymat est préservé.
[986] En octobre 2013, la procédure a été annulée pour vice de forme mais le parquet avait la possibilité de faire appel.

L'imbrication de ces mesures particularistes, qui se coordonnent, se juxtaposent et se surajoutent aux textes officiels, confirme l'existence d'un système tourné vers l'effectivité des départs.

Dès 2006, l'activité s'est déployée hors des règles du dispositif d'aide au retour telles qu'elles étaient officiellement définies au niveau national : s'y sont greffées des modalités spécifiques d'incitation sous contrainte, élaborées au gré des politiques régionales de répression de l'immigration irrégulière et des objectifs d'éloignement de chaque préfecture. Les descriptions faites par les agents de leur travail quotidien sont ainsi ponctuées d'une pluralité de « cas de figure[987] », de « cadres » qui distinguaient leurs façons d'intervenir et les normes appliquées en fonction des groupes ciblés. Au nombre de ces opérations figuraient notamment les actions menées à la demande expresse des préfets sur les « campements des Roms » :

> « Sur les campements des Roms, on est dans un autre cadre, c'est sur une autre directive politique et, là c'est à la charge du préfet. Donc si on parle des Roms, on n'est plus dans le cadre du dispositif étatique de l'Anaem concernant l'aide au retour volontaire ou humanitaire qui est valable pour l'ensemble des étrangers en situation irrégulière ou régulière. Concernant les Roms, c'est à l'initiative du préfet. […]. Donc là, on est sur deux dispositifs qui se rejoignent in fine pour le retour volontaire mais qui n'ont pas la même autorité. Donc sur les campements, *c'est toujours à la demande des préfectures* ? De toute façon légalement, nous on ne peut pas être sur un squat. Légalement, donc je rappelle que c'est du droit, nous, on ne peut le faire qu'à la demande de la préfecture. Je ne peux pas aller sur un squat en prêchant la bonne parole pour le retour… Je ne peux pas mais je le fais effectivement si je suis interpellée par le préfet[988]. »

A côté du traitement des demandes individuelles formulées par le tout-venant, le personnel de l'Anaem a dû répondre aux sollicitations des préfectures, intervenir auprès de certaines catégories d'étrangers et s'inscrire dans les stratégies qui visent à prévenir leur maintien en France. Face à l'ambivalence des registres qui caractérisent ces mesures dont ils n'avaient pas l'entière maîtrise, les agents avaient tendance à les replacer dans un rapport d'autorité et à se représenter comme de simples exécutants, subordonnés au politique :

> « On nous demande de le faire donc on le fait ».

Les salariés évacuaient ainsi leurs propres contradictions en reportant la responsabilité de ces aménagements sur une autorité hiérarchique extérieure. D'autres justifiaient leur nécessité par le caractère exceptionnel qu'ils prêtaient à certaines situations.

Le « dispositif Rom », également qualifié par les agents de « RH Roumains » (« RH » pour retours humanitaires) ainsi que le « dispositif spécifique d'aide au retour dans le Calaisis » offrent deux illustrations éclairant les pratiques d'aide au retour et leur combinaison avec les méthodes associées aux reconduites forcées. De même, l'introduction de la proposition du retour volontaire lors des gardes-à-vue ou durant la rétention révèle l'artifice du volontariat et l'imbrication contradictoire des registres de l'aide et du contrôle. Vernis humanitaire d'une gestion policière des étrangers, l'aide au retour s'inscrit dans un système plus vaste de gestion de l'espace public et de contrôle des frontières. En tant qu'élément d'une politique de dissuasion envers les personnes en quête de séjour, le mécanisme de retour aidé vient valider

[987] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[988] Idem.

les pratiques de mises à l'écart réservées à certaines populations étrangères, en différents points du territoire.

Le dispositif spécifique au Calaisis : « éloigner au plus vite »

L'application du dispositif d'aide au retour dans le Pas-de-Calais a été adaptée aux stratégies politiques mises en place dans cette région frontalière après la fermeture du camp de Sangatte à la fin de 2002. Point de passage privilégié vers le Royaume-Uni, le Calaisis constitue aussi une zone de blocage pour de nombreux exilés qui se heurtent à une double frontière, naturelle et juridique : la Manche marque non seulement la délimitation du territoire national mais aussi la fin de l'espace Schengen. Comme le résumait une responsable de l'établissement à Lille, l'objectif est d'éloigner du littoral calaisien les personnes qui, en quête d'asile à travers l'Europe, tentent de rejoindre le sol britannique :

> « Il y a un dispositif tout à fait particulier pour Calais par rapport au retour volontaire. En fait, la politique qui a été menée sur le Calaisis depuis plusieurs années, c'est d'éviter que les migrants s'installent et restent[989]. »

Depuis la fermeture du camp, cette politique de dispersion s'est traduite par une multiplication des opérations policières envers les exilés et un renforcement des contrôles frontaliers. En février 2003, les autorités franco-britanniques se sont accordées pour exercer de façon conjointe la surveillance des frontières dans les ports de la Manche et de la mer du Nord. Dans cette zone quadrillée par la police, les exilés sont soumis à des contrôles systématiques, arrêtés de façon répétée, souvent transférés hors de la région et contraints à l'errance. En juillet 2009, la sécurisation de la frontière et la lutte contre l'immigration irrégulière ont, de nouveau, été au centre d'un arrangement entre la France et le Royaume-Uni. Depuis 2002, la situation des exilés à Calais n'a guère évolué. L'accroissement des moyens répressifs n'a pas pour autant dissuadé les étrangers de tenter de passer les frontières.

Divers mécanismes d'incitation au retour propres au Pas-de-Calais ont été mis en place dans le courant de l'année 2006 à l'initiative de la France mais également des autorités britanniques. Cela n'a fait qu'accentuer le décalage saisissant entre le peu de moyens consacrés à l'accès aux droits, et en particulier à celui de solliciter l'asile, et les dispositifs de contrôle des frontières et de répression en vue d'assurer le départ des étrangers. Taillé sur mesure, le « dispositif spécifique d'aide au retour dans le Calaisis[990] » vient s'inscrire dans la gestion policière des exilés et confirmer la politique de dissuasion à l'égard d'une « forte pression migratoire[991] » dans cette portion du territoire. Sa coordination a d'ailleurs été facilitée par l'affectation de la secrétaire générale de la sous-préfecture, chargée des procédures de renvoi, à la direction de l'Anaem à Lille :

> « Je travaillais déjà sur le retour mais de l'autre côté. Je m'occupais, en lien direct avec le sous-préfet, de tout le volet immigration irrégulière sur Calais et des différentes opérations humanitaires qui ont pu être montées sur le Calaisis »

[989] Anaem, le 30/4/2008, à Lille.
[990] Ofii, 2011, *Rapport d'activités 2010*, p. 32.
[991] Idem.

Compétente pour les départements du Nord et du Pas-de-Calais, la direction lilloise de l'Anaem a aménagé après 2006 ses pratiques autour de cette orientation politique propre au Calaisis. Son personnel distinguait ainsi, parmi les « candidats » au retour, deux publics : d'une part les « clandestins du Calaisis[992] », majoritairement natifs d'Afghanistan et d'Irak et, d'autre part, les populations maghrébines ou africaines arrivées en France avec un visa touristique, souvent hébergées par des membres de leurs familles dans le Nord et qui, usées par les refus de titres de séjour, sollicitaient le dispositif d'aide au retour. Pour ces dernières, l'absence de régularisation était, selon l'Anaem, vécue comme un échec individuel, synonyme de fardeau pour leurs proches, et motivait la sollicitation du dispositif de l'Anaem. Si les raisons qui conduisent les étrangers à retourner sont multiples, la demande d'aide au retour fait surtout figure d'ultime recours pour les exilés du Calaisis et n'intervient généralement qu'après des essais répétés de franchir la frontière pour gagner l'Angleterre. D'après une salarié de l'Anaem, il s'agissait le plus souvent de « personnes épuisées, qui n'en peuvent plus, qui n'ont plus d'argent, qui ne savent plus vraiment vers quoi se tourner[993] ».

Le dispositif d'aide au retour dans le Calaisis recouvre à la fois le contenu des aides octroyées, les moyens humains et matériels de son application et la coordination de ce programme avec les mesures de contrôle migratoire et d'éviction à la frontière franco-britannique. Une des particularités est d'accorder le bénéfice de l'aide au retour volontaire (ARV) à « toutes les personnes sur le Calaisis qui sont simplement en situation irrégulière, sans plus de détail. Elles n'ont pas de passeport, elles n'ont aucun document et elles ne font pas l'objet d'une OQTF ou d'un APRF. Donc c'est pour ça que sur le Calaisis, c'est une exception parce que normalement elles ne relèvent pas du dispositif ARV[994] ». Les conditions d'éligibilité à l'aide au retour ont ainsi été assouplies et adaptées à la situation des étrangers en transit dans la région.

Censé renforcer l'attractivité du programme, un pécule de 2 000 euros est intégralement versé lors de l'embarquement. Par delà l'invocation du facteur incitatif, l'Anaem a fait valoir les « conditions de sécurité aléatoire[995] » qui prévalent dans les pays d'où sont originaires la majorité des exilés[996] pour renoncer au versement échelonné du pécule (comme il se doit ailleurs), sans pour autant que la dangerosité de la situation ne remette en cause l'idée d'y renvoyer des nationaux.

L'objectif d'un départ rapide semblait faire converger l'ensemble des pratiques dérogatoires ciblant les exilés :

> « En fait, on veut les faire partir le plus rapidement possible et on demande peu de détails sur eux[997]. »

[992] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.
[993] Idem.
[994] Idem.
[995] Ofii, *Rapport au conseil d'administration du 22 avril 2009, La réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion de l'*Anaem, p.8.
[996] Pour une présentation approfondie de la situation des exilés dans le Calaisis, voir : CFDA, 2008, La loi des jungles. La situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord.
[997] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.

Aucun contrôle particulier n'est donc effectué, les déclarations des intéressés suffisent, et cela d'autant plus qu'en l'absence de représentations diplomatiques des pays d'où certains sont originaires, ce franchissement à rebours des frontières s'effectue sur la base d'un laissez-passer européen qui constitue une véritable aubaine bureaucratique sans laquelle l'effectivité des départs serait nettement plus problématique, voire impossible dans le cadre de reconduites à la frontière :

> « On a beaucoup de personnes qui ne relèvent même pas du laissez-passer consulaire parce qu'il n'y a pas de consulat de leur pays en France, par exemples les Irakiens, les Erythréens, les Somaliens, les Soudanais. Plus de la moitié des départs, ce sont des départs d'Irakiens sur le Calaisis et donc dans ce cas, on travaille avec ce que l'on appelle un laissez-passer européen qui est délivré par la préfecture. Et avec un laissez-passer européen, ça va vite également[998]. »

Loin d'être un obstacle à l'organisation du départ, l'absence de documents concernant l'identité des personnes semble, au contraire, participer de la gestion accélérée de l'aide au retour dans le Pas-de-Calais. Les exilés sont considérés comme des « migrants en situation irrégulière » par les institutions et non en tant que réfugiés. Venus d'Afghanistan, du Kurdistan irakien, d'Iran et du Soudan, ils ont traversé l'Europe et sont, du fait du règlement Dublin II, le plus souvent placés en procédure d'asile dite « prioritaire[999] » ou font parfois l'objet d'une mesure de réadmission[1000] vers le premier pays européen qu'ils ont franchi si leurs empreintes digitales sont inscrites dans la base de données Eurodac.

Pris dans l'engrenage juridique de ce règlement, ils sont à la fois sans droit de séjour et inexpulsables ; les mesures de reconduite à la frontière vers les pays cités ici n'étant généralement pas mises en œuvre depuis la France du fait de la violence qui y sévit et des obstacles techniques à leur réalisation. Plus simple à organiser, a fortiori en l'absence de résistance de l'intéressé, l'aide au retour aboutit ainsi là où la mise en œuvre des reconduites manu militari achoppe.

Révélateur de la volonté des pouvoirs publics de décourager les exilés de se maintenir sur le territoire, seul le biais du retour volontaire permet une prise en charge de leur hébergement durant l'organisation du transfert à Paris :

> « Alors à Calais, on essaye de le faire le plus court possible, le but c'est de les éloigner. On a déjà fait partir des personnes en deux jours, c'est-à-dire qu'elles ont déposé leur demande, sont parties le jour même à Paris et, le lendemain, elles étaient déjà dans leur pays. Plus c'est long et plus on a de risques qu'ils disparaissent, qu'ils se lassent[1001]. »

Une convention entre l'Anaem et la direction départementale des affaires sanitaires et sociales garantit, en effet, l'octroi d'une place dans un foyer à Calais pour les personnes qui s'engagent à repartir par le biais de l'aide au retour. A l'inverse, les demandeurs d'asile, qu'ils soient ou non détenteurs d'une autorisation provisoire de séjour, sont fréquemment acculés à

[998] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.

[999] Les motifs de placement en procédure prioritaire résultent de l'application du règlement Dublin II, de la notion de « pays sûr » (la requête étant considérée comme « manifestement infondée »), du motif d'ordre public ou du soupçon d'abus de procédure (fraude délibérée, recours abusif ou stratégie dilatoire visant à faire obstacle à la reconduite à la frontière.)

[1000] Si le transfert vers le premier pays européen franchi n'est pas effectué dans un délai de six mois après son acceptation, l'instruction de la demande d'asile incombe à la France.

[1001] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.

vivre dans des conditions précaires, dans des campements informels qu'ils appellent « jungles[1002] » (squats urbains, abris de fortune situés en périphérie des villes, dans les bois) du fait de l'insuffisance des structures d'hébergement et de l'absence de prise en charge par les organismes sociaux[1003]. Le dépôt d'une demande d'aide au retour peut parfois être motivé par la perspective de passer une nuit dans une structure d'hébergement. D'après les intervenants sociaux de ce foyer, il n'est pas rare que des personnes reviennent sur leur décision de retour et disparaissent au petit matin pour rejoindre les jungles.

Par ailleurs, alors que les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ne bénéficient d'aucun document de ce type, le dépôt d'une demande de retour volontaire s'accompagne de la délivrance d'une attestation qui autorise leur présence sur le territoire, le temps du départ :

> « On leur remet un accusé de réception de leur dossier. C'est une pièce importante parce que ça justifie auprès des autorités qu'ils ont déposé un dossier de retour et donc en théorie, la police ne doit pas les interpeller ou doit les relâcher en voyant qu'ils ont ce reçu.[1004] »

Ce traitement différentiel amène la direction lilloise de l'Anaem à canaliser les exilés afin qu'ils ne prennent pas la fuite. Alors que l'organisation ponctuelle d'un accompagnement au train peut être guidée par une logique compréhensive au vu de la situation particulière de certaines personnes, il s'agit, dans le cas du Calaisis, d'une « consigne » donnée aux agents et conçue comme une mesure de surveillance systématique des déplacements des exilés :

> « Sur le département du Nord, les gens sont autonomes en général, mais cela nous est arrivé d'accompagner des personnes au train parce qu'il y avait une difficulté particulière, une dame âgée, une personne fragile ou malade. Sur le Calaisis, ils sont systématiquement accompagnés au train et ils sont récupérés de l'autre côté par un collègue de Paris. La consigne c'est qu'ils ne restent pas, ou le moins possible dans le Calaisis, donc on les met dans le train et on les récupère pour s'assurer qu'ils partent vraiment.[1005] »

La notion de risque de fuite, que l'on associe plus volontiers aux reconduites coercitives, structure paradoxalement aussi l'organisation d'un départ que l'on dit pourtant « volontaire ». Ainsi, le travail des agents du retour peut prendre des significations différentes, voire opposées, dès lors que sa mise en œuvre ne relève pas de leur entière décision et que la qualification politique du public visé agit sur leurs pratiques. L'accompagnement au départ s'éloigne d'une démarche d'aide sociale envers les personnes jugées vulnérables et s'apparente plutôt à une aide contrainte aux allures sécuritaires.

[1002] Le terme « jungles » est emprunté au persan « jangal » qui avait auparavant été utilisé pour désigner les camps de réfugiés afghans installés au Pakistan à la suite de l'invasion soviétique en 1979

[1003] Dans le Schéma départemental Accueil, hébergement, insertion du Pas-de-Calais rédigé en 2007 par la DDASS du Pas-de-Calais, on peut ainsi lire que : « La situation des personnes étrangères présentes sur le site de Calais n'est pas prise en compte dans le présent schéma dans la mesure où les milliers de personnes qui y "passent" et l'effectif de plusieurs centaines de "présents" en permanence sur le site :
- ne relèvent pas de besoins de la population du Pas-de-Calais ;
- justifient leur présence par des projets d'implantations extérieures à ce département ;
- réclament des dispositifs de prise en charge qui, certes, leurs sont propres sur le plan social et humanitaire, mais qui doivent prendre en compte également des notions d'enjeux internationaux et d'ordre public. »
Quand ils peuvent être logés, les demandeurs d'asile du Calaisis le sont généralement dans des foyers ou des centres d'hébergement d'urgence nullement préparés à accompagner les démarches juridiques et sociales des requérants à l'asile, faute de places suffisantes en Cada. Celui de Calais ne compte que 40 places.

[1004] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.

[1005] Idem.

La convergence des mécanismes de surveillance et de contrôle institués en vue du retour s'observe, par ailleurs, dans la pluralité des lieux et des moyens investis par l'Anaem pour promouvoir ce dispositif. Et, là encore, l'application du retour aidé semblait cultiver sa spécificité et sa proximité avec une logique de police.

« Le dispositif Hôtel de police, ça ne se fait que chez nous, c'est expérimental » précisait l'adjointe de la direction lilloise de l'Anaem. Depuis 2006, un bureau de l'Anaem est installé dans les locaux de la police aux frontières (PAF) attenants au centre de rétention de Coquelles ; deux agents y sont chargés de proposer l'aide au retour aux étrangers arrêtés et placés en garde-à-vue :

> « Ils voient passer quasiment toutes les personnes qui sont interpellées par la PAF ou les CRS qui travaillent dans le Calaisis et qui sont donc placées en garde à vue au sein de l'Hôtel de police. Il y a tout un parcours où on prend leurs empreintes digitales dans le cadre d'Eurodac, et ils passent ensuite devant nos agents qui leur font la proposition d'aide au retour.[1006]. »

L'intervention des agents du retour volontaire dans ce contexte particulier de privation de liberté n'est pas cantonnée seulement à de l'information puisque, selon la responsable régionale, près de la moitié des dossiers du Calaisis sont montés dans ce cadre-là. En 2007, 45 des 75 départs effectifs enregistrés par l'Anaem à Calais ont été provoqués à la suite d'une interpellation, au sein du commissariat de la police. En octobre 2009, 270 des 310 départs organisés l'établissement s'inscrivaient dans le prolongement d'une procédure de garde à vue.

La jonction entre l'action de la police et l'Anaem s'est également effectuée dans le port de Calais, où l'établissement assure une permanence quotidienne : les étrangers découverts dans des camions en partance pour le Royaume-Uni sont conduits par la police britannique ou française auprès de l'Anaem pour se voir proposer le dispositif. Le bilan paraît toutefois davantage révéler l'intensité de la répression policière exercée à l'encontre des migrants de passage qu'un intérêt de ces derniers pour l'aide au retour (cf. tableau ci-dessous). En effet, seule une petite minorité des milliers de personnes détenues s'orientent vers cette voie. En 2008, ce sont les Afghans et les Irakiens, autrement dit les ressortissants étrangers qui figuraient en tête des nationalités les plus souvent interpellées[1007], qui ont majoritairement fait appel au dispositif de l'Anaem.

Le rôle de l'Anaem à l'hôtel de police de Coquelles et au port de Calais

	Janvier à septembre 2006	**Janvier à septembre 2007**
Personnes rencontrées par l'Anaem	2 606	3 693
Personnes ayant déposé une demande d'aide au retour	37	48
Nombre de départs effectifs	22	45

Source : CFDA, 2008 : 62.

[1006] Idem.
[1007] Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 2009, Les orientations de la pol*itique de l'immigration*.

Le mécanisme d'aide au retour a également fait partie intégrante du dispositif policier dénommé « Ulysse » qui consistait à « limiter la présence d'un trop grand nombre d'étrangers en situation irrégulière dans cette région[1008] » en procédant, à partir de mai 2006 jusqu'au printemps 2008, à des opérations hebdomadaires d'arrestations massives d'exilés[1009] et à leur évacuation hors du Calaisis. Comme le soulignait un responsable de l'Anaem, ce programme se traduisait par la mise à distance temporaire des exilés de la zone frontalière :

> « En fait, le dispositif Ulysse, c'est le dispositif de desserrement de la région du Calaisis, enfin c'est la conséquence de la fermeture du centre de Sangatte ; et compte tenu de l'arrivée permanente de jeunes gens en général candidats à l'émigration vers la Grande Bretagne, et de leur présence autour de la région de Calais, il a été décidé en 2006 de mettre en place un programme pour désengorger cette région, pour inviter ces personnes à quitter la région de Calais pour aller s'établir ailleurs, ne serait-ce que temporairement en tous cas[1010]. »

Lors de ces opérations, les personnes expulsables ou réadmissibles au sein de l'espace Schengen étaient placées en centre de rétention, les autres étaient escortées par la police des frontières et dispersées dans neuf centres d'hébergement situés en dehors du Pas-de-Calais. Ce plan a en effet eu pour particularité d'impliquer, outre les préfectures, l'Anaem et la police, des structures d'accueil d'urgence pour demandeurs d'asile (Auda) et de les convertir temporairement en centres d'aide au retour. De juin 2006 à février 2008, des agents de la direction territoriale de l'Anaem à Reims se sont ainsi rendus chaque semaine à Troyes pour « visiter » au sein d'un Auda une dizaine de personnes en provenance de Calais :

> « Comme la plupart des jeunes gens que l'on était amené à rencontrer dans le cadre de la procédure ne parlaient pas du tout français, la communication était souvent compliquée. On se contentait de leur expliquer succinctement ce qu'était l'Anaem et l'aide au retour. Quand on était vraiment dans l'incapacité de communiquer, notamment avec les Iraniens, on appelait parfois nos réseaux d'interprétariat[1011]. »

L'incitation au retour semble, dans ce contexte, analogue à une forme d'abus de la situation de vulnérabilité des étrangers.

Dès leur arrivée, les exilés étaient enjoints de solliciter l'asile ou l'aide au retour, faute de quoi un arrêté de reconduite à la frontière leur était notifié le lendemain. En principe, ils disposaient dès lors de quarante-huit heures de prise en charge sans que la mesure de renvoi soit exécutée. D'après les gestionnaires des centres d'accueil, la plupart des exilés repartaient à Calais avant l'issue de ce délai. Des associations (Collectif de soutien des exilés du X^{ème} arrondissement de Paris, 2006 ; Cimade, 2007 ; CFDA, 2008) ont constaté que seule la proposition d'aide au retour leur était faite, l'examen de leur situation administrative par la préfecture se bornant alors au relevé de leurs empreintes digitales. En outre, certains récalcitrants ont été interpellés à leur sortie des centres d'hébergement et placés en centre de rétention administrative.

[1008] Lettre du Garde des Sceaux aux procureurs généraux des cours d'appel d'Orléans, Rouen, Amiens, Metz, Reims, Dijon sur la lutte contre l'immigration irrégulière dans le Calaisis, 31 janvier 2007.

[1009] D'après le Collectif de soutien des exilés du Xe arrondissement de Paris, les arrestations « Ulysse » concernaient près de 155 personnes par semaine en juin 2006. L'usage d'un « sauf-conduit collectif » était révélateur de l'envergure de ces opérations et du traitement groupé des individus interpellés.

[1010] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.

[1011] Idem.

Alors que le traitement de l'aide au retour est non seulement disséminé en différents points de la région, dans les bureaux la direction de l'Anaem à Lille et de la sous-préfecture de Calais, dans les commissariats de Coquelles et de Calais ou encore dans la zone portuaire, il est aussi relayé par un « dialogue de terrain » (OIM, 2006) mené par l'équipe de l'Organisation internationale pour les migrations, qui se rend au devant des exilés pour y contribuer.

A l'inverse, il n'existait jusqu'en 2009 qu'un lieu dans la région pour déposer une demande d'asile : Arras, préfecture du Pas-de-Calais, située à une centaine de kilomètres des campements informels où vivent ces migrants. Ceux d'entre eux qui souhaitent déposer une demande d'aide au retour ont la possibilité de contacter directement l'Ofii, de le faire par l'intermédiaire de l'OIM ou des associations locales d'aide aux migrants.

Les moyens humains consacrés à l'application du dispositif de retour tranchent avec les carences structurelles de l'accès au droit d'asile dans la région. Outre les deux salariés de l'OIM, l'équipe retour de l'Anaem à Lille se composait, en 2008, de trois agents chargés, à plein temps, d'agir en partenariat avec la police au sein du commissariat et dans le port de Calais, de trois collègues travaillant à mi-temps au sein des locaux de l'Ofii à Lille et des quatre médiateurs sociaux affectés aux centres de rétention de Lille-Lesquin et de Coquelles qui secondaient au besoin leurs collègues. Enfin, les assistantes sociales de l'Anaem à Lille ont pour mission d'informer les demandeurs d'asile hébergés en Cada.

Face à l'absence d'autre mécanisme, quelques associations locales ont pallié cette lacune, qui relève d'un choix politique déjà observé au début des années 2000 (Carrère, 2002). Ce vacuum institutionnel a été partiellement comblé en 2009, sans pour autant que le « schéma humanitaire[1012] », qui a été proposé à cette occasion, n'ait remis en cause l'objectif d'éradication de la présence des exilés ni la disproportion des moyens alloués à la répression policière.

Un bureau de dépôt des demandes d'asile a été ouvert en mai 2009 au sein de la sous-préfecture de Calais et, depuis lors, trois agents préfectoraux assurent deux fois par semaine l'accueil de ces personnes. Si cette mesure a facilité l'accès au droit d'asile, les renseignements fournis, au plan juridique, sur la procédure d'asile et les règles de la réadmission dans le cadre de Dublin II restent, d'après les associations[1013], très partiels, a fortiori en l'absence d'un service d'interprétariat sur place. La présence de leurs bénévoles est ainsi souvent impérative pour que les demandeurs soient reçus. Mais surtout, le filtre biométrique enraye la procédure d'asile pour les nombreux exilés « dublinisés » (ou « dublinés », selon les locuteurs) dont les empreintes digitales ont été enregistrées durant leur parcours en Europe.

La conception d'un programme d'aide au retour spécifique au Calaisis, impulsée par Londres, est à l'origine de l'implantation d'un bureau de l'OIM à Calais en novembre 2006. Cela s'inscrit dans la coopération franco-britannique en matière de contrôle des frontières au port

[1012] Discours d'Eric Besson à Calais, jeudi 23 avril 2009.
[1013] Boillet Lily, 2011, Coordination des Jungles, Diagnostic et préfiguration.

de Calais, comme le fruit d'une « histoire de partage de coût des contrôles et du matériel[1014] », selon l'OIM. Financée pour cela par le Home Office, cette organisation a été chargée de mettre en place une campagne de « sensibilisation aux réalités migratoires au Royaume-Uni » et de « promotion du retour volontaire assisté » destinée aux « migrants en situation irrégulière bloqués dans le Pas-de-Calais et essayant de rentrer de façon illégale au Royaume-Uni » (OIM, 2006). Il s'agissait, pour l'organisation, de relayer l'encouragement au départ par le biais de l'Anaem. Rien n'était prévu pour expliquer les procédures juridiques ni pour faciliter l'accès au droit d'asile puisque, selon le descriptif de ce projet par l'OIM :

> « Dans de nombreux cas, la situation de ces migrants ne leur permettra pas d'obtenir le statut de réfugié, ni l'autorisation d'établir de résidence légale au Royaume-Uni ou en France. (Si des personnes estiment remplir les conditions de réfugié, elles devraient alors déposer leur demande d'asile auprès des autorités françaises.) » (OIM, 2006)

Bien que sans aucun mandat en matière d'asile, l'OIM semblait se prononcer quant à la légitimité de leurs éventuelles requêtes et, en les écartant ainsi d'emblée du champ d'application de la protection internationale, conforter les pratiques en cours dans le Calaisis. Partant du postulat que les exilés ne sont « ni complètement conscients des réels dangers d'un passage illégal, ni informés des nouvelles réalités au Royaume-Uni » (OIM, 2006), cette action se donnait comme buts de diffuser une information « objective et pondérée […] sur les conséquences d'une immigration illégale » et de « trouver des solutions humaines et durables pour ces migrants en grande difficulté », lesquelles se résumaient à l'« option du retour volontaire » (idem).

Pour l'OIM, les illusions des exilés sont le fait des « passeurs, dont l'intérêt, pour des raisons de "business" évidentes est de diffuser une image idyllique du pays. » (OIM, 2006). Cette représentation victimaire de l'étranger ignorant et trompé par les « passeurs », lesquels font figure de repoussoirs, permet d'exposer la stratégie des institutions sous l'angle d'une action bienveillante et humanitaire. L'Anaem proposait une autre lecture des logiques qui sous-tendaient l'instauration de ce programme et suggérait, quant à elle, qu'un renversement avait eu lieu dans le discours des autorités britanniques au sujet de l'immigration. L'adoption d'une politique plus restrictive expliquait alors, selon une responsable, ce nouveau message de dissuasion visant à contrer l'ancienne promotion de l'émigration vers l'Angleterre :

> « A l'origine, tout remonte à des documentaires qui avaient été réalisés en Grande Bretagne sur l'immigration et le « paradis » que représentait l'Angleterre pour les immigrés. Mais c'était il y a quelques années et, depuis, il y a eu pas mal d'évolutions qui font que la Grande Bretagne ne souhaite plus avoir autant de migrants, et en plus en situation irrégulière. Donc un travail a été fait avec l'OIM sur Calais sous forme d'une campagne d'informations franco-britannique. Le but premier de cette campagne était d'expliquer que l'Angleterre n'est pas un paradis et d'essayer d'inscrire les migrants dans une réalité qu'ils n'avaient pas[1015]. »

Selon ce discours, tous les exilés souhaitent passer au Royaume-Uni. Cette approche, répandue au sein des services de l'État, participe à la désinformation des personnes en quête de protection et à la logique de dissuasion d'un maintien en France. Les associations amenées

[1014] Extrait de l'entretien conduit auprès des coordinatrices des programmes d'aide au retour à l'OIM, le 5 juillet 2010, à Paris.
[1015] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.

à rencontrer les exilés dans les jungles calaisiennes et parisiennes ont pourtant remarqué que l'objectif de gagner l'Angleterre n'est pas nécessairement un but en soi mais davantage une décision qui s'est forgée sur l'absence d'informations relatives aux démarches à entreprendre pour solliciter l'asile et l'espoir de rompre avec des conditions de vie misérables en France. Un tel constat avait d'ailleurs été dressé avant la fermeture du camp de Sangatte (Laacher et Mokrani, 2002).

Pour cette campagne d'information et de sensibilisation au retour, l'OIM a élaboré différents supports de communication. Elle a diffusée au sein de la permanence d'accès aux soins de santé (Pass), dans les locaux de la Paf et la cellule de détention provisoire britannique du terminal portuaire de Calais, des extraits d'un film intitulé « Shores far away » [Lointains rivages] qui était initialement conçu pour servir d'outil de communication au bureau régional pour l'Asie du Sud de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime afin de sensibiliser le public indien aux « dangers de la traite des êtres humains et de la migration illégale en provenance de l'Inde et à destination de l'Europe[1016] ». Cette production cinématographique offre une représentation sombre du quotidien des étrangers sans papiers sur le sol britannique qui ne tient nullement compte de la pluralité des expériences migratoires : l'émigration des jeunes punjabi en Angleterre paraît n'avoir d'autres perspectives que l'exploitation, l'emprisonnement, la misère ou la mort pendant que leurs familles restées au pays vivent dans l'angoisse ou pleurent leurs disparus. Il n'est à aucun moment envisagé que les protagonistes puissent sortir de cet état de souffrance et voir leur situation s'améliorer. Puisant ses arguments dans une conception négative de la migration, cette entreprise de dissuasion se nourrit de la rhétorique de protection des personnes contre elles-mêmes et de la promotion de l'aide au retour volontaire comme d'une « solution ».

Les slogans de mise en garde qu'on peut lire sur les affiches et les différents dépliants élaborés par l'OIM sont révélateurs de cette logique : « Attention. Essayer de passer clandestinement au Royaume-Uni en se cachant dans un camion comporte des risques très importants de blessures ou même de mort[1017] », « L'immigration illégale au Royaume-Uni *n'est pas* une solution », « Vous qui tentez d'entrer illégalement au Royaume-Uni et êtes bloqués dans le Calaisis, sachez qu'une solution existe… l'aide au retour volontaire », ou encore « Le retour volontaire aidé, une alternative digne et humaine à la précarité et à l'isolement… Pensez à votre avenir. Contactez l'OIM ». Ces supports sont accompagnés d'une iconographie de la dissuasion migratoire qui met en scène les risques encourus en cas de tentative de passage et de séjour irrégulier. En arrière-plan d'un texte relatif aux dangers de la traversée apparaît, sur un fond bleu, un grillage, symbole de la frontière maritime à ne pas franchir, tandis que des panneaux signalétiques indiquent les risques auxquels s'exposent les personnes qui tenteraient de forcer le passage (être électrocuté par les lignes hautes tensions, se faire renverser sur l'autoroute, etc.)

[1016] UNODC, 2010, *Référentiel d'aide à la lute contre le trafic illicite de migrants*, Outil 9 « Prévention du trafic illicite de migrants », p. 33.

[1017] Ce message est extrait d'un dépliant de l'OIM dédié spécifiquement aux risques de la traversée en Angleterre, régulièrement distribué par l'équipe in situ et certaines associations calaisiennes.

Recto-verso d'un dépliant élaboré par l'OIM et diffusé dans le Calaisis en 2008

L'IMMIGRATION ILLÉGALE *N'EST PAS* UNE SOLUTION

Ne risquez pas l'entrée illégale au Royaume-Uni :

- Le Royaume-Uni exerce des contrôles très stricts aux frontières:
  - la sécurité aux ports est plus renforcée que jamais
  - tous les camions sont contrôlés au moyen de technologies de pointe

Ne risquez pas votre vie :

- Aucun moyen d'entrer illégalement n'est sûr:
  - beaucoup ont été gravement blessés ou sont morts en tentant le passage
  - si vous payez un « passeur », vous risquez de perdre votre argent et peut-être votre vie
  - la peine prévue au Royaume-Uni pour les « passeurs » va jusqu'à 14 ans de prison

Vivre en situation irrégulière au Royaume-Uni n'est pas facile :

- Entrer clandestinement est un délit :
  - vous risquez d'être emprisonné
  - vous risquez d'être expulsé rapidement
- Travailler sans permis signifie :
  - vous et votre employeur risquez des amendes et des poursuites judiciaires
  - n'oubliez pas: les bons employeurs n'enfreignent pas la loi. Les mauvais employeurs paient des salaires misérables, vous exposant à des conditions de travail précaires et dangereuses ainsi qu'à des horaires abusifs
  - les personnes travaillant au « noir » s'exposent à l'exploitation, la misère et à être victimes de bandes criminelles
- Vous ne pourrez pas bénéficier des aides sociales
- Vous ne pourrez pas suivre des formations professionnelles ni vous inscrire dans une université

La demande d'asile au Royaume-Uni :

- Durant la procédure vous n'aurez pas le droit de travailler ou d'étudier
- Le demandeur d'asile peut être détenu pendant l'étude de son cas
- Même si vous n'êtes pas détenu, on peut vous placer dans des centres d'hébergement dispersés à travers tout le Royaume-Uni et non pas dans le lieu de votre choix
- Vos empreintes digitales seront prises, comparées aux empreintes enregistrées dans les autres pays européens avec le risque de voir votre demande d'asile rejetée et de vous faire refouler vers le 1er pays d'entrée
- La procédure d'asile est beaucoup plus rapide qu'avant. Si votre demande est rejetée comme infondée, vous risquez d'être renvoyé très rapidement

Vivre en situation irrégulière en France n'est pas une solution :

- Le séjour illégal en France est puni par la loi
- Vous risquez d'être arrêté et expulsé à tout moment
- Il n'y a pas de centre d'accueil dans le Calaisis
- La frontière avec le Royaume-Uni est très surveillée
- Vous ne recevez aucune aide publique sur place
- Vos conditions de vie sont très difficiles
- Votre séjour illégal en France vous conduit à une impasse

Respectez les lois de la France et du Royaume-Uni :

- L'immigration illégale n'est pas la bonne solution: seule une migration légale depuis votre pays d'origine ou une demande d'asile justifiée seraient des solutions valables. Dès lors que vous ne pouvez légalement ni vous rendre au Royaume-Uni, ni résider en France, il reste une solution...

  L'Aide au Retour Volontaire
- Avisez également vos proches de ces réalités migratoires en France et au Royaume-Uni afin qu'ils ne s'exposent pas aux dangers de l'immigration illégale

Pour des conseils confidentiels et gratuits sur:

IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

- La situation au Royaume-Uni
- L'Aide au Retour Volontaire (comprenant un soutien financier)

Contactez le conseiller de l'OIM à Calais au

03 21 97 73 68

pour un rendez-vous

UNE SOLUTION EXISTE...

...L'Aide au Retour Volontaire

L'**Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations** (ANAEM) peut organiser votre retour et vous proposer :

- La prise en charge de vos frais de voyage, de votre lieu de séjour en France jusqu'à votre lieu final de destination dans votre pays de retour (billet d'avion et bagages)
- Un hébergement temporaire dans l'attente de votre départ
- L'obtention de votre document de voyage
- Une aide financière

Contactez l'ANAEM au

03 20 99 98 60/03 20 99 98 64

Pour plus d'informations contactez l'OIM

Retour Volontaire

- Pensez à votre avenir
- Informez-vous
- Contactez l'Organisation Internationale pour les Migrations

03 21 97 73 68

OIM/IOM
www.iom.int

UNE SOLUTION EXISTE...

...L'Aide au Retour Volontaire

Retour Volontaire

Pensez-y...

Pour des conseils confidentiels et gratuits à Calais

03 21 97 73 68

IOM
Organisation Internationale pour les Migrations

www.iom.int

IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

ANAEM

Retour Volontaire

Vous qui tentez d'entrer illégalement au Royaume-Uni et êtes bloqués dans le Calaisis, sachez qu'

une solution existe....

L'Aide au Retour Volontaire

Un autre dépliant (page précédente) montre deux portes closes (les drapeaux français et britannique font office de fronton), sur le mur est inscrit : « IMMIGRATION ILLEGALE », « Pas d'accès aux aides publiques », « Victime de bandes criminelles », « Pas de sécurité », « Pas de travail. » Seul le message de promotion du retour volontaire est associé à l'image d'une porte grande ouverte, symbole du « chez soi », de la terre des « success stories » promises par l'OIM.

C'est donc munies de ces différents supports traduits dans plusieurs langues (français, anglais, farsi, somali, tigrinya, amharique, arabe, sorani, pachtou, farsi, hindi, ourdou) que les deux salariées de l'OIM se sont rendues régulièrement dans les lieux investis quotidiennement par les exilés à Calais et à Dunkerque, tels que les douches, les points de distribution de repas et de vêtements, ou à la permanence d'accès aux soins de santé (Pass) créée en décembre 2006 à l'hôpital de Calais :

> « Il faut faire tout un travail de dialogue avec eux, leur expliquer que de toute façon, même s'ils atteignent la Grande Bretagne, ça ne sera pas le paradis ! Cela sera hyper difficile pour eux, que les lois britanniques se sont durcies, que maintenant s'ils se font interpellés ils se feront renvoyés, qu'il n'y a pas de travail de toutes façons, que- ce qu'il y a comme travail, c'est du travail au noir donc du travail clandestin, qu'ils vont vivre dans des taudis[1018]… »

Ceux qui le désiraient pouvaient poursuivre ce dialogue autour d'un thé, dans le bureau de l'organisation qui leur offrait l'opportunité de contacter leurs familles. Sur ce point, un représentant de l'OIM observait, parmi les différents ressorts qui pouvaient pousser les exilés à « prendre sur eux » de rentrer, le rôle joué par l'inquiétude, l'incertitude et la responsabilité des uns vis-à-vis des autres :

> « Pour avoir eu des mamans de migrants qui étaient bloqués à Calais au téléphone, je peux vous dire qu'elles n'attendent vraiment que ça, que leur fils rentre. Et on a aussi tendance à penser qu'en situation de conflit, les personnes préfèreraient rester en Europe mais non, au contraire, elles s'inquiètent pour leur famille, surtout quand elles ont une responsabilité au sein de leur famille. Donc ils prennent sur eux pour décider de rentrer et prendre soin de leur famille[1019]. »

Pour relayer son action, l'OIM a également approché une cinquantaine de structures (associations caritatives et d'accès aux droits, hôpitaux, foyers, services d'accueil d'urgence et d'orientation, etc.) et s'est ainsi constitué un réseau de partenaires conçus comme des « multiplicateurs locaux[1020] » de l'action de sensibilisation au retour mais également comme autant de contacts vers lesquels l'OIM pourrait orienter les exilés en vue d'accéder à une prise en charge humanitaire. Si certaines associations se montraient, de prime abord, réticentes à l'égard du programme, la confiance placée dans la chargée de mission de l'OIM a sans doute facilité la levée de certaines oppositions. En effet, celle-ci était connue des acteurs locaux pour s'être d'abord impliquée dans le camp de Sangatte pour le compte de la Croix-Rouge, puis en tant qu'interprète en langues turque, arabe, persane et anglaise pour la PAF de Coquelles, avant de poursuivre son parcours dans l'humanitaire à Calais, au sein du bureau de l'ONG Médecins sans frontières (MSF).

[1018] Entretien avec l'ancienne coordinatrice du programme « Migrations irrégulière de transit dans le Pas-de-Calais » à l'OIM, le 5 juillet 2010, Paris.
[1019] Idem.
[1020] OIM France, Newsletter France-Migrations, n°1, avril 2008, p. 2.

Face à la précarité sanitaire et sociale dans laquelle sont placés les migrants de passage dans le Calaisis, le discours de sensibilisation et de protection porté par l'OIM a pu trouver un certain écho, comme en témoignaient les propos de Jacky, travailleur social du Secours catholique de Calais lors d'une interview avec l'OIM :

> « OIM : Pensez vous, au vu de votre expérience auprès des migrants, que le retour volontaire puisse être une solution adéquate pour certains migrants en situation irrégulière ? Jacky : Je trouve intéressant qu'un migrant, qui se rend compte une fois arrivé à Calais des difficultés du passage en Angleterre, puisse avoir la possibilité d'accès à une information précise, aussi bien sur les conditions d'accueil et de vie en Angleterre que sur la possibilité de faire des demandes d'asile ou de retour volontaire. Je ne vois pas pourquoi on devrait s'y opposer et vouloir à tout prix maintenir ces migrants dans une telle précarité[1021]. »

L'argumentaire développé par l'OIM, à l'instar de celui de l'Anaem, se structure autour de l'idée que les étrangers occupent une place qui n'est pas tenable : il relève, en réaction à cette situation jugée intolérable, d'une posture compassionnelle et d'une logique qui individualise les expériences malheureuses et occulte ainsi toute explication exogène.

Par cette technique de subjectivation, l'aide au retour est pratiquement conçue comme une forme d'émancipation de soi. L'« outil de communication » distribué aux partenaires de l'OIM pour faciliter leur travail de sensibilisation au retour (voir page suivante) recourt d'ailleurs à la rhétorique de la libération, entendue comme une délivrance : cette conversion de l'exclusion, représentée par les attributs du « sans » (sans travail, sans papiers, sans famille, malade) et de l'opprimé (« exploité », menacé par la « crainte d'être interpellé et la précarité » ou de « tomber dans la délinquance ») passe par un appel à l'implication et à l'autodétermination (« reprendre sa vie en main », « prendre l'initiative », « savoir renoncer ») et par un jugement sur la présupposée vertu de cet accomplissement conçu comme une forme de reconnaissance : « Le retour volontaire est une décision courageuse […]. Les personnes qui prennent une telle décision méritent notre solidarité active ».

A la fin de 2008, les autorités françaises et britanniques se sont concertées pour affréter un charter à destination de Kaboul. Bien qu'il ait échoué, cet arrangement a eu pour conséquence de renforcer la répression. Celle-ci s'est traduite par une recrudescence des contrôles à la frontière, une surveillance par hélicoptère des jungles et des opérations d'évacuation des squats suivies de placements en rétention des exilés arrêtés. En avril 2009, l'annonce du « démantèlement progressif de la "jungle"[1022] » par Éric Besson, ministre en charge de l'immigration, a entretenu la gestion policière des exilés jusqu'à la « fermeture » de la jungle pashtoune, le 21 septembre, et l'organisation de vols conjoints franco-britanniques vers Kaboul.

[1021] OIM France, Newsletter France-Migrations, n°2, octobre 2008, p. 6.
[1022] Allocution de M. Eric Besson, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, à Calais, le 23 avril 2009.

L'argumentaire de l'OIM : l'exemple du programme CVR

OIM - Conseil en Vue du Retour Volontaire (CVR)
ARGUMENTAIRE

1. Lorsqu'un migrant en situation irrégulière ne parvient pas à régulariser sa situation, soit par une autorisation de séjour, soit par l'asile, le Retour Volontaire (RV) peut-il être une bonne solution ?

Oui parce que c'est :

- Mieux que de rester dans la clandestinité, la crainte de l'interpellation et la précarité ;
- Mieux que d'être exploité par des employeurs sans scrupules ou de tomber dans la délinquance ;
- Mieux d'être entouré par ses proches plutôt que rester isolé, seul et démuni ;
- Mieux pour des personnes fragilisées, malades et/ou vulnérables d'être près des leurs ;
- Mieux de revoir sa famille, ses amis, de retrouver son pays, sa culture après des années d'absence ;
- Mieux de prendre l'initiative soi-même de rentrer la tête haute, dans la dignité avec une aide à la réintégration et/ou un pécule grâce au Retour Volontaire, que risquer d'être renvoyé les mains vides ;
- Le retour volontaire est une décision courageuse : il s'agit de savoir renoncer à ses rêves et reconnaître son échec. Les personnes qui prennent une telle décision méritent notre solidarité active ;
- Le retour volontaire peut avoir une implication psychologique bénéfique, celle d'atténuer le sentiment d'échec dans le pays d'accueil. Il permet de reprendre sa vie en main dans son pays d'origine ;
-Le retour volontaire assisté est une alternative à la disposition des personnes en fin de droit et les migrants irréguliers en situation de grand dénuement et de précarité.

2. Le retour volontaire est-il vraiment « volontaire » ?

- Les options pour un migrant en situation irrégulière sont certes souvent restreintes, mais l'adhésion à un programme d'aide au retour volontaire reste volontaire ; elle relève uniquement de la volonté du migrant. Ce sont toujours les migrants eux-mêmes qui décident et ils ont la possibilité jusqu'à la dernière minute de changer d'avis ;
- Ce sont les migrants eux-mêmes qui font les démarches administratives, si besoin avec l'aide des conseillers de l'OIM, de l'ANAEM ou d'autres organismes d'entraide ;
- Le projet « Conseil en vue du Retour Volontaire » CVR de l'OIM a été spécifiquement conçu pour permettre une décision libre et informée sur un éventuel retour volontaire dans le pays d'origine

3. Le retour volontaire : est-ce que ça marche ?

- Depuis des années, au niveau européen et mondial, ce dispositif s'est révélé utile et bénéfique pour les personnes l'ayant choisi. Le retour volontaire assisté permet une pérennisation du retour grâce à une réintégration réussie.
- Le retour volontaire permet d'accroître les revenus du migrant et ainsi contribuer au développement du pays d'origine, que ce soit avec une bonne utilisation de l'assistance financière (reprendre des études, monter une entreprise) ou avec les programmes de réintégration additionnels qui existent dans certains pays
- L'aide à la réintégration dans le pays d'origine est un volet essentiel. Il apparaît que l'efficacité des programmes d'aide au retour volontaire est fondée sur la présence de trois composantes fondamentales :
    - La composante humanitaire (proximité avec les migrants)
    - La composante réinsertion (connaissance de la réalité dans les pays d'origine pour soutenir un projet de vie après le retour des migrants)
    - La composante coopération avec des partenaires dans les pays d'origine

En France, l'OIM coopère aujourd'hui avec l'ANAEM, notamment sur la première composante par un travail de terrain et de proximité avec les migrants en étant à leur écoute et en leur apportant des informations pertinentes.

4. Le retour volontaire est-il une solution générale ?

- Non, le retour ne peut pas être une réponse à toutes les situations mais il peut être une alternative pour une partie des migrants concernés. Le but du travail de l'OIM n'est pas de généraliser mais de faire en sorte que le retour volontaire assisté soit réfléchi et choisi comme une solution pour un plus grand nombre de migrants concernés.

C'est dans ce contexte d'intimidation que le mécanisme de l'aide au retour a été renforcé en mai 2009 avec le concours financier des autorités britanniques et de l'Ofii. Deux nouveaux programmes, dont l'exécution a été confiée à l'OIM, ont vu le jour. Le projet « Global Calais » a adjoint aux dispositions antérieures (hébergement et versement d'une somme de 2 000 euros) une aide à la réinsertion ciblant certaines des nationalités les plus représentées parmi les exilés à Calais, à savoir l'Iran, l'Afghanistan, le Pakistan et les gouvernorats du nord de l'Irak (Kurdistan irakien). D'autre part, l'Ofii a étendu la couverture géographie de l'aide à la réinsertion dans le cadre du programme d'« Appui au retour et à la réinstallation ». Aux pays déjà couverts par le programme « Global Calais » ont été adjoints le Bangladesh, Djibouti, l'Ethiopie, l'Inde, le Kenya, le Kosovo, Maurice, la Serbie, Soudan, Sri Lanka.

L'action d'information et de sensibilisation au retour a été appuyée par le Haut commissariat des nations unies pour les Réfugiés (HCR), qui a ouvert, avec l'association France Terre d'Asile[1023] (FTDA), un bureau d'information à Calais en juin 2009. Comme l'expliquait le porte-parole du HCR en France, il ne s'agissait pas tant de soutenir l'accès à la procédure d'asile que de faciliter le départ :

> « Le HCR s'engage à informer les associations sur la situation des pays d'où sont originaires les migrants […]. Pour les associations calaisiennes, cela peut avoir un intérêt pour informer les migrants sur un retour volontaire dans leur pays d'origine par exemple[1024]. »

Cantonnée à l'élaboration de critères humanitaires validant la politique de renvoi vers des pays instables[1025], l'action du HCR à Calais est emblématique de la doctrine qui sous-tend, depuis les années 1980, son mandat de protection internationale : le droit de quitter son pays est supplanté par le droit d'y rester, sinon d'y retourner (Chimni, 1999).

Malgré une appellation trompeuse, le « dispositif spécifique d'aide au retour dans le Calaisis » a inclus Paris dans son champ d'application. Depuis la fermeture du camp de Sangatte, les destructions régulières des jungles du Nord-Pas-de-Calais et les opérations répétées de transferts forcés des exilés hors de cette région ont créé un effet d'essaimage de populations en errance.

Dans cette dynamique de reflux, Paris constitue un lieu de refuge sur la route qui mène à Calais. Leur présence est devenue visible aux abords des gares de l'Est et du Nord, le long du canal Saint Martin, dans les squares Alban-Satragne et Villemin du 10e arrondissement. Les pouvoirs publics ont tenté d'occulter cette réalité ; la position de la Mairie de Paris est révélatrice de cette tentative d'invisibilisation politique : les exilés sont considérés comme des « personnes sans-abri[1026] » parmi d'autres. Ils relèvent dès lors du dispositif d'hébergement d'urgence et de l'aide alimentaire organisée par des associations caritatives (Armée du Salut,

[1023] Créée en 1971, cette association s'est professionnalisée dans l'accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile. Elle figure parmi les principaux organismes gestionnaires de Cada.
[1024] Nord Littoral, 29 mai 2009, « Le HCR prend ses marques ».
[1025] Ce rôle s'observe notamment dans la production régulière de « lignes directrices », de « recommandation et position de l'UNHCR sur le retour des demandeurs d'asile déboutés » (voir par exemple : « UNHCR Return advisory and position on international protection needs of Iraqis oustide Iraq » publiée en décembre 2006.)
[1026] Mairie de Paris, 24 juillet 2008, Lettre du maire de Paris, Bertrand Delanoë, à la ministre du Logement et de la Ville, Christine Boutin au sujet de l'hébergement d'urgence.

Restos du Cœur, Une chorba pour tous). En dehors de l'initiative bénévole du Collectif de soutien des exilés du 10e arrondissement de Paris[1027], rien n'a été mis en place pour les informer de leurs droits ni pour faciliter la rédaction des demandes d'asile. A contrario, c'est à la demande de la mairie de Paris et de la préfecture de police que l'équipe parisienne de l'Anaem est allée aux devants de ceux qu'elle a appelé le « public gare de l'Est[1028] ».

Reproduisant le mode opératoire mis en place à Calais, des maraudes quotidiennes ont été organisées en partenariat avec la Brigade d'assistance aux sans-abris (Bapsa, ex-Equipe de ramassage des vagabonds). Chargée de gérer les populations sans domicile, cette unité de police a dû, avec la fin du délit de vagabondage en 1994, reconfigurer son action et passer, selon l'expression de son commandant, d'une « logique répressive à un accompagnement social[1029] » des sans-abri. Pour autant, la pluralité des attributions de la Bapsa fait qu'elle combine à la fois des fonctions humanitaires, coercitives et de maintien de l'ordre[1030]. Chaque jour, ses membres sillonnent Paris à la recherche des personnes à la rue pour les conduire dans un centre d'hébergement à Nanterre. L'Anaem s'est jointe à leurs rondes, en particulier dans les secteurs avoisinant les gares et les portes de Paris (Bagnolet, La Villette, Vincennes) pour proposer aux étrangers « clochardisés[1031] » de partir. Le propos d'un agent mettait en évidence l'asymétrie de ces interactions où le consentement se nourrissait de l'incertitude et de la fragilité des populations précarisées :

> « Evidemment quand ils dorment dehors et qu'ils arrivent ici pour les entrevues, ils sont complètement fatigués et ils n'arrivent pas à comprendre ce qu'on dit. Et comme ils sont sales, ils sont mal à l'aise. Mes collègues m'ont rapporté qu'ils ont besoin de répéter trois fois, quatre fois et au bout de la quatrième fois, ils reposent une question qui a déjà fait l'objet d'une réponse trois fois[1032] ! »

La collaboration entre l'Anaem et la Bapsa est également mise en place pour préparer les évacuations de squats, en amont de l'action de la force publique. Pour ce faire, les brigadiers réalisent ce qu'ils nomment une « enquête sociale[1033] ». Relevant plutôt d'une logique policière et administrative, cette dernière consiste à recenser les personnes sur place et à évaluer leur situation sanitaire et sécuritaire pour organiser ensuite la logistique nécessaire à l'éviction. A leurs côtés, l'équipe de l'Anaem vient rappeler l'imminence de l'expulsion du lieu occupé pour encourager les occupant à partir, comme cela fut le cas auprès des personnes installées dans les parcs du Xe arrondissement, à l'été 2009[1034] puis le long des berges du canal

[1027] http://www.exiles10.org
[1028] Expression extraite des entretiens réalisés auprès de salariés de la direction parisienne de l'Anaem.
[1029] Bapsa, le 20 juillet 2010, à Paris.
[1030] Le caractère hybride des fonctions de la Bapsa apparaît dans la description qu'en fait la Préfecture de police de Paris, sur son site internet : « En prenant en compte les situations de détresse sur la voie publique, leur action contribue à la tranquillité et à la salubrité des quartiers parisiens. […] Si elle retrouve une vocation humanitaire en période hivernale, la BAPSA est devenue, plus récemment, un service complémentaire spécialisé de la Police Urbaine de Proximité. Elle intervient donc, de plus en plus souvent, à la demande des commissariats. Chaque année, plus de 500 opérations sont menées conjointement avec les policiers de quartier. »
[1031] Expression d'un membre de l'équipe parisienne du retour, le 2 juin 2008, à Paris.
[1032] Idem.
[1033] Bapsa, le 20 juillet 2010, à Paris.
[1034] A la suite de l'annonce du démantèlement de la jungle calaisienne, la mairie de Paris a décidé en août 2009 de fermer les parcs du Xe arrondissement et de placer une surveillance policière renforcée à leurs abords. Plus de

Saint Martin en juillet 2010. Les jours précédant cette opération, l'Anaem a multiplié ses actions de sensibilisation auprès des exilés. Face à la répression policière, certains exilés déposaient une demande uniquement dans le but d'obtenir une attestation de dépôt censée leur permettre d'échapper temporairement à une arrestation.

D'après le récit d'une salariée de l'Anaem, le placement en centre d'hébergement a, semble-t-il, fourni un alibi humanitaire à ce déplacement contraint, métamorphosant ainsi l'opération de « nettoyage social » des abords du canal en une « bonne action »[1035] :

> « J'y étais donc je peux vous raconter. Ce qu'il faut savoir c'est que cela s'est fait sur l'ordre de la mairie de Paris. La mairie a décidé d'intervenir ne serait-ce que du fait de l'insalubrité mais aussi parce qu'il y a Paris Plage, et cætera. En fait, il y a eu l'intervention de la police, la veille, pour leur distribuer des tracts dans leur langue, pour leur expliquer que le lendemain le lieu allait être évacué. Puis la police est intervenue le matin et, soit ils partaient du lieu par leurs propres moyens, soit ils étaient hébergés dans un centre d'hébergement, qui s'appelle la Boulangerie, pour une étude de leur situation. En tout, il y avait 200 personnes dont beaucoup de mineurs, environ 42, qui ont été pris en charge par FTDA. On ne les a pas emmenés en centre de rétention. Ce n'était pas une opération de police. Il faut savoir que personne n'a été arrêté. De *toute façon ce n'était pas des personnes en situation irrégulière, la plupart avaient des procédures d'asile en cours, non* ? Oui, la majorité ce sont des demandeurs d'asile. Donc nous, on a été à la Boulangerie [ancienne caserne reconvertie en centre d'hébergement d'urgence] pour proposer l'hébergement en Cada puisqu'il y a eu des places réservées pour ces personnes. La préfecture de police était à côté aussi pour vérifier les dossiers. La FTDA était là également pour donner un coup de main mais ils se sont essentiellement occupés des mineurs. Il y avait aussi des traducteurs. On leur a expliqué la demande d'asile pour ceux qui ne l'avaient pas encore demandé. D'autres ont fait le choix du retour, notamment deux personnes au début quand elles sont arrivées à la Boulangerie puis après, il y en a six autres qui ont également demandé à rentrer. C'est vrai qu'ils sont dans une situation très précaire pour demander l'asile et effectivement ce n'est pas normal qu'ils ne soient pas hébergés puisqu'ils sont demandeurs d'asile mais vous le savez, les Cada en Ile-de-France manquent de places et puis il y en a qui refusent d'être hébergés en Cada, souvent parce qu'ils ne veulent pas aller en province. Donc nous, on ne va pas les forcer à y aller. En tous cas, je dirais que c'est une bonne action car maintenant ils sont casés en Cada ou hébergés à la Boulangerie. »

En 2010, l'Anaem a enregistré une augmentation des demandes émanant en particulier de ressortissants Irakiens et Afghans. Une nouvelle pratique d'information et de dépôt collectif des dossiers a été instaurée, en coopération avec l'OIM, pour organiser des départs groupés à destination de l'Afghanistan. En interne, cette recrudescence soudaine a été perçue comme un « abus du système » plutôt qu'un effet de la politique de dissuasion migratoire. A cette époque, une centaine d'Irakiens venaient d'Angleterre, d'Allemagne, d'Italie et d'autres pays européens pour demander l'aide au retour à Paris. L'aide de l'Anaem, plus souple (fondée sur le déclaratif) et plus offrante que dans d'autres pays européen, a été intégrée aux stratégies individuelles de retour temporaire, d'étrangers en situation régulière dans l'UE. A Calais, un représentant associatif observait, en juin 2010, le même phénomène d'attraction :

> « On vient à Calais, parfois de fort loin, spécialement pour demander l'aide au retour. Jusqu'à présent, ça arrangeait tout le monde, les migrants, qui avaient passé quelques années en Europe et souhaitent rentrer chez eux à l'œil, et le gouvernement dont ça gonfle les chiffre de "retour

---

200 exilés se sont retrouvés dans les rues du quartier, s'abritant le long du canal, sous les ponts de Jaurès et Louis Blanc, dans des conditions plus précaires.

[1035] Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.

> volontaire", ce qui permet de mieux faire passer les "retours forcés" auprès de l'opinion publique. Il faut voir comment cela va évoluer maintenant qu'il n'y a plus d'hébergement. Je ne sais pas si l'arrêt de l'hébergement est dû à un vrai manque de crédits, ou si le gouvernement commence à trouver que cela devenait trop visible que des gens viennent de toute l'Europe demander l'aide au retour en France[1036]. »

En mai, une dizaine d'Irakiens et d'Afghans rencontrés dans le square Satragne et près du pont Jaurès avaient des rendez-vous fixés par l'Anaem jusqu'en octobre. A Calais comme à Paris, il fallait alors compter quatre mois avant de pouvoir déposer une demande d'aide au retour. En attendant, aucun hébergement ne leur était proposé par l'Anaem, cette possibilité ayant été limitée à la semaine précédant leur départ. Cette absence de prise en charge tranchait avec les moyens mis en place pour vider les jungles calaisiennes et parisiennes, révélant ainsi les contradictions d'une politique d'assistance sans moyen.

Dépitées par le traitement qui leur était réservé, fatiguées de leur errance en France et minés de ne pas pouvoir partir rapidement, les personnes rencontrées se trouvaient dans l'impasse : le règlement de Dublin avait empêché leur maintien en France, le contrôle des frontières entravé leur départ en Angleterre, et désormais le blocage mis en place par l'Anaem les plaçait de nouveau dans l'attente, à la rue, dans des conditions misérables et à la merci du harcèlement policier.

« C'est nous qui bloquons les demandes du fait même de leur recrudescence. En ce moment, sur le public de la gare de l'Est, on a des rendez vous qui vont jusqu'en décembre ! », expliquait, en juillet 2010, la direction parisienne pour justifier ces départs différés. Le succès de la formule « spécial Calaisis » a paradoxalement conduit à son démantèlement progressif jusqu'à sa suppression. Les demandeurs ne correspondaient pas aux ayants droit définis par l'État. Puisque le caractère transnational de l'incitation au départ contrevenait à l'objectif du gouvernement, c'est donc la rhétorique de l'appel d'air a motivé ce retrait :

> « L'attractivité du dispositif mis en place […] a généré, à partir de 2010, une forte augmentation du nombre de demandes émanant de migrants en provenance des pays européens limitrophes […]. Cette situation a conduit l'Ofii, en accord avec le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, à mettre fin à ce dispositif début juin 2010[1037]. »

Les aides promises par l'OIM ont également été revues à la baisse puis abandonnées. Si les départs se poursuivaient, le dispositif de réinsertion au Soudan a brutalement été arrêté. Dans les autres pays, le montant de l'aide au projet économique a été plafonné à 4 000 euros au lieu de 7 000 euros annoncés au départ, le nombre de bénéficiaires ayant été sous-estimé :

> « On avait budgétisé une centaine de bénéficiaires [pour le projet « Global Calais »] et finalement on en a déjà enregistré 185. Et c'est pareil dans le cadre du programme Arer [programme d'appui au retour et à la réinstallation], l'objectif ciblé d'assistance était autour de 350 personnes sur deux ans et, au final, on a fait un petit peu moins de 1 200 en un an. Donc on en a enregistré pratiquement quatre fois plus en moins d'une année. On ne prend plus personne depuis la fin du moins de juin[1038]. »

[1036] Un membre de l'association calaisienne La marmite aux idées, le 3 juin 2010.
[1037] Ofii, 2011, *Rapport d'activité de 2010*, p. 32.
[1038] Entretien avec les coordinatrices de ces deux programmes, à Paris, le 5 juillet 2010.

Cette mésestimation a de fait produit un phénomène de rareté et permis aux organisations participantes de conclure au succès du programme, tout en lésant une partie de ceux qui sont repartis. Par la suite, seuls ceux qui avaient reçu une OQTF ou qui pouvaient attester d'une présence en France supérieure à trois mois ont pu prétendre à l'aide au retour volontaire. Cette nouvelle règle a eu pour conséquence de favoriser le commerce des « fausses attestations » qui se négociaient contre une centaine d'euros parmi les Afghans en 2010.

Le « RH Roumain *», une nouvelle méthode d'assignation* à circuler ?

> « La particularité depuis le début de l'année [2008], c'est l'explosion du nombre de retours humanitaires avec le problème des Roms, je pense que vous avez dû en entendre parler… Donc on fait énormément de départs pour des Roms[1039]. »

Avec l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE en janvier 2007, le gouvernement français a fait évoluer les motifs et les moyens mis en œuvre pour maintenir ces citoyens européens à l'écart du droit commun et poursuivre leur expulsion. Parmi ces nouveaux instruments figurait notamment l'ouverture, au titre de la circulaire du 7 décembre 2006, de l'aide au retour humanitaire aux ressortissants communautaires. La « situation de dénuement » a servi de justification à l'aménagement de cette politique publique qui, depuis 1976, excluait de son champ d'application les personnes ayant la nationalité d'un pays membre de la communauté européenne.

En outre, la création d'un critère d'expulsabilité pour « charge déraisonnable pour le système d'assistance social français[1040] » a contribué à forger une présomption de pauvreté spécifique à ces nationalités. Dans le même temps, leur accès au marché du travail a été calqué sur les règles prévues pour les étrangers non européens, c'est-à-dire entravé par des démarches administratives longues et incertaines, liées à l'obligation d'obtenir une autorisation de travail et au paiement d'une redevance à l'Anaem qui a pu dissuader des employeurs de les embaucher légalement[1041].

En outre, la situation du marché de l'emploi leur est opposée hormis pour cent cinquante métiers dits « en tension » caractérisés par une pénurie de main-d'œuvre[1042]. Alors qu'au 1er juillet 2008, ces restrictions à l'accès au marché de l'emploi ont été levées pour les personnes originaires de nouveaux pays de l'UE[1043], le gouvernement a préféré les maintenir pour les Bulgares et les Roumains. En pratique, leurs nationaux ont été placés dans une impasse juridique en France.

[1039] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.

[1040] Circulaire n° NOR/INT/D/00/00115/C du 22 décembre 2006 relative aux modalités d'admission au séjour et à l'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1er janvier 2007.

[1041] La circulaire interministérielle n°NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites a exonéré du paiement de cette taxe leurs employeurs.

[1042] Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires. Dès avril 2006, une première liste de soixante et un métiers en tension et pour lesquels la situation du marché de l'emploi n'était pas opposable avait été définie.

[1043] Il s'agit des pays ayant rejoint l'UE en mai 2004, à savoir l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

Cet arsenal s'est inscrit dans la continuité de l'encadrement politique, législatif et social mis en place en direction de ces populations après la chute du régime communiste en Europe de l'Est, tant à l'échelle nationale qu'européenne. L'administration de leur expulsabilité doit ainsi être analysée dans une perspective plus large, en amont de leur européanisation, permettant de saisir les dimensions historiques et politiques du processus de mise à l'écart.

A partir des années 1990, les migrations roumaines vers la France se sont composées d'une part, de paysans saisonniers originaires d'Oas et de Maramures, deux régions du nord de la Roumanie, et d'autre part, de différentes composantes de la communauté rom[1044] venant de divers lieux (la région du Banat à l'ouest, la Transylvanie, la Craiova au sud et Bucarest) (Diminescu, 2002).

Etre Rom en Roumanie[1]

Du XIV[e] siècle jusqu'en 1865, les Roms roumains ont été placés sous le régime du servage. Son abolition a favorisé l'exil d'une partie de ces populations vers l'Europe occidentale. Ceux qui sont restés ont dû attendre jusqu'au début des années 1920 pour que la loi leur octroie l'égalité des droits et interdise leur discrimination. Mais au début des années 1940, le gouvernement d'extrême droite mené par Ion Antonescu s'est associé à l'Allemagne nazie et a organisé leur génocide, désigné sous le terme « Samudaripen ».

Avec la dictature communiste, les Roms ont été l'objet d'une politique d'assimilation forcée et plusieurs tentatives de sédentarisation contrainte ont été menées envers les groupes nomades. Ils formaient alors un « sous-prolétariat » (selon la nomenclature officielle) et la plupart d'entre eux avaient abandonné leur profession de chaudronniers, d'étameurs ou de forgerons pour travailler dans les usines et les exploitations agricoles. La chute du régime en 1989 a entraîné une paupérisation de la population, et plus particulièrement des Roms qui, déjà marginalisés, furent exclus de la redistribution des terres. La Constitution de 1990 les a reconnus comme minorité nationale. Néanmoins, les difficultés économiques ont exacerbé les tensions nationalistes et xénophobes qui parfois se sont traduites en pogroms.

Si des actes de violence envers les Roms existent encore aujourd'hui, c'est davantage la ségrégation sociale et les discriminations qui caractérisent la vie quotidienne des Roumains Roms[2], notamment les plus pauvres. « C'était assez commun, il y a moins de dix ans, de lire sur des offres d'emplois "les candidatures roms ne sont pas acceptées" » m'expliquait un fonctionnaire roumain. La discrimination à l'embauche est restée d'actualité, de même que les propos racistes tenus à leur égard jusque dans la sphère politique. Néanmoins, la situation de cette minorité n'est pas réductible à l'exclusion et à la précarité et ses membres appartiennent à toutes les strates de la société. Pour l'observateur extérieur, la distinction entre Rom et non-Rom ne va pas de soi, en revanche elle paraît évidente au sein de la société, bien que la revendication d'appartenance à cette identité stigmatisée ne soit pas le fait de tous. En 2002, 535 000 Roumains se sont déclarés Roms lors du recensement national de la population. D'autres évaluations ont estimé que le nombre des citoyens roumains roms était compris entre 1,8 à 2,5 millions.

[1] Sur ce sujet, voir : Etudes tsiganes, 2010, « Roms de Roumanie, la diversité méconnue », n°38.

[2] European Roma Rights Centre, 2013, Romania : Country profil 2011-2012.

[1044] Avant d'être repris par les organisations internationales et les Etats européens, le terme « Rom » a été choisi par l'Union romani en 1971 pour désigner sous une même appellation l'ensemble des communautés tziganes d'Europe. En Roumanie, le terme « tzigane » fait référence au statut passé d'esclave, il a donc une connotation péjorative. Enfin, on peut écrire « Rom » ou « Rrom », cette dernière orthographie privilégiant l'usage institutionnalisé par les linguistes de la langue rromani, comme Marcel Courthiade en France.

Si la demande d'asile permettait de justifier leur séjour en France, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) a considéré, à partir de 1994 (date à laquelle la Roumanie a signé la Convention de Genève) que les requêtes de ces ressortissants n'étaient plus recevables. Dès octobre 1993, le gouvernement avait d'ailleurs institué un programme d'aide au retour volontaire en direction des Roumains invités à quitter le territoire tout en menaçant de renvoyer manu militari les réfractaires avant la fin de l'année[1045]. La presse de l'époque (*l'Humanité* du 29/12/1993, Libération du 21/1/1994) et, à sa suite, Emmanuel Pons associaient plus particulièrement cette mesure[1046] aux « Tziganes Roumains installés à Nanterre » (Pons, 1995 : 128). Un millier de Roumains, dont des non Roms, résidaient dans cette commune des Hauts-de-Seine, sur des terrains vagues en attente de chantier.

En avril 1994, alors que de nombreux reconduits étaient de retour en France[1047], Paris et Bucarest signaient un accord de réadmission[1048]. Des tractations similaires étaient engagées par les États européens, dont l'Allemagne (1992), la Suisse (1996), l'Espagne (1997) et l'Italie (1998). La Bulgarie n'a pas échappé à ce processus et a conclu les pourparlers avec la Suisse en 1994, l'Allemagne l'année suivante, puis l'Espagne et la France en 1997, suivies par l'Autriche, la Grèce et l'Italie en 1998.

Dès le début du processus d'intégration de ces pays à l'UE, soit depuis 1995, les appels au respect de l'égalité et des droits de l'homme, et en particulier des minorités roms, ont constitué un enjeu de négociation et un moyen de pression envers ces deux États. Mais les restrictions mises à la circulation de leurs ressortissants et au droit de solliciter l'asile dans l'UE ont révélé l'attitude paradoxale et le double jeu des États membres tout en contribuant à discréditer le registre libéral et humaniste promu par les institutions communautaires, a fortiori quand un certain nombre de pays européens, dont la France, ne reconnaissent pas l'existence de minorités sur leur territoire.

Le 1er janvier 2002, les Roumains et les Bulgares ont été dispensés de visas d'entrée et libres de voyager dans l'espace Schengen durant trois mois par an, à la condition de « disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance[1049] ». Ce séjour restait placé sous la menace d'une reconduite à la frontière, dès lors que leurs conditions de vie ne correspondaient pas à la représentation du « touriste ». Ces contraintes juridiques ont eu pour effet de structurer les déplacements autour

[1045] *L'Humanité*, 29/12/1993, « Fin de sursis pour les Roumains ».

[1046] Les incitations financières de l'Office des migrations internationales (Omi) ont été spécialement revalorisées pour ces ressortissants : 450 euros par adulte et 150 par enfants devaient leur être versés alors que l'« aide à la réinsertion IQT » prévoyait 150 euros par adulte et 45 euros par enfant.

[1047] Libération, 27/1/1995, « Plusieurs tziganes de Carrières-sur-Seine vont être expulsés vers la Roumanie ».

[1048] Décret n°94-783 du 1er septembre 1994 portant publication de l'accord de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, fait à Bucarest le 12 avril 1994, JORF du 8 septembre 1994.

[1049] Extrait de l'article 5-1.c de la convention d'application de l'accord de Schengen. Le montant de référence pour remplir cette condition de ressource est un Smic journalier (environ 50 euros par jour). Dès l'automne 2002, le ministère de l'Intérieur français a élaboré, autour de cette disposition communautaire, sa stratégie d'expulsion des ressortissants roumains et des bulgares (Le Monde, 13/5/2003, « Une astuce juridique du ministère de l'intérieur pour expulser les Roms en situation régulière »).

une stratégie d'aller-retour et d'installation provisoire qui a contribué à façonner la fiction d'une nature nomade de ces populations.

En outre, sous la pression des membres de l'UE, soucieux de se construire une image de respectabilité à l'étranger, le gouvernement roumain avait institué en 2001 un contrôle à distance de sa population en sanctionnant le « délit de passage illégal de la frontière de la Roumanie » et les délits « commis en dehors du territoire du pays par des citoyens roumains ou des personnes sans citoyenneté domiciliées en Roumanie[1050] ».

Douze années après l'obtention du droit de sortir librement, les migrations roumaines faisaient l'objet d'une nouvelle forme de pénalisation. Le passage irrégulier des frontières d'un État étranger (ou la tentative de franchissement) était passible d'une peine de prison allant de trois mois à deux ans. Le séjour non autorisé à l'étranger pouvait être sanctionné par un retrait de passeport et une interdiction de sortie du territoire d'une à cinq années. Dans les faits, ces sanctions ont été appliquées de façon aléatoire, négociées moyennant finances au passage de la frontière, ou contournées par différents subterfuges[1051].

Mais à l'été 2005, à la demande des institutions européennes qui menaçaient de nouveau la Roumanie d'ajourner son entrée dans l'UE si elle ne renforçait pas sa surveillance des déplacements de ses nationaux, plusieurs milliers d'émigrés de retour pour les vacances ont été interpellés à la frontière roumaine et privés de leur passeports[1052]. Le tollé provoqué par cette opération a contraint Bucarest à renoncer à suspendre les passeports mais les personnes qui avaient prolongé leur séjour au-delà de trois mois ont été fichées et privées du droit de circuler dans l'espace Schengen durant 5 ans.

Cette entrouverture de l'espace européen n'a pas empêché, en France, la poursuite des opérations policières et l'augmentation des procédures d'évacuation de lieux habités par ces populations, dès lors acculées à l'errance ou reconduites dans leur pays (MDM et FIDH, 2003 ; Vanderlick, 2004). Leurs conditions de vie précaires, dans des squats ou des abris de fortune, ont servi d'argument juridique à leur expulsion locative quand il ne s'agissait pas d'interventions policières légitimées par les autorités au nom de la criminalité supposée de leurs habitants[1053].

[1050] Extrait des ordonnances d'urgence du gouvernement de la Roumanie n°105/2001 du 27 juin 2001 concernant la frontière d'Etat de la Roumanie (JO du 30 juin 2001) et n°112/2001 du 30 août 2001 concernant la sanction des faits commis en dehors du territoire du pays par des citoyens roumains ou des personnes sans citoyenneté domiciliées en Roumanie (JO du 3 septembre 2001).

[1051] Certaines personnes ont par exemple détruits leur passeport considéré comme « sale » (du fait du tampon apposé aux frontières), d'autres se sont mariés et ont pris le nom de leur épouse (informations recueillies en Roumanie à l'été 2009).

[1052] Le Monde, 10/8/2005, « Bucarest durcit le contrôle aux frontières pour ses propres ressortissants ».

[1053] La presse a largement alimenté la corrélation caricaturale entre nomadisme, délinquance et Roms. Le 10 septembre 2001, Le Figaro a ainsi consacré sa Une à un article intitulé « Délinquance : un rapport accablant pour les Tsiganes ». Marronnier politique des ministres de l'Intérieur, les chiffres de la « délinquance roumaine » ont servi de justification à la gestion policière de ces ressortissants (cf. Mucchielli, 2012, « Délinquance roumaine : réalité ou exercice de communication politique ? », article publié sur le site de la LDH Toulon).

Au cours de l'été 2002, les débats relatifs à la loi de sécurité intérieure ont pris pour cible les populations roumaines et bulgares étiquetées comme « Roms migrants[1054] » et « gens du voyage ». Les sphères politiques ont entretenu l'amalgame entre les Roms originaires des pays d'Europe de l'Est et des Balkans et la catégorie administrative « gens du voyage » appliquée aux citoyens français identifiés par leur mode de vie itinérant. La médiatisation de faits divers sur les « mafias tziganes[1055] » a donné un large écho à cette campagne de criminalisation à connotation ethnique, contribuant ainsi l'« éthnicisation d'un débat sécuritaire[1056] ». La stigmatisation d'une infime partie de la population étrangère, « visible mais peu nombreuse[1057] », a permis au gouvernement d'introduire de nouveaux modes de contrôle social et pénal des nationaux comme des étrangers.

Ce climat sécuritaire et xénophobe a donné le ton à la politique répressive négociée avec les autorités roumaines. En août 2002, un protocole a été signé entre les ministres de l'Intérieur français et roumain pour « lutter contre la criminalité organisée, la traite des êtres humains et assurer la sécurité interne des deux pays[1058] » : l'accord de réadmission a été réactivé et agrémenté de mécanismes de coopération policière de part et d'autre des frontières. Des officiers de police roumains ont intégré les patrouilles françaises et vice-versa. Le contrôle des frontières s'est ainsi mué en un contrôle social sur place des populations circulant entre les deux pays.

Le 3 octobre 2002, lors d'un déplacement dans une commune du Val de Marne, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, a pris l'« engagement de traiter l'ensemble des campements sauvages de Roms dans le département d'ici la fin novembre » et de « créer un pôle humanitaire en liaison avec la Roumanie[1059] ». Dans le sillage de ces déclarations, le dispositif de rapatriement humanitaire de l'Office des migrations internationales (Omi) a été remis sur le devant de l'action publique.

En janvier 2003, mandatées par le ministère de l'Intérieur français, deux ONG roumaines, Romani Criss et Aven Amentza[1060], ont conclu avec l'Omi une « convention concernant l'exécution d'une prestation d'information des citoyens roumains séjournant en France,

[1054] Pour une analyse des usages politiques du terme « Rom migrant » et les « deux préjugés : l'errance et l'asociabilité » qu'il véhicule, voir : Cousin Grégoire, 2009, « "Rroms migrants". Tsiganes hier, Rroms migrants aujourd'hui ? », EspacesTemps.net.
[1055] Le Monde, 13 juillet 2002, « L'industrie de la mendicité organisée ».
[1056] Le Monde, le 27 juillet 2010, « Roms et "gens du voyage" : briser l'engrenage de la violence », Point de vue par Céline Bergeon, Marie Bidet, Grégoire Cousin, Samuel Delépine, Régis Guyon, Olivier Legros, Martin Olivera, Vincent Ritz et Xavier Rothéa ; membres du réseau Urba-Rom.
[1057] En référence à l'ouvrage dirigé par Dana Diminescu, 2003, Visibles mais peu nombreux. Les circulations migratoires roumaines, Paris, Editions de la MSH.
[1058] Protocole d'accord protocole des ministres de l'intérieur de la République française et de la Roumanie relatif au renforcement de la coopération bilatérale afin de lutter contre la criminalité organisée, la traite des êtres humains et d'assurer la sécurité interne des deux pays, signé à Bucarest le 30 août 2002, texte non publié.
[1059] Libération, 4/12/2002, « Sarkozy chasse les roms de Choisy-le-Roi ».
[1060] Romani Criss (Centre des Roms pour l'intervention sociale et les études) a été créée en 1993 par des membres de la Fédération ethnique Rom, du centre de recherches des Roms/Tziganes de l'Université Descartes à Paris et de l'Institut de sociologie de l'Académie roumaine. Elle milite pour le respect des droits civiques des Roms et conduit différents projets socio-économiques en faveur des Roumains Roms. Aven Amentza (« Venez avec nous ») est une des premières organisations roms de Roumanie, elle promeut la culture et l'identité de ce groupe par la publication d'archives et de journaux en romani.

réalisée dans le cadre du programme de rapatriement humanitaire mis en œuvre par l'Omi » (Romani Criss, 2003 : 3). Accompagné d'un responsable de l'Office et, dans certains départements des services de la préfecture et de la police, leurs représentants, roms et parlant le romani, se sont rendus dans des lieux recensés par l'Omi pour expliquer le programme de retour à leurs habitants. Le message diffusé à cette occasion ne laissait aucun doute sur la volonté des autorités françaises de voir ces populations partir : « Vous devez quitter le territoire » pouvait-on lire sur un document remis par l'Omi[1061]. Si les personnes refusaient de repartir « volontairement », elles étaient menacées d'être expulsées de force.

D'après le constat dressé par Romani Criss et Aven Amentza à l'issue de ces rencontres, « la plupart des personnes qui vivent dans les sites visités refusent le rapatriement et expriment leur désir de rester en France » (Romani Criss, 2003 : 39). De fait, malgré cette intervention concertée, seule une dizaine de personnes isolées ou récemment arrivées en France se sont portées candidates. D'après les témoignages recueillis par ces associations, l'aide proposée ne paraissait pas crédible aux yeux des Roumains, qui doutaient de l'effectivité du mécanisme de réinsertion et des perspectives économiques qu'il pouvait offrir, exprimant par là leur méfiance envers l'État roumain, considéré comme corrompu et raciste envers les Roms.

De leur côté, les associations roumaines de défense des droits des Roms, initialement mues par le désir d'en savoir davantage sur la situation des Roms roumains en France et confiantes de par leur longue histoire de coopération avec la France, ont eu le sentiment d'être « instrumentalisées par l'Omi et par les institutions[1062] ». Leur expérience est révélatrice de la propagande politique mise en place envers des individus amalgamés à un groupe ethnique, identifiés comme rom sans que l'on ne sache sur quoi reposait une telle identification. Les associations ont d'ailleurs observé les dérives politiques sous-jacentes à ce processus d'assignation identitaire et, au regard de la politique qui est conduite depuis 2007 envers les Roumains, leur mise en garde n'était pas sans fondement :

> « Dans notre dialogue avec les autorités publiques, au niveau central et local, nous avons constaté leur confusion quant à l'identification de la nationalité (la citoyenneté) et de l'ethnie attribuée aux personnes de certains sites. Sur les 24 lieux visités, 6 étaient habités par des personnes qui n'appartenaient pas à l'ethnie rom, étant en majorité des Roumains de la Roumanie, des Russes ou des Moldaves de la République de Moldavie. Ceci illustre la façon dont les stéréotypes et les préjugés vis-à-vis des « Tziganes » ou des « Roms de Roumanie », présents au quotidien dans les mentalités, peuvent influencer et avoir de graves conséquences sur l'action de l'appareil d'État, responsable de l'application des droits des personnes […]. Une instrumentalisation potentielle des Roms peut consister à organiser, de façon très visible et avec une grande couverture médiatique, un programme de rapatriement collectif et massif. » (Romani Criss, 2003 : 40)

En outre, l'inconfort de leur position tenait également aux tensions qu'ont suscitées les conceptions contradictoires d'une défense du principe de libre circulation, pris ici dans sa dimension dialectique : le droit de quitter son pays mais aussi d'y retourner. Si les

[1061] D'après le rapport de Romani Criss, un plan de rapatriement avait d'ailleurs été élaborée avec d'abord la visite de 24 sites du 13 au 20 janvier 2003, suivie d'une phase d'enregistrement des volontaires à partir du 20 janvier puis les départs pour fin janvier, début février.

[1062] Entretien avec un des fondateurs de cette association, sociologue et ancien conseiller sur les minorités roms à de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, N. Gheorghe, le 29 juillet 2009, à Bucarest.

associations françaises défendaient la légitimité de ces futurs citoyens européens à faire valoir leur droit d'accéder à l'asile et au séjour en France, il s'agissait pour les représentants venus de Bucarest de faire reconnaître l'égalité des droits et la citoyenneté roumaine des Roms, autrement dit leur droit d'être et de rester dans le pays dont ils ont la nationalité, comme le remarquait un membre de la délégation :

> « Je crois que nous n'étions pas du tout clairs dans notre message et le fait que tout ait été organisé à travers l'Omi, le ministère de l'Intérieur et le Quai d'Orsay, cela a donné des ONG roumaines une très mauvaise image, quelque chose de suspicieux… Nous, nous étions dans notre dynamique, à savoir trouver des solutions de réintégration des Roms à la maison, de développement et, d'avoir une citoyenneté solide et complète à la maison. Mais il y a eu un malentendu assez aigu, certaines ONG [françaises] l'ont pris très mal, cela a engendré une frustration qui, même encore maintenant, n'est pas guérie. Mais moi, je défends aussi le droit au retour des Roms, et pas seulement le droit d'asile parce je ne suis pas d'accord avec le nettoyage ethnique des Roms du Kosovo, je ne suis pas d'accord avec les autorités locales qui veulent se débarrasser des Roms en les envoyant vers l'Ouest, je ne suis pas d'accord avec les autorités de Roumanie qui ont exploité le problème des Roms dans l'Ouest ni avec les policiers ici qui ont dit : « Allez voler en France au lieu de voler chez nous ». La police roumaine était ainsi très contente de dire que le taux d'infraction était en chute. Ils l'ont dit ! C'était le vieil adage des maires et des policiers : "Ne volez pas chez nous, volez dans le village de l'autre, pas dans notre village". Tout ça, c'est du folklore politique mais c'était quelque chose qui était présent, qu'on entendait, qui se disait[1063]. »

Face à la mise à l'écart et à la gestion policière des Roumains en France, le plaidoyer en faveur d'un droit au retour de nationaux stigmatisés et discriminés a mis les ONG roumaines en porte-à-faux. Le positionnement des associations roms a d'ailleurs été perçu par les pouvoirs publics français comme un terreau propice à la validation de leur politique d'expulsion, quitte par la suite à recourir à leurs services pour œuvrer à la « réintégration » de ces exclus. Le représentant d'Aven Amentza a d'ailleurs confirmé qu'une telle proposition leur avait été faite mais, jugée peu crédible, elle a été refusée :

> « L'Omi nous a fait une proposition de partenariat, on a refusé. Pourquoi ? Parce que la condition pour un partenariat, c'est qu'il faudrait déjà être réellement intéressé quand on finance et proposer une véritable réinsertion des personnes dans leur milieu ! Et puis pourquoi passer par des associations ?! Il faudrait plutôt être en relation directe avec les autorités locales. Parce que moi, imaginons, moi je ne peux rien faire concrètement hormis être un intermédiaire ! Je me souviens que l'ambassadeur français disait qu'il avait favorisé le développement communautaire en donnant des porcs aux gitans ! C'était une hypocrisie, une de plus[1064]… »

Dès l'instauration de la politique du chiffre en 2003, les Roumains ont constitué une cible facile et économique pour les administrations en charge des reconduites du fait de l'absence de résistance contre leur départ contraint (ils étaient libres de revenir ensuite), de la coopération du consulat roumain et de la proximité de la destination de renvoi. Ils figuraient en effet parmi les principales nationalités renvoyées de France jusqu'à être en tête de ce classement en 2005 et en 2006.

[1063] Idem.

[1064] Entretien réalisé avec V. Ionescu, Président d'Aven Amentza et membre de la Commission internationale pour la reconnaissance de l'holocauste en Roumanie, le 27 juillet 2009, à Bucarest.

Le flou juridique qui entoure les modalités du contrôle des moyens de subsistance[1065] pour séjourner durant trois mois en France a facilité l'illégalisation de ces ressortissants et la motivation formelle de leur renvoi par les pouvoirs publics. Visant quasi exclusivement les Roumains (et dans une moindre mesure les Bulgares), ce procédé a d'ailleurs été qualifié d'« APRF Roumain » par les préfectures. Dans le même temps, une politique de charters d'expulsés a été mise en place par le ministère de l'Intérieur, en collaboration avec les autorités roumaines. En 2006, pas moins de 16 vols ont été spécialement affrétés vers Bucarest et l'organisation de ces renvois collectifs s'est d'ailleurs accélérée à la veille de l'entrée de la Roumanie dans l'UE (Cimade, 2007).

Le droit de circulation et de séjour des Roumains et des Bulgares en France : rappel

Le droit communautaire prévoit que tout citoyen européen peut séjourner en France sans formalité ni justification particulière pour une durée inférieure à trois mois. Néanmoins, le gouvernement français a anticipé l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE en instaurant en décembre 2006 un régime restrictif spécifique à ces ressortissants, valable jusque fin 2013.

- Pour les séjours inférieurs à trois mois : une limitation du droit de circulation et de séjour est prévue et la reconduite possible dès lors que les personnes enfreignent la législation sur le droit du travail, constituent une « menace pour l'ordre public » ou une « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français ». En juin 2011, un nouveau motif de reconduite a été instauré : l'« abus de droit au court séjour », autrement dit le principe de la liberté de circulation qui est au fondement de l'espace communautaire.

Pour la Cour de justice de l'UE, la définition de la « menace à l'ordre publique » doit être suffisamment grave pour affecter l'intérêt fondamental de la société. Pourtant, les APRF pris sur ce fondement visaient à sanctionner des délits mineurs (vol, occupation illicite de terrain, insalubrité, racolage, prostitution).

- Pour les séjours supérieurs à trois mois : Le droit au séjour est subordonné à la condition d'activité (obtention d'une autorisation de travail et paiement de la redevance Anaem variant entre 70 à 1 600 euros selon la durée du contrat et le salaire), d'études ou, en cas d'inactivité, à la condition de disposer d'une assurance maladie et de « ressources suffisantes ». Mais aucun montant n'a été fixé par la loi ; il a été uniquement précisé que « le montant exigé ne peut excéder le montant du revenu minimum d'insertion » (art. R. 121-4 du Céséda). Aussi l'arbitraire s'est-il nourri de ce flou juridique.

La perspective de l'entrée des Roumains dans l'UE a été présentée par les autorités françaises comme une menace : la rhétorique de l'invasion et de l'appel d'air ont été utilisées pour justifier des restrictions mises à leur séjour et à leur employabilité en France (encadré ci-dessus), même s'ils disposaient a priori de la liberté de circulation. Loin de ces pronostics, on ne comptait que 36 000 ressortissants roumains et bulgares en France en 2007, leurs migrations en direction de l'Espagne (843 000) et de l'Italie (659 000) ayant d'ailleurs été plus importantes[1066].

D'autre part, malgré la visibilité croissante des Roms dans l'espace politique depuis les années 2000, plusieurs études[1067] s'accordent pour dire que la présence de ce groupe ethnique hétérogène et multinational est restée plutôt stable depuis les années 1990 en France.

[1065] La loi a fixé le montant des ressources (pour un séjour inférieur à 3 mois) à l'équivalent du SMIC journalier mais n'a rien prévu pour encadrer sa vérification par les administrations.

[1066] Chiffres extraits de Commission européenne, 2008, Les répercussions de la libre circulation des travailleurs *dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne*, COM (2008)765 final, p. 6.

[1067] Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2008, Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France ; Romeurope, 2008, Rapport 2007-2008, Janvier 2007- Juillet 2008.

Rappelons toutefois qu'il est impossible – et à quoi cela servirait-il ? – de le savoir puisque les statistiques ethniques sont prohibées en France. Au cours des dix dernières années, plusieurs estimations ont néanmoins circulé dans la presse, alimentant ainsi la communication politique et les fantasmes ; ainsi cette déclaration faite par le secrétaire d'État français aux Affaires européennes en août 2010 : « Nous n'avons pas vocation, nous les Français, à accueillir 2,5 millions de Roms roumains[1068] ».

Les associations de soutien aux Roms ne sont pas totalement étrangères à l'instrumentalisation et à la stigmatisation dont ce groupe a été la cible par le politique puisqu'elles sont à l'origine d'évaluations quantitatives, fruit de leurs observations, focalisées sur les 10 000 à 15 000 Roumains (Romeurope, 2010a : 18) qui vivent dans des situations précaires, en squat et en bidonvilles, et qui ne revendiquent pourtant pas tous cette appartenance ethnique.

C'est à partir de l'été 2007 que l'Anaem a été sollicitée par les préfectures, à commencer par celles du Rhône, de Paris et de la Seine-Saint-Denis, pour intervenir lors des opérations d'évacuation de terrains occupés par des ressortissants européens afin d'aller à leurs devants et leur proposer une aide au retour humanitaire. Cette mise en branle des administrations a été synchronisée avec l'annonce faite par le ministère en charge de l'immigration d'une baisse tendancielle des expulsions au regard de l'objectif des 25 000 reconduites à atteindre pour la fin de l'année. Pour l'expliquer, c'est la « difficulté d'expulser Roumains et Bulgares, dont les pays sont désormais membres de l'UE, ce qui rend les procédures plus complexes » qui a été mise en avant, même s'il a été précisé qu'« il reste souhaitable de [les] raccompagner[1069] ».

Révélateur des tensions entre la légalité et la légitimité, entre l'ordre juridique et l'ordre politique, l'aménagement d'une mesure d'aide au retour comme d'une assistance pour les pauvres a donné au gouvernement les moyens de poursuivre sa politique de relégation tout en lui donnant un nouvel attribut « humanitaire », celui d'inscrire la logique d'expulsion dans une nouvelle économie morale. Comment s'est alors réorganisé le travail des administrations chargées des départs contraints ? Quels en ont été les effets ?

Les coulisses de l'organisation de ces départs contraints, tels qu'ils sont décrits par le personnel de l'Anaem, révèlent le traitement spécifique dont ont été l'objet ces ressortissants européens et en particulier les Roumains, au point d'ailleurs d'avoir introduit l'expression « RH Roumain » ou encore « dispositif Rom » dans le jargon de cette administration :

> « Pour le dispositif Rom, il y a une réunion qui est organisée, sous l'égide du préfet, avec la direction départementale des affaires sanitaires et sociale, le conseil général, l'Anaem et différents commissaires divisionnaires de police[1070]. »
>
> « Pour l'aide au retour traditionnelle, il n'y a pas à proprement parler de coordination. Alors que pour les Roumains, c'est vraiment un dispositif très particulier. Intervenir dans un campement, ça veut dire l'évacuation du campement. Ça veut dire la coordination qu'il faut mettre en œuvre pour fermer et clôturer un squat, évacuer l'ensemble des gens qui sont dedans et faire partir un

[1068] AFP, 7/8/2010, « La France n'a pas vocation "à accueillir 2,5 millions de Roms Roumains" ».
[1069] Le Figaro, 21/8/2007, « Brice Hortefeux peine à atteindre ses quotas d'expulsions ».
[1070] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

certain nombre d'entre eux. Ca, c'est de la coordination. C'est uniquement dans le cadre du RH Roumain[1071]. »

Partout, la correspondance « [retour] humanitaire donc Rom » a été établie par les salariés de l'Anaem, illustrant ainsi le processus de normalisation d'un traitement dérogatoire et discriminatoire au sein des administrations.

L'aide au retour humanitaire s'est inscrite dans le prolongement des démantèlements de campements : la libération de l'espace occupé devait, pour les pouvoirs publics, coïncider avec la sortie du territoire. Les personnes mises à la rue ne pouvaient d'ailleurs accéder à une place dans les centres d'hébergement temporaire que si elles consentaient à repartir avec l'Anaem. En 2008, le bilan de l'Anaem a mentionné l'étroite corrélation qui a été établie entre ce mécanisme, le démantèlement des terrains occupés et le caractère massif de ces départs :

« Séjournant, pour la grande majorité d'entre eux sur des campements collectifs, les retours ont été gérés par l'Anaem dans le cadre de dispositifs coordonnés par les Préfectures et les Ddass. Compte tenu du nombre de personnes concernées, des retours ont régulièrement été opérés sur des vols directement affrétés par l'Anaem. […] Les départements les plus concernés par ces retours humanitaires sont : la Seine-Saint-Denis et Paris qui totalisent plus de 4 900 départs, suivis des trois départements suivants : Val d'Oise, Nord et Alpes Maritimes avec plus de 1 600 départs[1072]. » (Ofii, 2009 : 3)

Si la politique d'expulsion chiffrée avait déjà favorisé la mise en place d'une coordination interinstitutionnelle, les opérations d'évacuation de bidonvilles ont donné lieu à un traitement politique spécifique, orchestré par les préfectures lors de réunions uniquement dédiées à cette pratique. C'est une véritable planification des expulsions locatives et hors du territoire national qu'a instaurée cette mobilisation des services de l'État. Les agents de l'Anaem tenaient d'ailleurs à préciser que ce programme d'expulsion sortait du cadre fixé par la circulaire sur l'aide au retour et donc du travail qui leur a été initialement prescrit. A l'issue de ces évictions, certaines directions ont d'ailleurs été « félicitées pour les chiffres[1073] » par les préfets de département.

L'ensemble des personnes rencontrées évoquait l'« explosion des retours humanitaires » même si l'accroissement de ces flux a sensiblement varié d'une région à l'autre. A Toulouse, le salarié en charge de cette procédure s'est même exclamé : « Le retour humanitaire, j'en ai tellement qu'il faut que je les planifie ! » En juillet 2010, une salariée de la direction parisienne de l'Anaem confirmait la continuité de cette politique dérogatoire :

« Et vous êtes toujours autant sollicités par la préfecture comme cela pouvait être le cas en 2008 ou 2009 ? Ah, oui ! On a chaque mois entre un et deux vols d'organisés. Donc là depuis le début de l'année, on en a fait huit, sachant que par vol, il y a 240 personnes, enfants compris. Parfois quand on est plein, quand on sait que les délais vont être trop longs, ce qu'on fait c'est qu'on les envoie sur nos collègues [d'Ile de France] parce que c'est beaucoup de boulot à organiser ces départs ! Il faut faire le lien avec la Croix-Rouge, avec la Paf [police des frontières], il faut réserver la salle bi-statut, c'est tout un dispositif ! *C'est quoi une salle bi-*statut ? C'est une salle comme les autres, sauf que par rapport aux autres elle est fermée et un

[1071] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.
[1072] Ofii, 2009, *Rapport au conseil d'administration du 22 avril 2009* sur les aides au retour et à la création *d'activités économiques* : bilan 2008.
[1073] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

peu à l'écart. Et la Croix-Rouge, elle fait quoi ? La Croix-Rouge leur donne des sandwiches, des couches pour les bébés, des biberons… »

La focalisation des pouvoirs publics sur la nationalité roumaine et l'inscription des évictions de squats dans les stratégies préfectorales de reconduites à la frontière ont d'une façon générale influé sur l'activité de l'Anaem, sans pour autant que l'intervention publique ne soit forcément justifiée par un examen réel de la situation locale érigée en problème, ni motivée par une demande des personnes visées. L'anecdote suivante, raconté par d'un agent de l'Anaem à Dijon, est à cet égard éloquente :

« C'était au moment où il y a eu beaucoup d'informations autour des aides au retour des ressortissants Roumains ou Bulgares qui étaient dans d'autres squats sur d'autres régions, la préfecture a été amenée à se préoccuper d'un squat et elle nous a demandé d'intervenir. Mais en fait on ne savait rien de ce squat, simplement qu'il y avait un squat. La préfecture nous laissait un peu entendre qu'il y avait des personnes vraisemblablement roumaines et en situation irrégulière. […] Au final, une délégation s'est déplacée vers le squat et quand elle est arrivée eh bien le squat était vide ! [rires] »

Si la procédure de retour humanitaire de l'Anaem est fondée sur le « dénuement » des étrangers, aucune définition de cette situation n'a été fixée par la réglementation. Son évaluation a donc été laissée à la libre appréciation des salariés pour qui, le fait de « squatter » et de résider dans un habitat précaire a suffi à remplir ce critère :

« A partir du moment où ils sont dans des squats, ça veut dire qu'ils sont dénués, qu'ils n'ont rien [1074] ! »

Les injonctions à quitter le territoire pour défaut de ressources délivrées par les préfectures ont pu fournir un argument supplémentaire mais, dans bons nombres de cas, de telles décisions n'ont pas été nécessaire pour labelliser les situations individuelles indissociées du lieu de vie de « dénuement total » :

« Que l'OQTF pour charge excessive pour le pays d'accueil soit prise ou pas, ceux qui vivent dans les campements, ceux qui vivent dans les squats, on peut quelque peu considérer qu'ils sont dans des situations de dénuement total, quasi-total. Même si certains ont de beaux livrets de caisse d'épargne tout neufs dans le gilet[1075]. »

Mais, par delà son instrumentalisation politique, l'aide au retour humanitaire a pu aussi apparaître comme une opportunité de voyager à moindre coût, de repartir gratis pour les ressortissants européens, et pas uniquement pour les Roumains et les Bulgares :

« Le retour humanitaire, comme c'est des communautaires, ce n'est pas une porte fermée. Ils partent, ils peuvent revenir donc c'est plus facile à faire accepter. Les gens ne prennent aucun risque, au contraire ! Ca, c'est que du bénef' pour eux ![1076] »

« Cela s'est su et on se retrouve avec des Hongrois, des Bulgares bien sûr, les Bulgares sont bien prévus… Qu'est-ce qu'on a encore ? Des Slovènes. Donc c'est drôle on se retrouve avec des nationalités dont je n'avais jamais entendu parler, même quand ils ne faisaient pas partie de l'Europe, c'est ça qui est formidable ! Comme quoi médiatiser, médiatiser et après nous, on se retrouve avec des touristes ![1077] »

[1074] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[1075] Anaem de Lyon, le 7 mai 2008.
[1076] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[1077] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

En décembre 2007, plusieurs journaux roumains ont fait état des allers-retours de familles revenues avec le dispositif d'aide au retour humanitaire spécialement pour passer les fêtes de fin d'année en Roumanie[1078]. Outre la possibilité de revenir en France, l'aide au retour humanitaire a également offert la possibilité de financer le trajet de retour et de toucher 300 euros, sachant que ce dernier dépassait non seulement le prix d'un éventuel trajet entre la Roumanie et la France, mais également le salaire minimum en Roumanie (120 euros en 2008 et 157 euros en 2011[1079]). Aussi cette politique a-t-elle pu s'inscrire dans les stratégies migratoires des Roumains (Guitton, 2010) qui ont évalué les différentes failles juridiques de politiques migratoires des États européennes et les opportunités qu'ils pouvaient saisir en fonction de leurs parcours personnels. Alexandra Nacu a d'ailleurs observé qu'en 2004, c'était la Belgique qui avait la réputation parmi les Roms Bulgares de Paris de faciliter le retour gratuit au pays par l'intermédiaire du bureau de l'OIM, considéré comme moins bureaucratique et moins sélectif que dans d'autres pays ; l'un d'eux lui expliquait ceci :

> « La Belgique, maintenant c'est très dur, il faut y aller uniquement si tu veux rentrer par l'OIM. Oui, [rires] les Belges, ils en ont tellement marre de nous qu'ils te paient ton billet retour illico, c'est pour ça que tout le monde va chez eux. » (Nacu, 2010 : 149).

La conjugaison des expulsions et de l'intérêt individuel que la procédure a pu susciter chez certains a progressivement fourni à l'Anaem un « public en autogestion[1080] » qui a nourri la politique chiffrée des reconduites à la frontières. Si le phénomène des demandes multiples est aux dires du personnel résiduel, le contrôle des bénéficiaires a pu être écarté par les préfectures (voir encadré) et a donc permis des expulsions à répétitions autant que des allers-retours multiples. Les stratégies individuelles ont pu s'imbriquer dans les politiques d'éviction.

Le dispositif de l'Anaem « élargi » par un préfet

Le 8 mars 2010, 260 Roumains ont été hébergés dans un gymnase à Massy après avoir été attaqués par une cinquantaine de personnes qui ont incendié des habitations. Ce lieu, qui devait faire office de refuge temporaire, s'est pourtant dès le lendemain transformé en centre d'expulsion : le préfet a mobilisé la direction territoriale de Créteil et, à l'arrivée de son équipe, ordonné aux services de police de restreindre les possibilités d'entrer et de sortir du lieu jusqu'à le fermer totalement à partir du 10 mars au matin. Si certaines familles projetaient avant l'agression de repartir en Roumanie, la plupart d'entre elles étaient installées depuis plusieurs années et avaient engagées des recours contre les mesures d'éloignement qui leur avaient été notifiées à plusieurs reprises. L'attente, l'incertitude, le dispositif policier, les entraves mises à leurs déplacements, l'angoisse liée à la perte de tout ce qu'elles possédaient et la crainte d'une nouvelle agression sont autant d'élément qui ont progressivement laminé la volonté de plusieurs familles. Une centaine de personnes sont reparties avec l'aide de l'Anaem, le 10 mars. Les autres, préférant rester en France ou ne pouvant repartir pour avoir soit perdus leurs papiers dans l'incendie, soit déjà bénéficié du dispositif, étaient toujours cantonnées dans le gymnase sans qu'aucune autre perspective ne soit envisagée par les autorités que leur départ hors de France. Sur un plan strictement légal, aucune obligation ne contraignait pourtant les personnes à partir. Dans l'après-midi, un « dispositif élargi » (Romeurope, 2010b) d'aide au retour était mis en place : tous étaient éligibles, un passage par

[1078] Information donnée par N. Bitu, membre fondatrice de l'association Romani Criss, le 29 août 2009, à Bucarest en Roumanie.
[1079] Information extraite du site internet du gouvernement roumain.
[1080] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.

l'ambassade de la Roumanie était prévu afin d'obtenir les documents transfrontières nécessaires tandis que le ministère de l'Intérieur affrétait spécialement un charter. Une fois le formulaire complété par les agents de l'Anaem avec l'aide d'un interprète, les personnes étaient escortées par la police jusqu'au bus et priées d'y rester jusqu'à la fin de l'enregistrement des départs. Vers 19h00, trois bus prenaient la direction de Roissy. Seules 20 des 260 personnes ont refusé ce programme. Le 11 mars, les services municipaux ont rasé l'intégralité du terrain.

Jusqu'au début des années 2000, les pouvoirs publics se sont montrés réticents à admettre la résurgence des bidonvilles, un phénomène que l'on pensait avoir éradiqué en France depuis le début des années 1970 et que l'on attribuait plus volontiers aux métropoles des pays plus pauvres. La médiatisation d'une indigence venue d'ailleurs a progressivement nourri la construction de l'action publique sous l'angle de la sécurité, parfois impulsée par les réactions hostiles des habitants, des propriétaires du lieu mais néanmoins subordonnée à la disponibilité des services de police. L'imaginaire social attaché, d'une part, aux populations roms et, d'autre part, aux bidonvilles comme des poches parasitaires et d'extrême précarité a participé à la construction d'un « problème » public, à la fois spatial et social.

Privilégié par les autorités, l'emploi du mot « campement » a mis en avant le caractère supposé temporaire de cette installation et construit la fiction d'un en-dehors de cet espace, synonyme de mise à l'écart et d'expulsion, à l'inverse du terme « bidonville » qui sous-entendait un lien, du moins un rapport avec la cité. Au sein de l'Anaem, c'est également le langage politique qui avait cours (« squats », « campements » ou « camps »), renvoyant ainsi à la figure de l'occupant, à une présence illégitime et misérable. En outre, la qualification politique de ces lieux comme « sauvages », « illégaux » ou « illicites[1081] » les a d'emblée entachés d'un aspect transgressif, déviant, et semblait ainsi appeler à une réaction répressive.

De leur côté, les comités de soutien et les associations rencontrés dans ces lieux (Parada, La Voix des Roms, des membres du collectif Romeurope) les désignaient comme des « terrains » tandis que pour leurs résidents, il s'agissait de « platz[1082] » (en roumain) ou de « palatki » (cabane en bulgare).

La centralité conférée par les médias, les institutions et les associations à l'habitat précaire a eu pour effet d'écarter toute réflexion sur le processus de formation de ces espaces d'exclusion et sur les logiques juridiques, socio-économiques et politiques qui le sous-tendent. Leurs habitants n'ont été perçus qu'à travers le lieu de vie, jugé insalubre, indigne[1083] et donc intolérable. Dépossédés sur le plan tant matériel que civique, ils ont ainsi été abandonnés à la « vie nue », pour reprendre l'expression de Giorgio Agamben (1997). L'espace dégradé est

[1081] On retrouve tous ces adjectifs dans le discours prononcé par Nicolas Sarkozy en juillet 2010 à Grenoble mais ils étaient dores et déjà employés par les pouvoirs publics au début des années 2000.
[1082] La consonance germanique de ce terme est héritée des migrations roumaines en Allemagne au début des années 1990 (Nacu, 2010).
[1083] Une définition légale de l'« habitat indigne » existe et recouvre les « locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvait porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé » (extrait de l'article 84 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion facilitant la lutte contre l'habitant indigne et concourant à la protection des occupants.)

confondu avec l'individu qui y habite, l'y confine et l'exclut. La précarité du lieu a catégorisé l'individu comme vulnérable tandis que l'illégalité de l'occupation a fait de l'occupant un hors-la-loi expulsable.

C'est dans cette représentation duale que l'action humanitaire, comme l'intervention policière, ont puisé leur légitimité respective, toutes deux confortant l'idée que ces personnes n'étaient pas à leur place. En retour, leurs habitants ont pu jouer de cette marginalité et du statut de victime, endosser le stigmate et mettre en scène la misère pour s'insérer dans les structures caritatives et négocier la compassion (Potot, 2001).

Face aux difficultés administratives rencontrées par les étrangers pour accéder au logement privé ou social et à la saturation des structures d'hébergement, la construction d'habitats précaires ou l'occupation de logements abandonnés est un pis aller, une solution ad hoc non seulement pour les citoyens roumains et Bulgares mais plus généralement pour les demandeurs d'asile écartés des Cada et les sans-papiers. On l'a déjà évoqué avec les « jungles » calaisiennes et parisiennes. Faute de pouvoir s'abriter autrement[1084], c'est une sorte d'alternative à l'hospitalité qui leur est refusée, de la même façon qu'ils ont recours à des activités informelles et au travail non déclaré pour survivre dans et malgré l'impasse juridique dans laquelle ils sont placés. Comme le formulait une salariée de l'Anaem, ils sont « sans possibilité de s'installer vraiment mais sans obligation de devoir repartir non plus[1085] ».

Si d'après différentes enquêtes (Rothéa, 2003 ; Vanderlick, 2004 ; Legros, 2010a), les bidonvilles, qui se sont intégrés au paysage urbain depuis les années 1990, sont principalement habités par des familles roms de Roumanie, elles n'en ont pas l'exclusivité et toutes ne s'identifient pas non plus comme Roms. La plupart des regroupements se sont formés autour d'une appartenance villageoise ou régionale commune mais des cohabitations peuvent exister avec des personnes originaires de Bulgarie, de Hongrie, du Kosovo, de Bosnie. Néanmoins, la prédominance des ressortissants roumains a semble-t-il facilité la généralisation d'une corrélation entre Roms roumains et abris de fortune insalubres.

Pour les propriétaires privés et les collectivités locales, l'occupation de terrains a pu être synonyme d'obstacle à la mise en œuvre de projets d'aménagements urbains ou d'infrastructures. « Ils ont fait ça hier sur une expulsion, ils ont détruit les caravanes, ont labouré le champ et ont mis des pierres parce que c'est pour y construire une résidence Adoma[1086] pour demandeurs d'asiles. C'est assez ironique, on va dire…[1087] » expliquait ainsi

[1084] Ecartés par les organismes HLM des logements sociaux (Romeurope, 2008), les Roumains et les Bulgares sont également dissuadés de solliciter les centres d'hébergement d'urgence puisque, selon la circulaire du 22 décembre 2006 : « Peut également être cité, à titre d'exemple d'existence d'une charge déraisonnable, le recours systématique à des hébergements d'urgence. »

[1085] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.

[1086] Adoma, ex-Sonacotra (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs créée en 1956) est une société d'économie mixte qui a fait du logement des étrangers en France sa spécialité (foyers de travailleurs immigrés, cités de transit, résidences sociales, Cada, etc.). Cet acteur joue un rôle majeur dans la gestion de l'immigration et de l'intégration. Pour une analyse de l'évolution de son rôle, voir : Bernardot Marc, 2008, « De Sonacotra à Adoma (1992-2006). Elements de cartographie des nouvelles institutions de gestion de l'immigration et de l'intégration », Revue Asylon(s), 2008, n°4.

[1087] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.

une directrice de l'Anaem. Aussi la pression du foncier a-t-elle pu renforcer l'attention des autorités sur la maîtrise de leur territoire et, de fait, pu conforter leur adhésion à la politique d'expulsion comme une solution aux problématiques spatiales locales. Si certaines communes ont opté pour une négociation des modalités d'hébergement et d'occupation de terrains[1088], la négation de ces lieux de vie a souvent prévalu, illustrée par le refus de fournir le moindre équipement sanitaire vital, de façon à laisser pourrir la situation et à légitimer l'intervention des forces de l'ordre.

Dans l'un des bidonvilles de Saint Ouen où je me suis rendue en mai 2008, les sacs poubelles s'amoncelaient depuis deux ans en bordure du terrain faute de ramassage par les services municipaux. En l'absence d'un accès in situ, la collecte d'eau potable au niveau des bornes incendies des alentours rythmait le quotidien des huit cents habitants. En 2011, un responsable d'association a été poursuivi pour « dépôt d'immondices sur la voie publique »[1089] après avoir organisé, avec les habitants d'un bidonville situé en Essonne, l'évacuation des déchets qui n'étaient plus collectés depuis six mois.

Le déni des autorités locales a favorisé l'indignation de ceux qui ont découvert ces conditions de vie misérables, sentiment qui suscitait autant la pitié et l'empathie que l'hostilité et le rejet. Le vocabulaire hygiéniste et sécuritaire a nourri d'ailleurs les argumentaires en faveur de l'évacuation de ces lieux et de la destruction de biens de leurs occupants. Au sein de l'Anaem, les agents ont laissé entendre qu'il s'agissait de protéger les habitants contre eux-mêmes, face à la dangerosité et l'insalubrité du site. L'exclusion de ces individus du corps social, et donc de l'aide sociale, a été réglée sur un traitement d'urgence humanitaire.

Souvent conjointes aux opérations de police et à la notification de mesures de reconduite à la frontières, parfois motivées par une décision judiciaire d'expulsion locative, les opérations de retours humanitaires ont toujours été associées au déploiement d'un important effectif des forces de police. Ces dernières se rendaient sur le lieu de vie, qu'elles avaient dans certains cas préalablement encerclé pour empêcher quiconque d'entrer ou de sortir ; elles se munissaient d'une liasse d'OQTF, dont la formulation standardisée révélait non seulement la gestion collective des individus soumis à ce traitement mais aussi la volonté des pouvoirs publics d'intimider les personnes, de les pousser à partir en invoquant la loi, même si en pratique les références pouvaient être illégales.

Sur des arrêtés de reconduite à la frontière pris contre des Roumains, on a pu lire ceci : « L'accès au territoire français est interdit à M. X pour une durée d'un an à compter de son départ ». Ou encore que telle personne sera pénalisée du fait de l'irrégularité de son séjour, et donc soumise à des « peines d'emprisonnement et d'amende[1090] ». La distribution simultanée des OQTF et des formulaires de demande d'aide au retour a entretenu la confusion : contraintes de parapher le premier document, beaucoup de personnes ont pensé que la signature du second était également nécessaire. C'est d'ailleurs ce que révèle le témoignage,

[1088] Sur ce sujet, voir : Romeurope, 2012, Les « Roms migrants » en Ile-de-France. Etat des lieux provisoire des *expériences d'hébergement et de logements d'habitants de squats et bidonvilles*.
[1089] Essone-info, 8/9/2011, « Le responsable de l'association de soutien aux Roms cité à comparaître ».
[1090] Informations issues d'un échange avec une avocate en 2010.

rapporté par Médecins du Monde, d'un habitant du bidonville situé Quai de Saint Ouen en mai 2008 :

> « Vasile est inquiet. Lors de l'opération policière qui s'est déroulée dans ce bidonville le 30 avril, deux documents lui ont été remis. L'un est une OQTF […]. L'autre document, également du 30 avril est un accusé de réception d'une demande de retour humanitaire avec l'accompagnement de l'Anaem. Vasile a signé les deux documents. Il a cru qu'il n'avait pas le choix et que le retour volontaire était une obligation. S'il ne signait pas ce retour, il a compris qu'il serait expulsé par la force. Mais ce qui tracasse Vasile, c'est qu'il est déjà parti il y a un mois avec l'Anaem… et il est revenu le 14 avril. Il craint d'être accusé de malversation, d'être fiché et accusé de tricherie. Mais il y a cette OQTF et il n'a pas d'argent pour rentrer par ses propres moyens. Il souhaiter rester ou revenir en France. » (Romeurope, 2008 : 134)

Le mode opératoire a varié d'une préfecture à l'autre, comme le montre la comparaison dressée par un salarié de l'Anaem entre Marseille et Lyon, qui a été une ville pionnière en matière de reconduites collectives par le biais du retour humanitaire :

> « La stratégie dépend de chaque préfet. Le préfet de Lyon n'aura pas la même façon de procéder concernant les Roms que sur Marseille, et pas dans le même temps non plus. Sur Marseille, il n'y avait pas de volonté politique à ce niveau jusque fin janvier 2008. Ici, il n'y a pas encore d'OQTF pour les Roumains alors qu'à Lyon, ils ont mis des OQTF pour toutes les personnes qui ont été contrôlées sur un camp. On n'en a pas encore eu ici mais la préfecture ne l'écarte pas[1091]… »

Ces variations préfectorales s'observaient dans les différentes façons d'intervenir de l'Anaem soit en amont de l'éviction pour informer de l'existence du dispositif, soit, durant sa mise à exécution où il s'agissait alors d'inscrire les personnes sur le champ et de le faire partir au plus vite, sinon à partir de ses bureaux où les personnes mises à la rue étaient transférés avec un « encadrement au cas par cas de la police » :

> « C'est le préfet qui nous informe qu'il y a tel ou tel campement. Et donc soit la question qui nous est posée c'est : est-ce qu'on souhaite se déplacer pour présenter le dispositif et, dans ce cadre-là, on le fait ; soit, il nous dit : "Voilà j'ai l'intention de virer le squat donc je vous informe que certains vont venir chez vous". "Certains vont venir chez vous" ? On vous les amène en fait ? Oui, il sous-entend effectivement que des Roms vont venir ici. On a commencé par Toulon où on avait été interpellé et prévenu par la préfecture et donc les Roms arrivaient sur la délégation, par groupe et on les enregistrait. La Croix Rouge nous avait aussi contacté : "Voilà, on a dix, vingt, trente Roms" et puis on prenait des rendez-vous pour l'inscription ici[1092]. »

A la demande des autorités, les agents de l'Anaem sont intervenus de jour comme de nuit, pour procéder à l'évacuation de l'ensemble des personnes et organiser leurs départs hors du territoire :

> « On a le droit entre guillemets à des choix mais il faut être présent. Si le préfet nous dit : "Voilà, visite sur un campement à deux heures du matin demain", après il faut y être effectivement. Généralement ça se fait le soir ou la nuit, non pas pour se cacher mais parce que les Roms ont une activité dans la journée et donc voilà c'est tôt le matin ou le soir, après vingt heures trente[1093]… »

[1091] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1092] Idem.
[1093] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.

Parmi « ceux qui ont fait les Roms[1094] », une directrice adjointe mettait en avant l'« énergie extrême déployée par les agents du retour et par tout le personnel tenu à disposition et présent tout le temps, le soir, la nuit[1095] ». « Le dispositif Rom, ça prend du temps, c'est impressionnant. C'est une organisation invraisemblable[1096] » confirmait un de ses collègues. La place dévolue au « dispositif Rom » a été une critique fréquente parmi les salariés en charge des aides au retour. Au regard des attentes formulées par une agente, ne « faire que de l'humanitaire » constituait selon elle un dévoiement du dispositif :

> « On est en train de s'écarter de la bonne procédure. Le [retour] volontaire, si on continue comme ça, on le coule ! Parce qu'on est en train de perdre les gens qui sont intéressés par le [retour] volontaire dans tout ça, on les fait attendre trop longtemps, ce n'est plus correct. J'ai moins de contacts avec les Cada, j'ai moins de contacts avec les associations… Je trouvais que la lancée de 2007 était excellente et je suis déçue. Sur les cinq derniers mois, on a fait trois mois avec que de l'humanitaire ! Et ça, c'est général, pour ceux qui ont fait les Roms[1097]. »

Cette secrétaire administrative observait ainsi que le dispositif a été initialement promu et appliqué en direction des demandeurs d'asile déboutés et des familles sans-papiers mais qu'elle a été contrainte de réorienter son activité en direction des citoyens roumains pour répondre aux objectifs d'expulsion des préfectures.

À l'instar des témoignages recueillis depuis septembre 2007 par le collectif Romeurope (Romeurope, 2008), les expériences des salariés de l'Anaem décrivaient, parfois non sans malaise, les pratiques d'intimidation et les effets du harcèlement et de la répression ciblée des Roumains Roms, à l'exemple d'une salariée d'une direction de l'Ouest de la France :

> « Pour aller sur des camps, on y allait accompagnés de la police parce qu'eux, en fait, ils y avaient déjà été une première fois pour interpeller les personnes en situation irrégulière, enfin celles qui étaient présentes depuis plus de trois mois. Donc la préfecture nous avait dit : "Ca serait bien que vous les accompagniez pour faire l'info." Moi, j'appréhendais, je me disais : "Les personnes comment reçoivent-elles ça ?" Mais en fait, elles nous disaient qu'elles avaient tellement l'habitude de voir la police… J'ai vu les policiers se comporter avec les enfants, il n'y avait pas de confrontation ni d'excitation, enfin, ce n'est pas des travailleurs sociaux non plus ! Et en fait, certaines personnes avaient des OQTF et d'autres pas mais elles disaient : "La police nous contrôle et elle nous dit : "Vous allez être obligés de partir avec nous et vous allez aller en centre de rétention, ça ne va pas être drôle donc il vaut mieux partir avec l'Anaem." Apparemment c'est le discours de la police en ce moment et ce n'est pas forcément faux puisque c'est sûr que les gens ne sont pas en attente dans un centre de rétention et puis quoi qu'il arrive, il y a un pécule, ils partent entre guillemets librement. Enfin ils sont fortement incités à partir[1098]. »

Comme l'illustre ce propos, le « discours de la police » a joué un rôle clé dans la mise en œuvre de ces départs par l'Anaem, sachant que la reconduite à la frontière a pu être organisée sur le champ, les individus n'ont donc eu d'autre alternative que de partir dans la précipitation : « C'est l'Anaem ou la police » leur a-t-on dit alors que des cars affrétés par l'Anaem étaient déjà garés en bordure du terrain avec en face des fourgons de la police, censés selon les dires des policiers servir à conduire les réfractaires au retour humanitaire au

[1094] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1095] Idem.
[1096] Idem
[1097] Idem
[1098] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.

commissariat. Les Roumains ont ainsi été mis sous pression pour signer la déclaration de volontariat de l'Anaem. La fermeté du message alliant la menace d'incarcération à celle de l'expulsion manu militari s'est exercée dans des situations de contraintes variables allant jusqu'à la contrainte physique. Plusieurs associations ont observé à diverses reprises que des personnes, regroupées dans le car de l'Anaem, ont parfois été empêchées de se rétracter ou d'en redescendre tant qu'elles n'avaient pas signé le document tandis que leurs papiers avaient été conservés par l'Anaem (Romeurope, 2008).

L'intervention conjointe de l'Anaem et de la police a pour effet de combiner les techniques de contrôle afin de favoriser le départ des étrangers hors du territoire. Dans ce contexte, le registre « humanitaire » est venu soutenir et renforcer le primat d'une gestion policière : présenté comme un moindre mal, il a facilité l'accélération des départs. Au cours de l'enquête, plusieurs représentants d'associations et des Roumains ont évoqué les promesses et les menaces mensongères proférées par les agents de l'Anaem et par la police à propos du dispositif : tentative de séduction par l'argent en invoquant les montants réservés à la procédure d'aide au retour volontaire (2000 euros au lieu des 300 euros auxquels ils pouvaient prétendre) et appel à la peur pour inciter à repartir avec l'Anaem en invoquant une interdiction du territoire durant cinq ans en cas de d'expulsion.

Les services de police chargés des reconduites à la frontière ont ainsi intégré dans leurs pratiques quotidiennes d'injonction au départ cette association des mécanismes de domination par l'assistance et par la coercition, et de fait participé au développement du dispositif d'aide au retour.

La collaboration quotidienne entre les agents de l'Anaem et de la police a également favorisé les échanges d'informations, notamment lors de l'encadrement par l'Anaem des départs « volontaires » au sein des aéroports. « Vous comprenez, je suis très souvent à l'aéroport. Pour passer en zone d'embarquement, je passe avec un agent de la Paf donc je suis en relation avec eux, ils me connaissent tous déjà à l'aéroport ! Ils me voient tous les jours ! », rapportait un salarié de l'Agence. Il ajoutait, à propos des bidonvilles, ceci :

> « Même la PAF me les signale, parfois elle me dit : "Il y a un squat à tel endroit, il y a tant de personnes". Il y a des fois où ils me donnent même la liste donc j'y vais, je vois les personnes, celles qui sont intéressées. Et d'autres fois, ce n'est même pas la Paf qui me les signale c'est moi-même qui leur signale parce que les personnes viennent ici, à l'Anaem. Donc eux, ils savent et nous, on sait aussi[1099]. »

Mais, même lorsque les communes ont, à partir de 2007, aménagé des « projets d'insertion » conçus comme des alternatives aux bidonvilles[1100], l'évacuation du lieu de vie et l'expulsion de la majorité des résidants ont fait partie intégrante de leur mise en œuvre. L'aide au retour humanitaire de l'Anaem est venue se greffer à ces divers programmes d'incorporation sous

[1099] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.

[1100] En 2005, la région Ile-de-France a voté un programme d'« aide à l'éradication des bidonvilles » : les collectivités pouvaient bénéficier d'une participation aux frais d'équipement de sites d'hébergement à hauteur de 500 000 euros dès lors que les projets remplissaient les critères suivants : relogement provisoire dans des constructions modulaires ou bâtiments désaffectés ; maximum de personnes hébergées fixé à 80 et mise en place d'un accompagnement social. Mais peu de collectivités ont répondu à cet appel.

tutelle. Qu'il s'agisse des « villages d'insertion » de la Seine-Saint-Denis ou des « sites temporaires d'accueil » de l'agglomération nantaise, et quel que soit l'effectif présent sur le lieu en instance d'évacuation, les pouvoirs publics ont limité les possibilités de relogement à 80 personnes, soit généralement « une famille sur huit vivant dans les bidonvilles voués à la démolition » (Romeurope, 2012 : 4). D'après le président de l'association La Voix des Roms, le processus préalable à la création des « villages d'insertion » en Seine-Saint-Denis à partir de 2007 était le suivant :

> « Le sous-préfet a clairement expliqué le programme, d'abord l'évacuation est annoncée, ensuite une enquête sociale est menée et pour ceux qui doivent partir, on leur propose l'aide au retour. S'ils la refusent, ils doivent partir quand même. Et quand le Pact Arim est arrivé pour faire l'enquête, en même temps l'Anaem s'est installée. Donc quand on va dans le bureau de l'un, on va forcément chez l'autre aussi[1101]. »

Une sélection des individus a été effectuée pour distinguer les « intégrables » de ceux ayant « vocation à rentrer chez eux » sur la base d'une enquête sociale confiée à des associations spécialisées dans l'insertion par le logement ou ayant une expérience auprès des « gens du voyage » telle que le Pact Arim (Legros, 2010a). En pratique, ce sont souvent les familles les plus connues des acteurs locaux qui ont été retenues (Nacu, 2010). La politique de tri des individus a parfois abouti à des situations dramatiques de séparations familiales, sachant que la minorité des retenus est restée en lien avec ceux qui en ont été exclus. Sans revenir sur toutes les controverses suscitées par ces « villages d'insertion »[1102], on peut néanmoins souligner que le confinement et la surveillance des populations roumaines a fait prospérer la logique disciplinaire propre au logement immigré et un processus de ghettoïsation (Legros, 2010b).

Ces éléments questionnent, par delà l'affichage du concept politique d'insertion, la fonction même de ces dispositifs. Ce n'est d'ailleurs qu'en 2009, soit pratiquement deux ans après leur mise en œuvre, qu'une circulaire préfectorale est venue assouplir l'« instruction des demandes d'autorisation de travail tendant à la délivrance d'une carte de séjour pour les Roms de villages d'insertion de l'arrondissement de Saint Denis » (Legros, 2010b).

Les « sites temporaires de séjour » mis en place dans l'agglomération nantaise à partir de 2005 ont également reposé sur l'idée que l'intégration des uns légitimait le rejet des autres, sachant que la population rom de la communauté urbaine ne comptait en 2008 que 500 individus pour plus de 600 000 habitants (Richard, 2008 : 5). Ceux qui ont été autorisés à s'installer dans des mobil homes[1103] sur des terrains alimentés en eau courante et en électricité ont été placés sous un statut dérogatoire sur le plan du séjour : pour échapper aux contraintes juridiques prévues dans le cadre d'un séjour de plus de trois mois, « les familles bénéficient de la fiction juridique d'un retour au pays d'origine » (Richard, 2008 : 13), autrement dit la

[1101] Samir Mile, Président de l'association La Voix des Roms, le 13 juillet 2009 à Saint-Denis.

[1102] Pour une analyse critique et illustrée des villages d'insertion, on peut consulter le blog de la Voix des Roms dédié à ce sujet (http://villagedinsertion.blogspot.fr) et les articles d'Olivier Legros (2010 a et b).

[1103] Souvent financé par la Fondation Abbé Pierre, le mobil home est un type d'habitat quasi-systématiquement attribué aux Roms dans le cadre de programme de relogement. Sur le plan anthropologique, rien ne justifie ce choix qui entretient l'amalgame entre Roms et « gens du voyage » avec l'idée que ces populations seraient à la fois différentes et itinérantes.

préfecture s'est accordée à ne pas leur notifier d'OQTF pour « charge déraisonnable » et leur a permis de rester sur place, tandis que les services sociaux sont chargés de les accompagner vers l'accès aux droits sociaux et au travail. Le récit qu'une responsable de l'Anaem proposait de la création de l'un d'eux révèle par ailleurs la précarisation croissante qui en résulte pour les personnes mises à la rue, contraintes de reconstruire un abri à quelques mètres d'où elles étaient auparavant :

> « En Loire Atlantique, il y a trois camps de Roms qui sont conventionnés, donc les Roms ont le droit de rester et ils sont dans un programme d'insertion. Se greffent là-dessus des personnes qui sont entre guillemets en situation irrégulière, elles sont là depuis plus de trois mois. Et par-dessus ça, il y a quatre camps, avec beaucoup de monde et de plus en plus, qui se déplacent au fur et à mesure des expulsions locatives. [...] Et donc sur les trois terrains qui sont conventionnés, le dernier, celui du Pont de Cheviré – et c'est l'un des plus grands – l'est depuis le mois de septembre [2007]. Ce qui s'est passé, c'est qu'il y avait un grand groupe de Roms - ils devaient être à plus de trois cents, je crois- qui était sur un camp, enfin d'anciennes industries, et il fallait absolument le fermer parce qu'en plus c'était dangereux. Et en fait, Nantes Métropole a pris, en février 2007, la décision qu'à telle date, tous les Roms qui étaient présents ce jour-là sur le terrain feront partie d'un programme d'insertion dans six mois. Donc à la demande des autorités nous, on avait été sur le camp pour les accompagner avant qu'ait lieu l'expulsion locative. En gros, l'élu était venu expliquer qu'il allait y avoir une expulsion locative, que tous ceux qui étaient sur la liste seraient relogés dans des mobil homes à tel endroit mais que tous les autres devaient partir et, évidemment on n'avait pas de solution de relogement, pouvaient profiter de l'aide au retour humanitaire. Il y avait beaucoup de services qui étaient coordonnés, donc les services de la préfecture, les services de Nantes Métropole avec un élu de la ville de Nantes, des élus du Conseil Général, des personnes de l'association Une Famille Un toit, de Médecins du Monde. Il y avait aussi une association justement qui a été créée pour ces Roms-là donc c'était Ouest Roms, un truc comme ça. Donc à l'époque on avait fait l'info sur le camp et ensuite, on était revenu deux autres fois parce qu'en fait comme on avait eu quelques personnes et qu'en plus, ils n'étaient pas venus ici, ils ne nous connaissaient que là-bas donc du coup, on se déplaçait pour faire signer les papiers, c'était très sympa, on était invité au barbecue… Et donc voilà, après l'expulsion s'est faite mais bon on n'avait eu deux, trois, ou quatre, cinq personnes, peut-être un peu plus et les autres se sont réinstallées plus loin[1104]. »

Ces différentes situations illustrent la permanence des pratiques de relégation et d'injonction au départ malgré la diversité des modes opératoires qui ont été élaborés à l'échelle locale, en fonction des problématiques propres à chaque municipalité, des politiques des collectivités territoriales et des réactions privées. La politique d'expulsion à répétitions a contribué à déstabiliser la situation de ceux qui ont fait le choix, parfois depuis plusieurs années, de s'installer en France.

Présents depuis 2000 dans sur un terrain situé en bordure d'autoroute à Saint-Denis, les habitants du Hanul (« caravansérail » en langue rromani) ont signé une convention d'occupation avec la mairie en juin 2003. En échange de la fourniture d'équipements sanitaires (point d'eau, électricité, sanitaires et douches, containers pour les déchets) par la municipalité, ils s'engageaient à « ne pas faire augmenter le nombre d'habitants, scolariser les enfants, entretenir le terrain et utiliser les poubelles, participer financièrement aux dépenses d'électricité.[1105] » Malgré cet accord, la police est venue, le 28 avril 2010, annoncer aux cent

[1104] Anaem de Nantes, 21 mai 2008.
[1105] Extrait du courrier adressé par l'association Parada au préfet de la Seine-Saint-Denis, le 29 avril 2010.

cinquante résidents du Hanul qu'ils seraient expulsés d'ici une dizaine de jours et leurs maisons rasées au bulldozer. A cette occasion, la notification d'une centaine d'OQTF a été accompagnée d'une distribution aléatoire d'attestations de dépôt de demande de retour humanitaire de l'Anaem alors qu'aucun des habitants n'en avait fait la demande. Si la direction de Bagnolet était mentionnée sur les documents remis par les agents, aucune signature ni cachet de l'Anaem n'y était pourtant apposé. Lors de cette descente conjointe de la police et de l'Anaem, les accès au Hanul ont été bouclés afin d'empêcher toute sortie ou venue de l'extérieur. La semaine suivante, l'Anaem est revenue pour annoncer à ceux qui avaient reçu le formulaire que leur départ était prévu pour le lendemain.

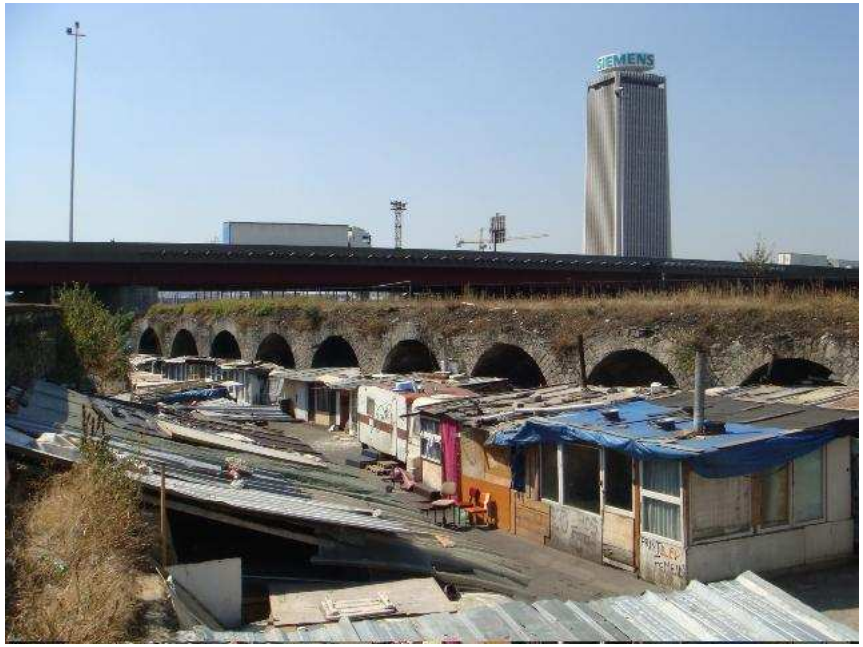
Enfin, une trentaine de personnes sont montées dans le bus de l'Anaem, le 19 mai : il s'agissait le plus souvent de familles arrivées récemment en France, ou sinon d'habitants réguliers du Hanul qui ont profité de ce retour gratuit pour rendre visite à leurs enfants restés en Roumanie ou pour régler des affaires personnelles. Si ceux qui s'étaient vus attribuer involontairement une demande de retour n'ont pas été contraints de partir, cette pratique montre néanmoins combien le mécanisme prend appui sur la déstabilisation du séjour par l'injonction au départ, l'intimidation, la peur de l'expulsion et de la destruction des biens.

Ceux qui sont restés ont vécu avec la menace de l'expulsion pour horizon tandis que des démarches étaient engagées pour contester les obligations à quitter le territoire. Les contrôles policiers, combinés à l'angoisse de l'expulsion prochaine, se sont inscrits dans le quotidien des résidents, sans que l'éviction ne soit mise en œuvre pour autant. Analogue à un chantage, cette manœuvre visait sans doute à décourager les habitants de rester et faire en sorte qu'ils finissent par quitter les lieux par eux-mêmes. Le 2 juillet, la police est à nouveau venue annoncer que l'expulsion aurait lieu dans les jours à venir, leur donnant l'ordre de quitter le lieu d'ici deux jours alors qu'aucune décision de justice ne leur avait été transmise.

Quatre jours plus tard, soixante-quinze CRS sont effectivement intervenus dès 6h00 du matin. Une heure plus tard, l'évacuation était terminée malgré la résistance opposée par les habitants. Les bulldozers ont alors entamé la destruction de l'ensemble des habitations. Accompagnée de soutiens politiques et de membres d'associations qui intervenaient de longue date au Hanul, la centaine de personnes qui se retrouvaient alors à la rue a formé un cortège scandant « Non aux expulsions ! Relogement exigé ! » en direction de la mairie de Saint-Denis. Si la délégation reçue par le cabinet du maire souhaitait l'ouverture d'un hébergement collectif pour la nuit, la municipalité s'y est refusée, reportant la responsabilité d'une telle décision sur la préfecture. En l'absence de proposition d'hébergement, des tentes ont été montées devant la basilique de la ville constituant ainsi une sorte de « camp de réfugiés ». A la demande de la mairie, les CRS sont intervenus dans la soirée pour déloger les familles et les disperser. Des soutiens associatifs ont été arrêtés tandis que les Roms ont été pourchassés dans la ville. La proposition de nuitée en hôtel de la préfecture a été conditionnée à l'acceptation du départ hors de France, via le retour humanitaire de l'Anaem.

Le Hanul à Saint-Denis, un quartier évacué et détruit le 6 juillet 2010

Photos : Association Parada



Par la suite, le tribunal d'instance n'a trouvé aucune trace des décisions d'expulsions invoquées par le préfet. Agissant ainsi hors du cadre légal, la préfecture s'est montrée sans doute plus soucieuse du message répressif qu'elle adressait autant à son électorat qu'aux populations roms en éradiquant le « plus vieux quartier rom de France[1106] ». Pourtant, les expulsés du Hanul n'ont eu d'autre solution que d'investir un autre terrain, avec le peu de moyens dont ils disposaient ayant perdu l'essentiel de leurs biens lors de l'évacuation. Aussi la destruction d'un bidonville ne fait-elle qu'amplifier la précarité de ceux qui y habitaient et démultiplier le phénomène des habitats précaires dans les marges urbaines contre lesquels les pouvoirs publics disent lutter. En ce sens, les pouvoirs publics participent à la production des bidonvilles, à l'instar de leurs habitants.

Dans les directions territoriales mobilisées, une nouvelle rationalisation des tâches a été mise en place et une gestion coordonnée des départs groupés s'est organisée : « Quand j'affrète un avion, si j'ai des places disponibles, je les propose aux directions voisines. La dernière fois, il y avait des gens de Nice, de Marseille, de Clermont et de Toulon qui sont montés à Lyon » m'expliquait ainsi le directeur de l'Anaem à Lyon. En 2009, l'Anaem a organisé quarante-quatre vols groupés à destination de la Roumanie et de la Bulgarie, de même qu'en 2010, rien que sur la période allant de fin juillet à décembre. Cette logistique s'est progressivement transformée en routine comme cela transparaissait dans une instruction interne en mars 2010 :

> « Dans l'hypothèse où vous envisageriez d'affréter un avion pour une destination autre que la Roumanie ou la Bulgarie, vous voudrez bien vous rapprocher préalablement de la Direction de l'international et du retour de l'Ofii (Dir) pour la mise en place de l'opération[1107]. »

Une division du travail s'est instituée afin de rentabiliser les transports : la direction de Saint-Denis a été chargée de mutualiser les départs organisés dans la partie nord de la France tandis que la zone sud était placée sous la coordination du bureau de Marseille. En marge de ces départs massifs, les reconduites de l'Anaem se sont faites par cars, sous escorte policière et quelques fois avec la participation d'associations, sinon sur des vols réguliers, par petits groupes, censés se fondre dans la foule des voyageurs. Malgré la tendance des salariés à comparer ces renvois à un « départ touristique[1108] », les expériences individuelles au sein des aéroports ont fait apparaître l'artifice de cette représentation, leurs difficultés à maîtriser les impressions et à jouer le jeu de l'« agence de voyage[1109] » dans l'espace public. En écho à l'inconfort de son rôle dans ces situations de confrontation avec des observateurs extérieurs, le propos stigmatisant d'un agent révélait ces tensions :

> « Dans la même journée, moi je fais maximum quatre personnes. C'est une question de logistique comme je suis seul là-bas, à l'aéroport avec eux, il faut que je puisse les encadrer à l'enregistrement. Cela m'est arrivé d'y aller avec une vingtaine de personnes, c'est dément ! Ça fout la pagaille à l'enregistrement, ça fout la pagaille au filtrage, ça énerve la PAF, ça énerve les voyageurs, c'est-à-dire tout le monde ! Ça a déjà été fait mais bon, on en a tiré les conséquences. Vous savez, si vous prenez l'avion, et que vous voyez un groupe des gitans – parce que les

[1106] Samir Mile, Président de l'association La Voix des Roms, le 13 juillet 2009 à Saint-Denis.
[1107] Ofii, 2010, *Instruction n°2010/03 du 15 mars 2010 sur la mise en place du dispositif d'aide au retour et à la* réinsertion.
[1108] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1109] Idem.

> Roms, c'est des gitans – ils arrivent, ils sont mal fringués, ils sentent mauvais, ils n'arrêtent pas de parler fort… Tout le monde s'interroge et se dit : "Je vais voyager avec ça, moi ?" A l'embarquement, les gens viennent me trouver, ils me voient là, qui encadre tout ça, ils me disent : "Mais c'est quoi, ça ?!" Quand il y en a trois ou quatre, c'est un peu le souk alors si vous en mettez dix comme ça, non, non, non…[1110] »

A l'inverse de la visibilité politique donnée aux charters d'expulsés, tels que ceux organisés en direction de Kaboul en octobre et en décembre 2009 après de l'évacuation de la jungle pashtoune de Calais, les convois de « retours humanitaires » de l'Anaem n'ont pas suscité d'émoi particulier dans l'opinion publique et sont restés, du mois jusqu'à l'été 2010, en grande partie dans l'ombre.

A contrario, la présence des Roms roumains en France a fait l'objet d'une communication politique intensive, soutenue par de multiples échanges diplomatiques avec la Roumanie auxquels l'Anaem a été en partie associé, depuis son siège parisien jusqu'à sa représentation à Bucarest. Alors qu'une campagne xénophobe s'instaurait dans les arcanes politiques au cours de l'été 2010, une circulaire émanant du ministère de l'Intérieur a demandé, le 5 août 2010, aux préfets d'engager une « démarche systématique de démantèlement des camps illicites, en priorité ceux des Roms[1111] ».

A l'issue du Conseil des ministres du 21 juillet 2010, le chef de l'État avait dénoncé les « problèmes que posent les comportements de certains parmi les gens du voyage et les Roms[1112] » et annoncé la tenue la semaine suivante d'une réunion sur ce sujet et sur l'organisation des « expulsions de tous les campements en situation irrégulière ». Le 28, les pouvoirs publics ont réaffirmé leur intentions de « procéder à la reconduite à la frontière des ressortissants d'Europe orientale[1113] » et programmé une « action de coopération intense avec les autorités roumaines […] afin de lutter contre les trafics et permettre le retour des ressortissants roumains dans les meilleurs conditions de réinsertion possible ».

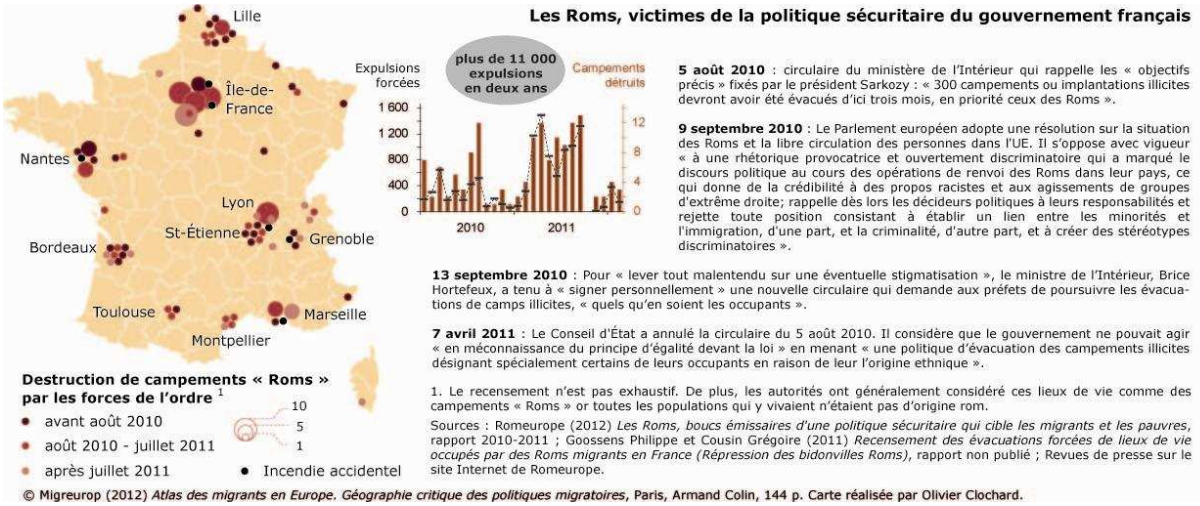
Des policiers roumains ont accompagné les salariés parisiens de l'Anaem dans les bidonvilles pour participer à la diffusion du message en faveur de leur départ et « essayer de comprendre d'où venaient ces gens, leur lieu de naissance, qui sollicitaient l'aide au retour[1114] ». Le 30 juillet, lors d'un discours à Grenoble, le chef d'État a réitéré sa volonté de « mettre un terme aux implantations sauvages de campements de Roms[1115] ». Dès le 24 juin 2010, les ministres en charge de l'intérieur et de l'immigration avaient adressés par voie de circulaire des instructions répressives aux préfets visant à la « lutte contre les campements illicites[1116] » :

> « Le Gouvernement entend lutter contre le développement des campements illicites, notamment dans les grandes agglomérations. Ces campements, en effet, font naître une triple préoccupation : ils portent atteinte au droit de propriété ; les conditions de vie de leurs

[1110] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[1111] Circulaire du 5 août 2010 n° NOR IOC/K/10/17881/J sur l'évacuation des campements illicites, non publiée.
[1112] Elysée, Déclaration sur la sécurité du Président de la République, le 21 juillet 2011.
[1113] Communiqué de la Présidence de la République, « Situation des gens du voyage et des Roms en France », à Paris, le 28 juillet 2010.
[1114] Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.
[1115] Elysée, Discours de M. le Président de la République à Grenoble, le 30 juillet 2010, p. 5.
[1116] Circulaire n°NOR/IOC/K/10K16329/J du 24 juin 2010 sur la lutte contre les campements illicites, non publiée.

> occupants sont inacceptable sur le plan de la sécurité et de la salubrité, et incompatibles avec tout projet crédible d'intégration ; enfin, ces campements peuvent abriter des activités délictuelles. […] La lutte contre les campements illicites constitue une priorité sur laquelle nous vous demandons de vous impliquer personnellement. La situation de chacun des campements illicites, en vue de son évacuation, doit faire l'objet, sans délai, d'un examen systématique.

Cette succession d'appel à la mobilisation de « l'ensemble des services concernés, notamment ceux de la Paf et de l'Ofii pour les campements de Roms[1117] » a mis à jour les pratiques de répression et de harcèlement systématiques dont les populations roumaines et bulgares sont l'objet pour encourager leur sortie du territoire depuis 2007. Pour autant, la mobilisation de l'Ofii n'a pas été aussi fructueuse que souhaité par le gouvernement : sur les « campements de Roms », « jusqu'à 70% des personnes avaient déjà bénéficié de l'aide de l'Ofii[1118] » et en étaient en principe exclues. Mise en place à partir de septembre 2010, la prise des empreintes digitales des personnes retournées par cette administration a rendu d'autant plus visible, sinon quantifiable, le caractère ciblé de ces pratiques de reconduite à la frontière.



L'annonce de ces mesures coercitives édictées sur le fondement d'un critère ethnique a fait la Une des journaux roumains : « Le gouvernement français gagne des points électoraux avec le problème des Roms[1119] », « La France nous renvoie nos Tsiganes par paquets[1120] », « La recette française contre les Roms : empreintes et expulsions de l'Hexagone[1121] », « Paris chasse au bulldozer les Roms de Roumanie[1122] ». Les médias ont également relayé la « discussion tendue[1123] » entre le secrétaire d'État aux Affaires européennes, Pierre Lellouche et Teodor Baconschi, ministre roumain des Affaires étrangères au cours de laquelle le premier a menacé d'entraver l'entrée de la Roumanie dans l'espace Schengen si Bucarest n'oeuvrait pas à l'intégration de ses nationaux. Le 2 août, *România Libéră* titrait « L'effet Lellouche : les Roms de France envoyés au travail », en référence à la nonation d'un secrétaire d'État

[1117] Circulaire du 5 août 2010 n° NOR IOC/K/10/17881/J sur l'évacuation des campements illicites.
[1118] Ofii, Rapport d'activités 2010, p. 34.
[1119] Evenimentul Zilei du 29/7/2010
[1120] *Adevă*rul du 30/7/2010.
[1121] Jurnalul national du 30/7/2010.
[1122] Gândul du 30/7/2010.
[1123] *România Libéră*, 28/7/2010.

rattaché au ministère du Travail roumain « chargé, en relation avec Paris, de s'occuper spécialement des Roms qui vivent en France[1124] ». Le 24 août, Pierre Lellouche dans une tribune « Roms : la liberté de circuler, le devoir d'intégrer »[1125], qui est parue simultanément en France et en Roumanie, a défendu la politique de retours humanitaires et rappelé à la Roumanie et la Bulgarie leurs responsabilités à l'égard de leurs ressortissants.

Ces renvois massifs et discriminatoires ont suscité de vives réactions, outre celles de la Roumanie et la Bulgarie, sur la scène internationale. Si la Commission européenne a dans un premier temps menacé d'engager des poursuites contre la France du fait de la non application de la législation européenne et de la stigmatisation des roms, elle s'est rapidement rétractée face à la rigidité de la position de Paris et le soutien que lui ont apporté certains États tels que l'Italie et l'Allemagne.

En septembre 2010, les membres de l'UE s'accordaient pour repousser l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen alors prévue pour mars 2011[1126], retardant ainsi la levée des restrictions mises aux déplacements de leurs populations. Depuis 2009, la France a exigé à diverses reprises que Bucarest contrôle les allers et retours de ses nationaux, et une politique de ping-pong entre les deux États s'était engagée, chacun se renvoyant la responsabilité de la prise en charge des Roms et s'accordant pour donner une dimension européenne à cette question. Rejetés de part et d'autre des frontières, abandonnés par les États, les Roms Roumains ont été placés dans une situation qui tend à les rapprocher des apatrides.

Les salariés de l'Anaem n'étaient pas dupes de l'absurdité des pratiques de déguerpissement qui assignent ces populations européennes à l'errance et précarisent ceux qui sont s'installés en France. « Cela fait beaucoup de chiffres en termes d'éloignement. Le ministère nous demande de maintenir cette procédure donc on n'a pas d'autre alternative que de le faire… Ici à l'Ofii ce qu'on en dit, c'est que c'est beaucoup d'argent pour pas grand-chose[1127] », estimait l'un d'eux en 2010. Pris dans les contradictions du politique, le personnel de l'Anaem mettait parfois en doute la légitimité de leur présence en France, traduisant ainsi la logique de nationalisation des droits et de rejet des « pauvres » qui est au fondement de la politique d'expulsion :

> « Il y en a qu'on a revus, des Roumains surtout. S'ils reviennent, c'est parce qu'ils ont une bonne raison de revenir. D'ailleurs souvent les autorités du pays sont parfois plus dures qu'ici. On le sait, pour les Roumains, il y a un problème avec leur pays, les Roumains ne jouent pas le jeu et les Roms ne sont pas bien accueillis donc cela ne les gêne pas qu'ils reviennent ici. Mais cela pose un problème à tout le monde ![1128] »
>
> « *Mais la Roumanie et la Bulgarie font quand même partie de l'UE donc c'est normal qu'ils puissent revenir…* C'est normal, c'est normal, ça, c'est vous qui le dites, je ne sais pas si c'est normal…Et puis ça dépend des moyens ! Là, on parle de gens qui de toute façon n'auront plus

[1124] *România Libéră*, le 2/8/2010.
[1125] Le Figaro, le 24/10/2010, tribune publiée le même jour en Roumanie dans Evenimentul Zilei.
[1126] En mars 2012, leur pleine intégration à l'UE a de nouveau été bloquée.
[1127] Entretien réalisé à l'Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.
[1128] Idem.

de ressources pour vivre sur le territoire français alors quoi qu'il en soit au bout d'un moment qu'est-ce qu'ils vont faire[1129] ? »

Dessins de Plantu publiés dans Le Monde, le 18/8/2010 et le 23/10/2010.

Révélatrices de la médiatisation des expulsions des Roumains et des déplacements en boucle qu'ils produisent, ces illustrations semblent cependant conforter les stéréotypes à l'égard du mode de vie des populations roms (la roulotte), de l'aide au « retour volontaire » (invisibilité de la politique du « bâton » au profit d'une mise en scène de la « carotte ») et entretiennent la confusion avec les « gens du voyage ».

Au siège de l'Anaem, les retours en France des reconduits roumains ont surtout été perçus comme un « phénomène de récidive[1130] » qui mettait à jour les effets d'une politique d'assignation à circuler :

« On n'a pas envie de créer toute une nouvelle filière de l'immigration au travers de cette aide au retour et de favoriser cette espèce d'immigration circulaire, trop circulaire, et qui va un peu à l'encontre des conditions édictées par le ministère[1131]. »

Pourtant, toutes les conditions ont été réunies pour « nomadiser », faire circuler des citoyens considérés aussi indésirables en France qu'en Roumanie et en Bulgarie, et plus globalement au sein de l'UE. Loin de la « durabilité » qu'elle prétend rechercher, cette politique de retour a eu pour fonction la rotation comme mode de rejet et de précarisation des étrangers visés. Par delà sa spécificité intra-européenne, juridique et sociopolitique, ce système est emblématique de la pratique même du pouvoir d'expulsion des États en ce qu'il révèle non seulement la production de l'expulsabilité des étrangers mais aussi les effets de reflux et de ressac des populations déportées, régulées et prises dans les contradictions d'un régime mondial de circulation qui autorise à quitter son pays et à y revenir sans reconnaître de droit d'entrer dans un autre pays et de s'y installer, comme l'a observé Nicholas De Genova :

« L'expulsion nous rappelle que les chaînes radicales[1132] résultant d'une liberté sans droit ni protection ne servent pas seulement à nous confiner et nous assigner à une place mais aussi à nous rejeter sans merci aux confins du monde et nous ramener en son centre. » (2010 : 58).

[1129] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1130] Expression extraite de l'entretien réalisé au sein de la direction de l'Internationale et du retour, le , à Paris.
[1131] Entretien réalisé à la direction de l'Internationale et du retour, le
[1132] Comparant les sans-papiers aux prolétaires modernes, l'auteur a emprunté l'expression « chaînes radicales » à Karl Marx, dans Contribution à la critique de la philosophie du droit de Hegel (1843), pour qui l'émancipation de la société allemande, dans sa globalité, passait par la formation du prolétariat, en tant que « classe avec des chaînes radicales, […], une classe qui soit la dissolution de toutes les classes » (texte en ligne : marxist.org)

PREFECTURE DE POLICE
DIRECTION DE LA POLICE GENERALE

04/03/2011
[redacted]

LE PREFET DE POLICE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment ses articles L. 121-1, L.121-4; L. 511-1-1 ; L. 512-1 ;L.513-2 et R.121-4.

Considérant que Mlle [redacted] née le [redacted] de nationalité ROUMAINE est entrée en France depuis plus de trois mois;

Considérant qu'il ressort de l'examen de sa situation que l'intéressée ne peut justifier de ressources ou de moyens d'existence pour lui/elle et sa famille et se trouve en situation de complète dépendance par rapport au système d'assistance sociale français puisqu'elle ne justifie pas d'une assurance maladie personnelle en France ou dans son pays d'origine ;

Considérant qu'ainsi, l'intéressée constitue une charge déraisonnable pour l'État Français et qu'en conséquence son droit au séjour ne peut être maintenu ;

Considérant que l'intéressée ne remplit aucune autre des conditions fixées à l'article L. 121-1 du CESEDA et ne peut donc dès lors bénéficier du droit au séjour reconnu aux ressortissants communautaires ;

Considérant que la décision qui lui est opposée ne contrevient pas aux dispositions des articles 3 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Sur proposition de M. le Directeur de la Police Générale de la Préfecture de Police;

ARRETE

Article 1er : Le droit au séjour de Mlle [redacted] est caduc.

Article 2 : Mlle [redacted] est obligée de quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

Article 3 : A l'expiration de ce délai, elle pourra être reconduite d'office à la frontière à destination du pays dont il a la nationalité ou de tout pays pour lequel il établit être légalement.

Article 4 : Le Directeur de la Police Générale de la Préfecture de Police est chargé de l'exécution du présent arrêté.

P/LE PREFET DE POLICE (Empêché)

Pour le Préfet de Police et par délégation empêché
Pour le Directeur [illegible] empêché
L'adjoint au [illegible] à la frontière

NOTIFICATION:
Après lecture faite par :
☐ lui-même ☒ nous-mêmes ☐ le truchement de l'interprète

signe et prend copie le 04/03/11 à 9h45

[redacted]

L'intéressée [redacted] L'interprète(le cas échéant) L'agent notificateur

REPUBLIQUE FRANCAISE
Liberté Egalité Fraternité
PREFECTURE DE POLICE
8, Boulevard du Palais - 75004 PARIS - Tél. 01 53 71 53 71 ou 01 53 73 53 73
Facilitez vos démarches administratives - Avant de vous déplacer, téléphonez au : 01 55 65 22 22 (1,49 F la minute)
ou connectez-le 3615 « Préfecture de Police (surtaxé les trois premières minutes, puis 0,37 F la minute)

Office Français de l'Immigratoin et de l'Intégration
Direction Territoriale de Paris

ORTF T

N° dossier : [redacted]

ATTESTATION DE DEPOT
D'UNE DEMANDE D'AIDE AU RETOUR HUMANITAIRE
Circulaire interministérielle N° DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006
Instruction OFII 2007/09 du 26 novembre 2007

Nom : [redacted]
Prénom : [redacted]
Date de naissance : [redacted] Nationalité : ROUMAINE
A déposé ce jour une demande d'aide au retour humanitaire.

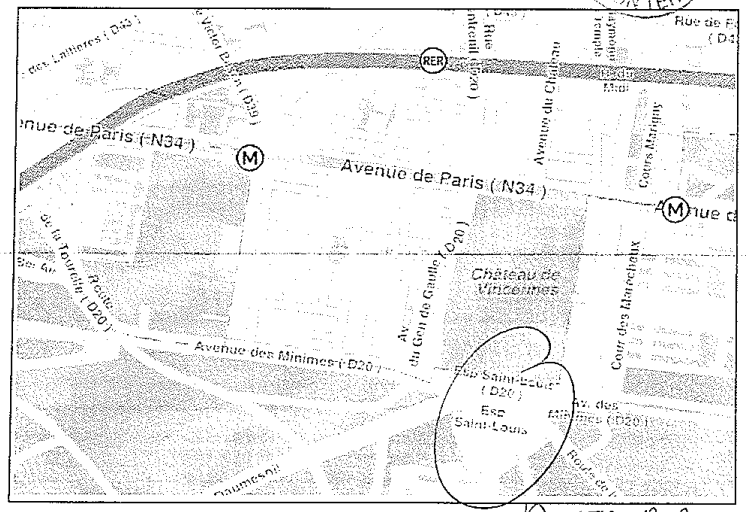
Le départ est programmé le Mardi 29 Mars 2011 à destination de Bucarest.
Rendez-vous esplanade Saint Louis Château de Vincennes (Métro Château de Vincennes ligne 1)
à 12 h 00 le 29 MARS 2011 (bagages limités à 15 Kilos par adulte et 10 Kilos par enfant).
Cette demande concerne également les membres de sa famille au nombre de _____

CONJOINT
Nom et prénom : Date de naissance :

ENFANTS
Nom et prénom : Date de naissance :
Nom et prénom : Date de naissance :
Nom et prénom : Date de naissance :

Préfecture de Police de Paris informée

Fait à Paris, le : 7 3 2011



AUTOCAR
12 h

Une reconduite dans la ville

Mardi 29 mars 2011, il est 11h00

Devant l'entrée du Château de Vincennes, sur l'esplanade Saint Louis

Photos : Pascaline Chappart

Il y a déjà du monde, assis sur des bagages empilés, allongés sur les matelas qui jonchent les pelouses entourant l'entrée du château de Vincennes. Certains ont visiblement passé la nuit sur l'esplanade Saint Louis.

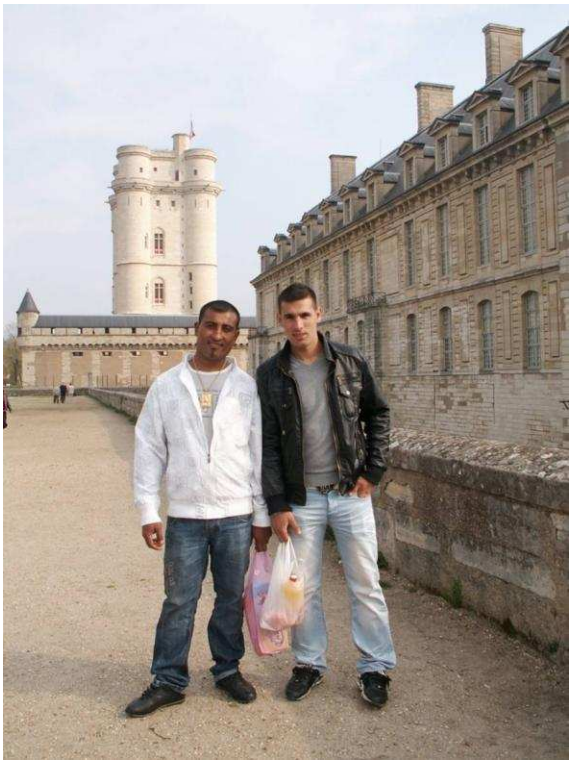
Un car arrive, suivi par une voiture de police. Trois policiers en descendent… Une centaine de Roumains sont dans l'attente du départ organisé par l'Ofii.

Pendant ce temps, des joggers, des touristes, une classe d'élèves traversent l'esplanade, des groupes d'étudiants munis de provisions vont faire un pique nique dans le coin…

La famille de Daniel revient munie de provisions

Je rentre en Roumanie me dit-il. Pourquoi ? Bon, j'ai un petit problème, je rentre, je le règle et dans trois jours, je suis ici. J'ai un travail qui m'attend ici. Mais la police fait toujours des problèmes, ils viennent chez nous et ce n'est que des problèmes. Les Français ne veulent pas que l'on reste… Mais la Roumanie, c'est difficile aussi. Il n'y a pas de travail qui paie là-bas.

Je leur demande s'ils pensent que l'intégration dans l'UE change la situation là-bas. Non. La situation reste et restera difficile. Et puis on a aussi des problèmes avec les Roumains. Avant avec Ceausescu, on avait une maison, un travail, on n'avait pas de problème pour rester, on avait le droit de rester… Maintenant, depuis qu'il n'y a plus Ceausescu, c'est fini. Là-bas, il n'y a rien pour nous. Et ici, les Français sont racistes. S'ils voient ta carte d'identité, dessus il y a le drapeau roumain, ils te disent non. Ils savent que bientôt viendra la fin du statut transitoire pour les Roumains en France, *mais ils ne croient pas vraiment qu'on les laissera* travailler, avoir une maison, etc. C'est le racisme.



Ils habitent à Craiova. Une fois arrivés à Bucarest, ils prendront le train. Seul Daniel dit qu'il va revenir après trois jours, ses frères, sa sœur et son conjoint ainsi que leur enfant resteront encore quelques temps à Craiova.

D’autres iront jusqu’à Timisoara, Oradea…

La voiture de police se positionne maintenant au milieu de l’esplanade… Les trois policiers n’interviennent pas, ils sont là, postés en observation.

Puis quatre cars se garent devant l’entrée du château, avec la voiture de police pour fermer le cortège.

Rush vers les cars. Une femme arrive en voiture avec son enfant et son compagnon. Elle part avec l’enfant, l’homme repart.

L’équipe de l’Ofii jusqu’alors invisible apparaît vers 11h45… Ils sont quatre (deux membres de la direction et deux agents de l’équipe retour de Paris XI^{e}). Ils sont suivis par quatre interprètes.

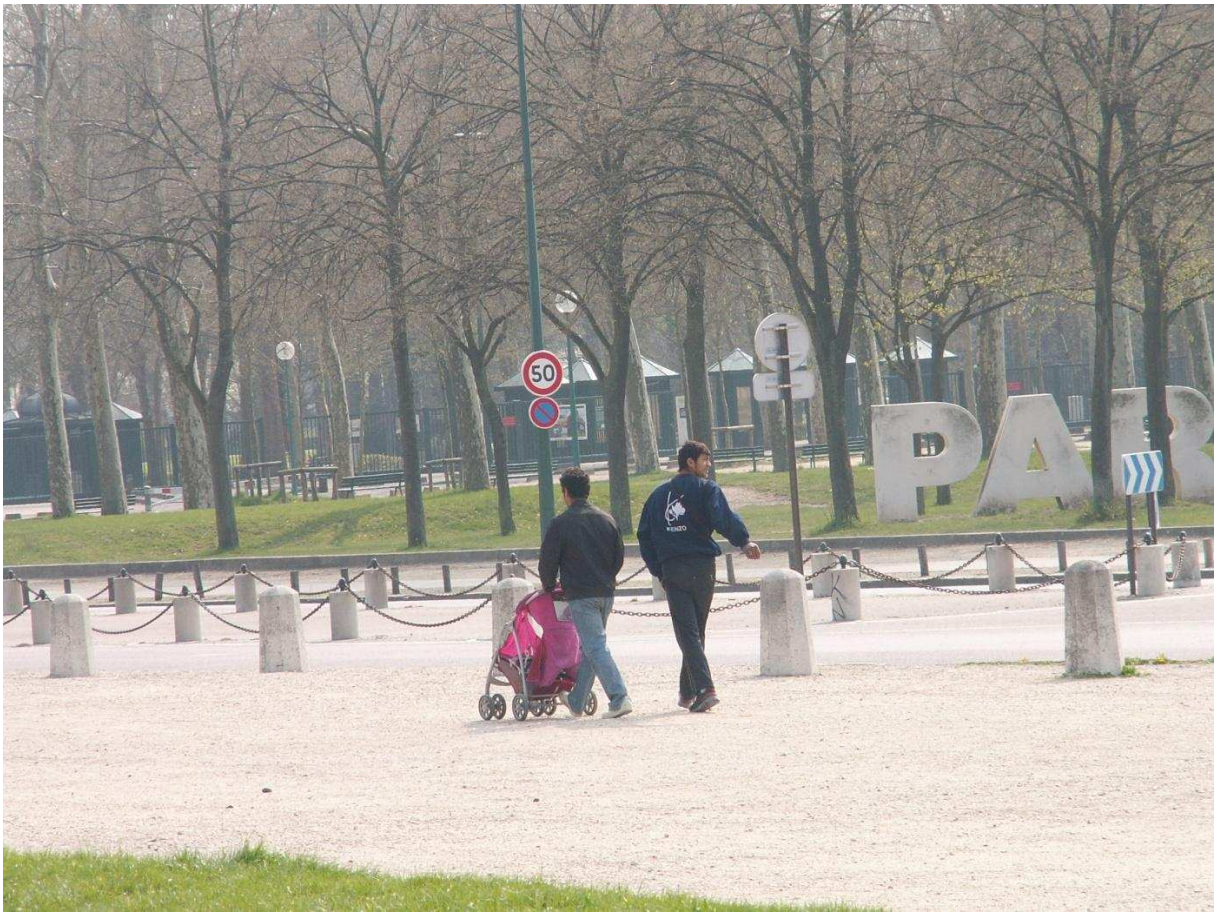
L’équipe passe devant chaque bus pour regarder les bagages : « Il y en a trop ! Ca, ça ne va pas passer » dit l’un des représentants de l’Ofii. L’interprète passe derrière : « Je vous avais déjà tout expliqué. C’est 15 kilos par adulte et 10 pour les mineurs ! ». Discussion. Un homme n’est visiblement pas d’accord…. Tous finissent par déposer les bagages dans les soutes avant de monter dans les bus. Un interprète et une personne de l’Ofii par autocar.

Les interprètes ont la liste des personnes convoquées. Ils comptent les présents et vérifient leur identité. L’Ofii délègue l’essentiel du travail aux interprètes.

Un air de routine. Une reconduite dans la ville.

POLICE

CHAUMONT
voyages



Tous ne montent pas dans les bus, il y a quelques personnes qui sont juste venues les accompagner au départ.

L'attente se poursuit, apparemment ils doivent attendre les retardataires qui n'apparaîtront pas. Certaines personnes ressortent des bus. Les interprètes appellent les absents par téléphone. Sans suite.

La famille de Daniel a laissé une partie de ses bagages aux membres de la famille qui restent en France. Avant ils vivaient en Espagne et en Italie où ils travaillaient comme saisonniers et ramassaient les tomates. Et la fraise ? « Non, la fraise c'est en Espagne et c'est pour les femmes » me dit le beau-frère de Daniel.

Beaucoup ont l'air fatigué. Daniel est énervé. « Je dois rentrer, je rentre. Je rentre pour régler le problème et puis je reviens » me répète-t-il. Ils ont été obligés de changer de terrains (« platz » en roumain) plusieurs fois m'explique-t-il. « Expulsion, expulsion, toujours l'expulsion ». Autour de moi, les personnes trouvent que l'attente est longue, quelqu'un vient dire à Daniel que l'avion ne décollerait pas avant huit heures… Pour sa famille, cela signifie qu'ils ne seront pas à Craiova avant onze heures, ce soir. Ils ont déjà fait plusieurs allers-retours entre la Roumanie et la France mais c'est la première fois qu'ils repartent avec l'Ofii. Il m'explique que certaines personnes présentes aujourd'hui ne savent pas encore si elles vont revenir. « C'est trop compliqué entre la France et la Roumanie, avec Sarkozy qui dit que les Roumains sont là pour voler les gens, qu'on est méchant, qu'on cause des problèmes. »

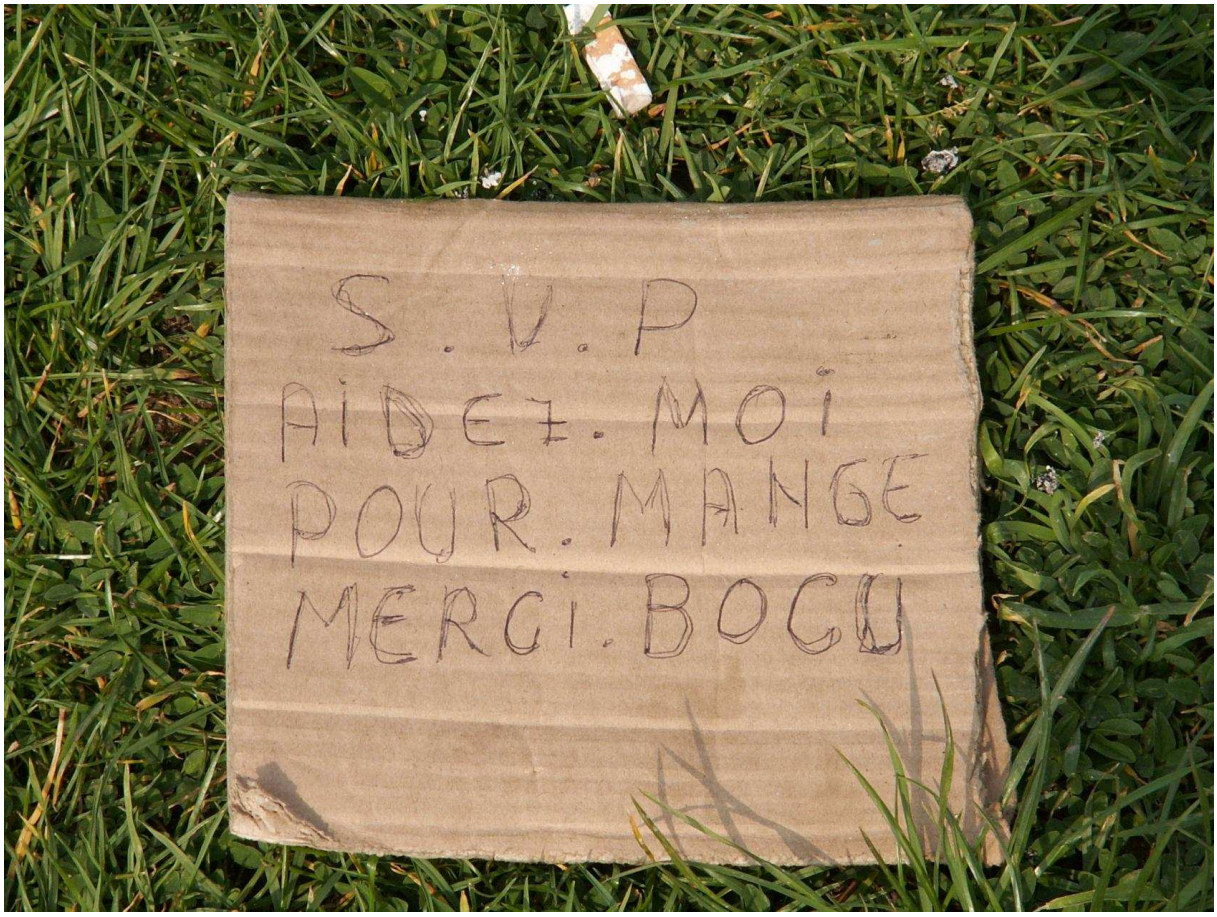
Un vieil homme vient me voir, il me parle du temps de Ceausescu : « Avant c'était bon ». Puis évoque Nicolas Sarkozy : « Il est hongrois lui alors comment il peut être raciste alors ? Et puis c'est possible qu'il ait la double nationalité ? »

Un étudiant vient discuter, il parle en anglais : « Moi j'ai fait des études, je suis venu ici pour continuer mais je n'ai pas pu. Ici, dès que tu montres ta carte d'identité, dessus il y a le drapeau de la Roumanie, c'est écrit aussi dessus, alors là les gens te disent non. Il y a trop de racisme ici, Sarkozy n'aime pas les Roumains, il n'aime pas les gens qui ont la peau foncée, il ne veut pas des Arabes, des Noirs, pff… Ici, les gens pensent que tous les Roumains sont des gitans, ils n'aiment pas les gitans. Moi, je suis Roumain, je ne suis pas gitan mais pour les gens ici, c'est pareil. Moi, là, il faut que je rentre parce que sans les papiers, c'est trop compliqué, et je n'ai pas de maison. J'habitais dans une cabane mais la police venait tout le temps, et puis je n'ai plus assez d'argent pour rester. Ma copine, elle vit à Bucarest, elle est contente que je rentre ». Il n'a pas demandé une carte étudiante à la préfecture, je lui explique que cela lui permettrait de travailler pendant vingt heures. « Ce n'est pas beaucoup mais c'est un début » dit-il en riant puis ajoute : « Je ne sais pas encore si je vais revenir en France, il y vraiment trop de racisme avec les Français. Là pour l'instant, il faut que je gagne un peu d'argent et après je verrai car pour l'instant je n'ai pas l'argent pour revenir et être étudiant ici. Et puis je parle mieux anglais que français alors je ne sais pas s'ils m'accepteront. Je travaillais ici avec un ami à moi, il est chinois mais avec la police, il m'a dit que ça faisait trop de problème alors je suis parti… »

C'est l'heure du départ, il est 13h00, il repart vers le bus : « L'avion est à 15h00. Ma mère part la semaine prochaine, à la même heure, au même endroit. Ma tante est là aussi mais elle, elle va rester ici ».

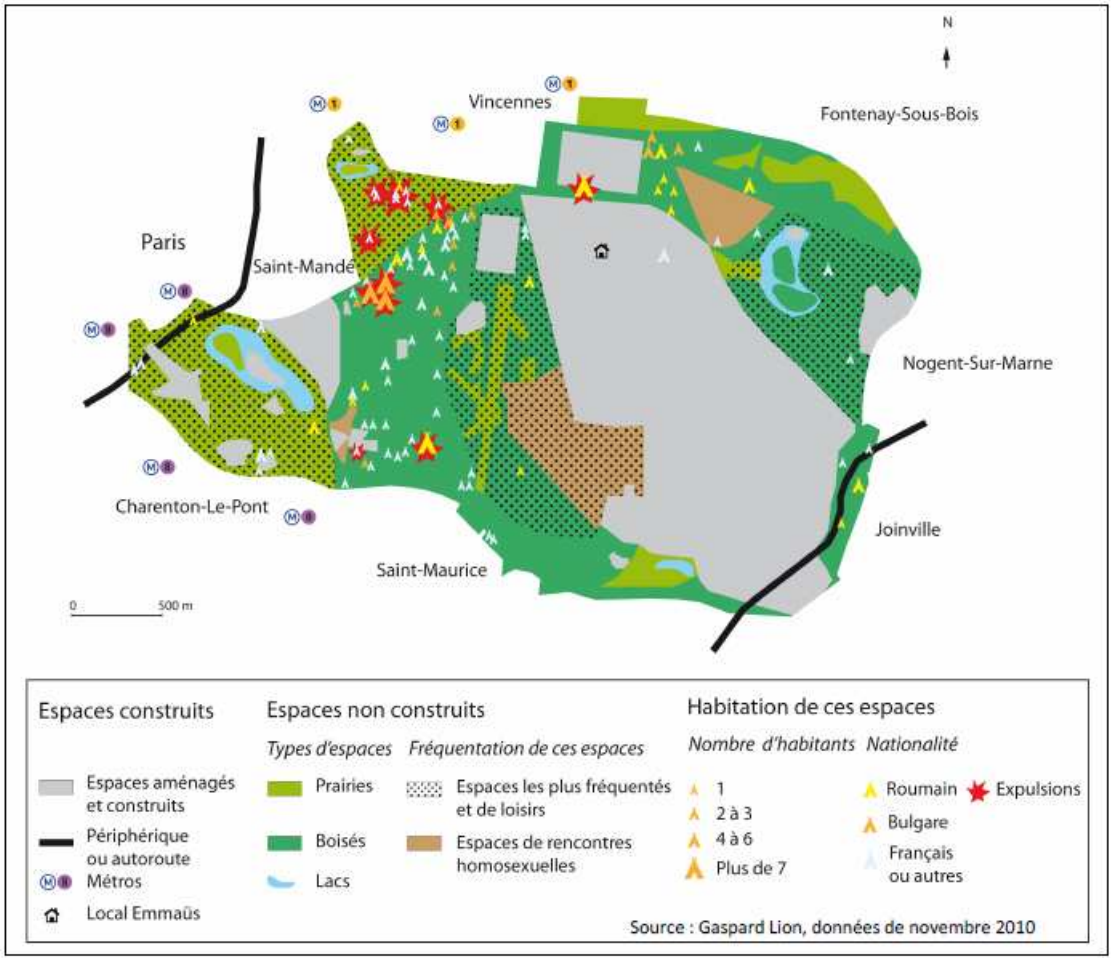
Direction l'aéroport.

L'esplanade se vide... pour laisser la place aux photos de mariage


S.V.P
AIDEZ.MOI
POUR.MANGE
MERCI.BOCW

Deux agents de la mairie de Paris arrivent et l'un d'eux prend des photos. « Moi, c'est pour le boulot » me dit-il. Ah bon ? « Oui, on prend les photos de tout ce qui reste ici parce que ici, c'est dans la zone où je travaille, donc on prend les photos et on fait un dossier. Normalement, les départs des Roms ne devraient pas se faire ici, pas devant le château. Nous, après on doit enlever tout ce qu'il y a. Je ne savais même pas qu'il y avait un départ aujourd'hui. » Auparavant organisés en bus depuis la direction parisienne de l'Anaem, les départs ont été délocalisés à Vincennes après que des riverains du XI^{e} arrondissement se soient plaints des déchets laissés sur la voirie à leur suite. Il paraît que certaines personnes étaient là depuis hier ? « Oui, certains sont arrivés depuis hier matin. Vous voyez, ils ont mis les matelas. Il faut bien qu'ils se mettent quelque part ! Mais il y a beaucoup de départs ici, il y aussi beaucoup de campements ». A Vincennes ? « Ah, oui, dans le bois de Vincennes, oui, c'est sur notre périmètre donc on en a vu beaucoup. Mais nous, on n'expulse pas. On y va, on prend des photos, pas quand il y les gens bien sûr parce qu'on n'a pas le droit. On fait remonter à la Mairie, on fait un rapport et on attend l'aval de la Mairie pour tout enlever. Mais on n'expulse pas et à la Mairie de Paris non plus, ils n'expulsent pas, je dirais qu'ils ont quand même un côté social… Mais nous on se rend compte quand même qu'il y en a beaucoup de campements parce que si vous voulez, chaque année il y a ce que l'on appelle la fête des jardins, et là il y a une évaluation. Et rien qu'avec les campements, ça fait entre 200 à 300 m^{3} par an, donc c'est… C'est énorme ! »

Expulsion du bois de Vincennes : une logique centrée sur les habitats, plus grands et plus visibles, des Roumains et des Bulgares (novembre 2010)



Carte extraite de Lion Gaspard, 2011, Des hommes, des bois. Déboires et débrouilles. Ethnographie des habitants du bois de Vincennes, Mémoire de Master 2 « Territoires, Espaces, Sociétés », EHESS, p. 9.

En rétention, une « semi aide » pour vaincre les résistances ?

En octobre 2007, les médiateurs sociaux ont reçu pour instruction d'informer systématiquement toutes les personnes lors de leur arrivée en centre de rétention administrative (Cra) de l'existence du dispositif et de réitérer cette démarche auprès de celles dont la libération a été notifiée. Contestée au sein de l'Anaem, cette consigne a été rappelée aux agents, à la demande du ministère en charge de l'Immigration, par une note interne en janvier 2008. Outre la charge de travail supplémentaire que cette mesure impliquait et leurs doutes quant à son opportunité, l'objection des salariés s'est appuyée sur les rapports de pouvoir asymétriques dont les agents ont pu faire l'expérience lors de reconduites manu militari de personnes qui les avaient préalablement sollicitées. Il est ainsi arrivé que des étrangers soient arrêtés alors qu'ils se rendaient à la convocation de l'Anaem à l'aéroport de Roissy, les policiers ayant considéré que l'attestation de l'Anaem était uniquement valable sur le territoire placé sous la compétence d'une direction pour légitimer leur reconduite. Dans ces situations, un processus de négociation de la libération de l'intéressé était généralement engagé par le directeur territorial de l'Anaem avec le chef du centre de rétention, parfois sous l'arbitrage du préfet :

> « On tente, on appelle le centre et la préfecture pour dire que le retour est suivi chez nous, que la personne est volontaire, que ce sont les mêmes chiffres. Généralement la personne est libérée par les policiers mais comme eux ils se font tirer les oreilles, parfois ils ne la libèrent pas[1133]. »

Ces tractations ont également abouti à l'aménagement de départs hybrides, conduits par l'Anaem directement à la sortie du centre :

> « Dans certains cas, on a travaillé avec le centre de rétention pour que la personne puisse bénéficier quand même de l'aide au retour même si elle était en centre de rétention. On s'est arrangé avec le Cra pour organiser le départ depuis le centre et en lui faisant bénéficier quand même de l'aide…[1134] »

Par delà l'arbitraire de ces pratiques, en partie induites par la course aux chiffres, un ancien médiateur social remarquait que les services policiers voyaient parfois dans l'aide au retour une opportunité en contradiction avec les règles du séjour et leur rôle, ce qui a rendu d'autant plus complexe l'intervention de l'Anaem :

> « La proposition d'aide au retour dans les Cra rencontre des résistances parce que pour certains policiers, ce n'est pas normal qu'on leur donne une 2e chance entre guillemets. Pour eux, il s'agit d'une 2e chance[1135]. »

Aux dires de salariés rencontrés en 2008, un projet de circulaire était à l'étude pour « monter directement des dossiers au sein des centres de rétention ». Dès 2007, la Cimade a indiqué qu'au centre de rétention de Rouen-Oissel, le personnel de l'Anaem « traite les demandes de retour volontaire en rétention. Cette possibilité est assez spécifique au Cra de Rouen dans la mesure où cette procédure est en principe réservée aux personnes libres » (Cimade, 2007 : 192-193). En 2006, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a, en effet,

[1133] Anaem de Paris, le 2 juin 2008.
[1134] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.
[1135] Représentation de l'Anaem au Mali, le 15 octobre 2009, à Bamako.

exclu les étrangers placés en rétention du champ d'application de ce programme[1136]. Interrogé à ce sujet, le siège de l'Anaem s'est montré réticent à faire état du traitement de l'aide au retour en rétention et a reporté la responsabilité de cette application illégale et paradoxale du volontaire sous contrainte sur les autorités préfectorales.

La volonté d'intégrer le dispositif d'aide au retour « volontaire » dans ces lieux a amené des propositions législatives[1137] qui ne sont pas étrangères aux « mesures alternatives » suggérées par certaines organisations de défense des droits des étrangers contestant la logique d'enfermement et de reconduite forcée des sans-papiers. « Le retour volontaire ne pose pas tant de souci que cela. Alors que par contre il y a eu de grosses manifestations contre les Cra », observait un agent du retour. Si la loi n'a finalement pas été modifiée, une instruction interne à l'Anaem a introduit en mars 2010 une nouvelle entorse à la règle, justifiée par les engagements internationaux de la France :

> « Les étrangers, retenus en centre de rétention administrative et ayant la nationalité d'un pays signataire d'un accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires avec la France qui prévoit que ses ressortissants, séjournant en France irrégulièrement, se voient proposer l'aide au retour[1138]. »

Déplaçant ainsi les contours déjà flous de cette procédure administrative, cet aménagement est révélateur des objectifs politiques qui traversent un dispositif conçu comme une monnaie d'échange dans la négociation des accords de réadmission. Les agents de l'Anaem ont tenté de faire obstacle à ce traitement différentiel en opposant son caractère contreproductif et l'exigence de la libération des personnes concernées :

> « Chacun son opinion, mais pour moi l'aide au retour volontaire, les personnes se déplacent, elles viennent dans nos locaux. Actuellement nous intervenons déjà à la préfecture de police durant la garde à vue donc avant que les gens ne soient placés en Cra. S'ils vont en Cra, on en reparle à ce moment-là. Mais de là à proposer à quelqu'un 2 000 euros alors qu'il est en Cra ! Enfin on n'a pas besoin de réfléchir très longtemps, si on propose cela sachant que nous, on le fait déjà dès lors que la personne est libérée, c'est très simple les gens vont dire oui pour pouvoir sortir des Cra. Et par d'ailleurs, cela pose un problème au niveau des décisions prises par les médiateurs sociaux parce que quand vous travaillez dans un Cra, si vous faites la proposition à l'un, que vous lui dites : "Vous avez la possibilité de rentrer avec 2 000 euros", on le sait qu'après les gens, dans le centre, ils discutent entre eux, l'autre se dira : "On lui a proposé à lui et pourquoi à moi, on ne m'a rien proposé ?" Cela va créer des tensions. Il y en a déjà, des gens qui refusent d'embarquer… Donc cela ne nous semble pas du tout adapté mais effectivement c'est prévu et, nous ce qu'on a dit, c'est que dans ces cas-là, s'ils nous sollicitent, ils libèrent la personne. De toute façon, à leur libération, dès qu'ils sortent, ils sont orientés ici

[1136] Article L. 512-5 du Céséda (en vigueur au 20/6/2013, disposition issue de l'article 52 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration).

[1137] Le sénateur Thierry Mariani, dans son *Rapport d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente* (n°1776, 2009) a par exemple suggéré de « modifier la réglementation afin de permettre de proposer l'aide au retour volontaire aux personnes en rétention, qui pourraient ainsi en bénéficier en cas de libération ». (p. 65).

[1138] Ofii, *Instruction n°2010/03 sur la mise en place du dispositif d'aide au retour et d'aide à la réinsertion*, p. 4. Vu l'aide au retour « spécial Lampedusa » mise en place à l'été 2011 à destination des Tunisiens et la réduction brutale des incitations financières promises (de 2 000 à 300 euros), on peut s'interroger sur les modalités pratiques de l'inscription du dispositif d'aide au retour dans les accords de gestion concertée des flux migratoires.

par la police. Parfois on a même des policiers du Cra qui nous téléphonent pour nous demander si telle personne a bien déposé un dossier[1139] ! »

Ainsi associée à la gestion policière de l'immigration, la sensibilisation au retour en amont et en aval au placement en rétention a produit de nouvelles techniques de contrôle des étrangers expulsables et non expulsés.

Mais, de l'information à l'organisation des départs de personnes mises à l'écart de la société et placées sous surveillance policière dans un lieu qui « n'est pas la prison mais tout comme[1140] », il y avait un pas qui, d'après les salariés, ne devait pas être franchi :

« Les médiateurs présentent juste le dispositif et je ne leur demande pas d'aller jusqu'à la prise de rendez-vous. Ils ont déjà un travail énorme dans les centres de rétention administrative, c'est loin d'être facile Donc c'est l'endroit effectivement pour lancer, j'allais dire, l'information mais ce n'est surtout pas le lieu pour constituer des dossiers. Moi, je suis contre de toute façon.[1141] »

Dépasser cette ligne de partage revenait en quelque sorte à prendre le risque de révéler la relativité du caractère volontaire du départ, sinon sa facticité. L'expression de leurs résistances révélait l'existence d'un seuil au-delà duquel le cadre discursif habituel n'était plus vraiment tenable, d'une frontière morale où entrait en jeu l'intégrité du corps, exclu de l'espace social et politique. Comment maintenir la rhétorique de l'alternative et du volontariat pour des personnes confinées, mises en attente, dans l'instance de leur renvoi forcé ou de leur libération[1142] ? L'emprise du traitement policier suscitait chez les agents de l'Anaem la crainte de perdre la maîtrise de leur procédure, de ses représentations institutionnalisées et finalement de leur rôle. « Comment avoir la garantie qu'ils ne sont pas quelque part poussés dans l'avion avec, entre guillemets, notre assentiment ? » s'inquiétait ainsi une secrétaire administrative.

Dans une « foire aux questions » publiée sur son site internet en septembre 2010, l'agence a offert un aperçu des orientations fixées par le siège et subordonnées à l'appréciation des autorités locales en réponse aux interrogations pratiques du personnel. Le processus opérationnel des « reconduites volontaires » prévoit de garder l'étranger sous la main jusqu'au jour du vol, préservant ainsi l'idée du « départ digne, c'est-à-dire sans encadrement policier, comme un touriste, comme si vous et moi allions à Roissy »[1143] :

« Durant la période d'organisation du départ, le retenu reste en rétention jusqu'au jour du départ et le médiateur assure la liaison entre le retenu et la DT [direction territoriale] gestionnaire.

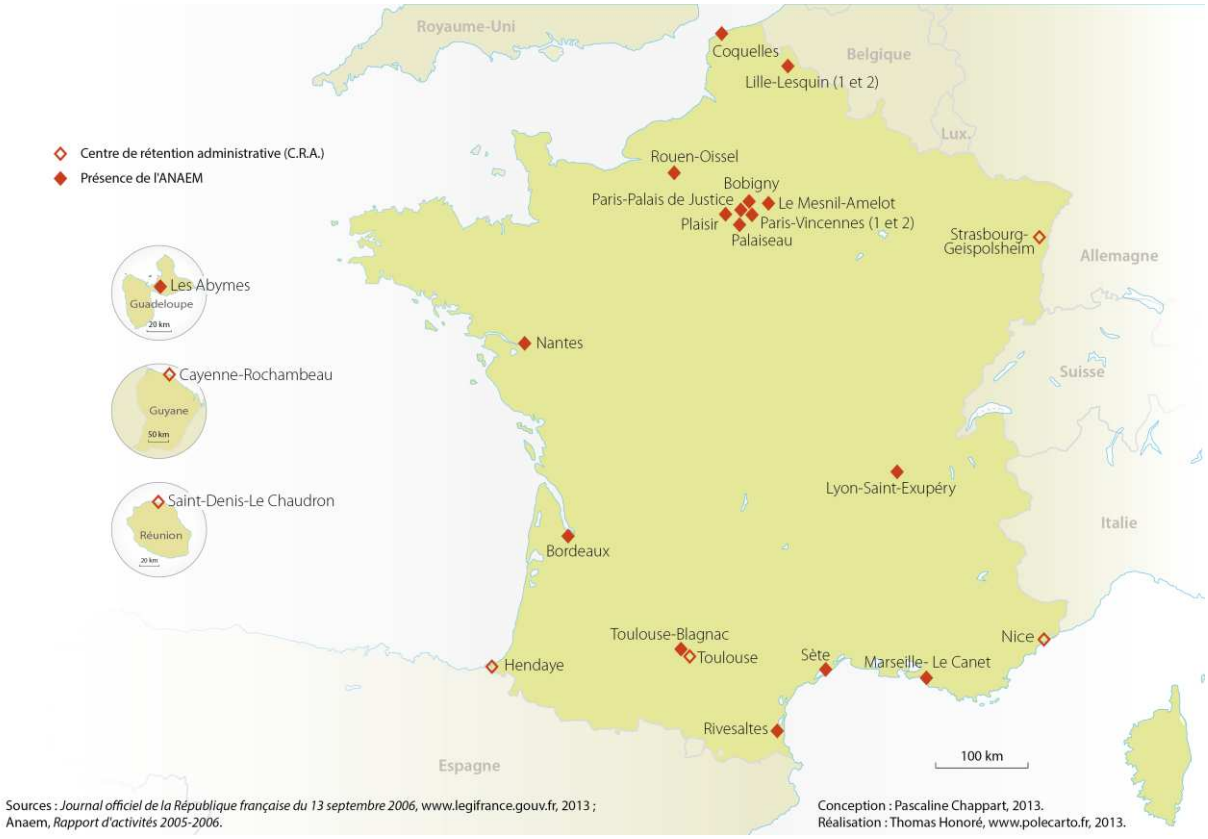
L'objectif est d'organiser le départ durant la première période de 15 jours suivant la décision du Juge des libertés et de la détention de prolonger la durée de rétention.

Le jour du départ, la levée de la rétention doit être prononcée, permettant au retenu de se présenter, libre, à l'aéroport de départ[1144]. »

[1139] Anaem de Paris, le 26 juillet 2010.
[1140] Anaem de Clermont Ferrand, le 28 avril 2008.
[1141] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1142] D'après le rapport des associations en charge de l'assistance juridique dans les Cra, 55,5% des étrangers ont été libérés à l'issue de la procédure de rétention en 2010.
[1143] Anaem de Marseille, 27 mai 2008.
[1144] Extrait du site internet de l'Ofii, « Foire aux questions », consulté en septembre 2010.

L'Anaem dans les centres de rétention

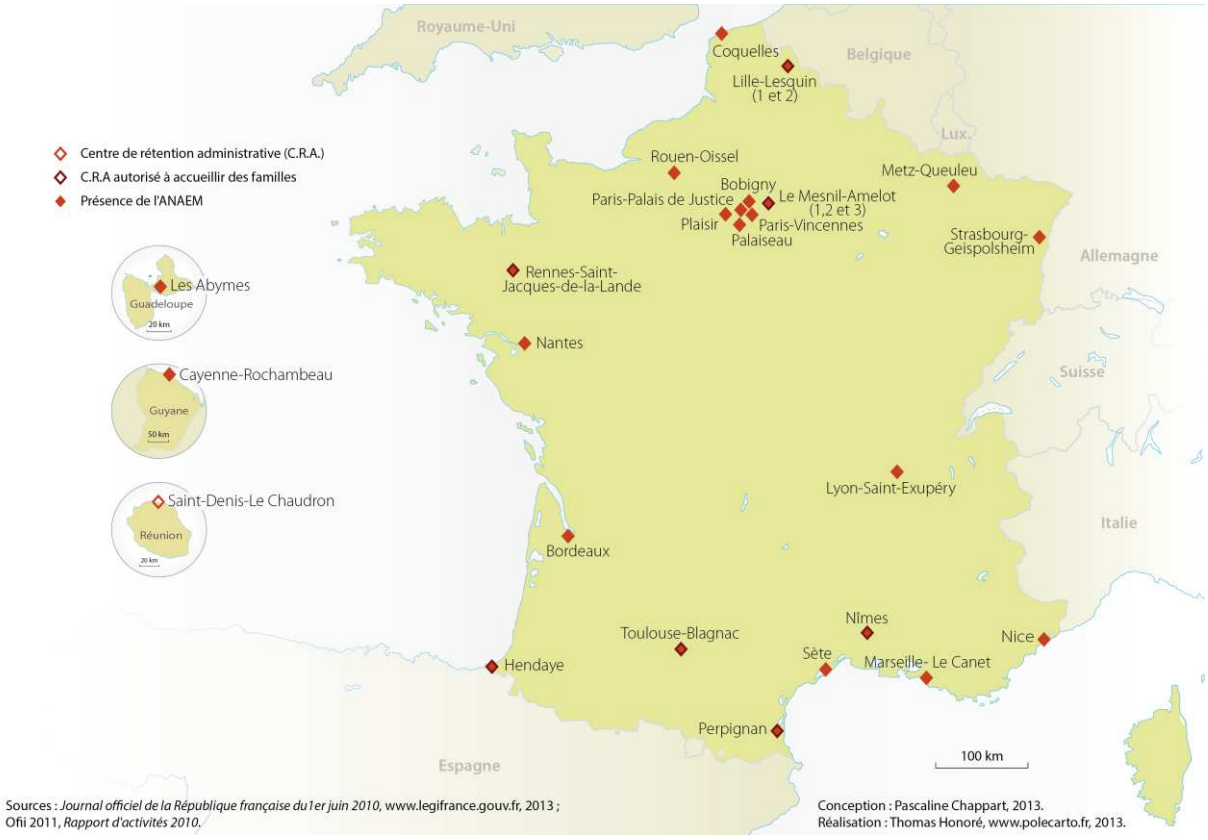
En 2006



Sources : *Journal officiel de la République française du 13 septembre 2006*, www.legifrance.gouv.fr, 2013 ; Anaem, *Rapport d'activités 2005-2006*.

Conception : Pascaline Chappart, 2013.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.

En 2010



Sources : *Journal officiel de la République française du1er juin 2010*, www.legifrance.gouv.fr, 2013 ; Ofii 2011, *Rapport d'activités 2010*.

Conception : Pascaline Chappart, 2013.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.

En outre, un filtrage des candidats potentiels a été instauré, ciblant en priorité certains profils : les personnes jugées vulnérables (« étrangers malades ou âgés, familles et personnes isolées avec enfants[1145] »), ceux dont l'expulsion risquait d'échouer pour des raisons procédurales (« étrangers démunis de tout document de voyage dont l'obtention auprès des autorités consulaires compétentes, dans le cadre d'un retour contraint, risque d'être longue »), ou encore de façon à désamorcer la contestation extérieure (« retenus faisant l'objet d'une mobilisation particulière de la part d'associations de soutien des étrangers »), et bien entendu ceux ayant sollicité l'aide au retour avant leur placement au Cra.

La sélection des individus légitimes à accéder à la procédure de retour volontaire introduit une nouvelle définition sociale des rapports à l'expulsion, elle participe ainsi d'un processus de « construction sociale de l'expulsion » (Fischer, 2009). Cette gestion différentielle a redéfini la division des rôles entre l'Anaem et la police et révélé, en contrepoint, l'existence de groupes « réservés » en priorité au traitement policier.

En Belgique, certaines nationalités appelées, dans le jargon policier, les « facilement éloignables » du fait des simplifications procédurales prévues par les accords de réadmission, sont ainsi exclues de l'accès au dispositif d'aide au retour proposé par l'OIM dans les « centres fermés ». Si l'aide au retour est souvent invoquée comme une façon d'« humaniser l'expulsion », l'action de l'Anaem révèle a contrario qu'elle vise, entre autres, à dégripper les mécanismes des reconduites à la frontière et à aménager un espace d'échange et de négociation en vue d'obtenir le consentement des personnes libérables.

Au sein des centres de rétention (Cra), une nouvelle forme de rationalisation des pratiques de reconduites à la frontière a émergé avec la conversion des modalités propres à l'aide au retour en mécanismes de contrôle modifiant les rapports d'obéissance et de résistance. Il serait désormais d'usage de faire pression sur l'étranger pour organiser un retour aidé, jugé moins coûteux :

> « On sait qu'il y a des Cra où la police prend le passeport des gens, et s'arrange pour qu'ils demandent le retour, ça existe. Ca coûte moins cher, il n'y a pas d'escorte, et cætera. Ici, on ne le voit pas de la même manière surtout que l'on sait parfaitement que n'importe qui peut être libéré d'un CRA[1146]. »

En 2010, la direction parisienne de l'Anaem a d'ailleurs enregistré une recrudescence des demandes émises depuis les centres de rétention, notamment sous l'effet des pratiques répressives envers les Roumains. En rétention, ils étaient encouragés à solliciter l'Anaem, sachant qu'elle organisait très régulièrement des départs groupés pour la Roumanie. A cette époque, un départ sur dix a résulté de cette situation. La police s'est ainsi réappropriée la procédure de l'Anaem pour l'intégrer à de telles pratiques.

Pour celui qui ne possède aucun document et pour lequel son consulat a refusé la délivrance d'un laissez-passer consulaire dans le cadre d'une reconduite, le chantage peut consister à l'inciter à accepter une somme d'argent pour qu'en échange il s'engage à faciliter l'obtention

[1145] Idem. Les catégories de ce paragraphe sont toutes extraites de cette source.
[1146] Anaem à Paris, le 26 juillet 2010.

du document et, par sa coopération, à faire en sorte que les consulats, généralement moins hostiles à cette procédure, concèdent sa délivrance.

Mais il ne s'agit pas véritablement du dispositif d'aide au retour en tant que tel mais plutôt d'une « semi aide au retour » comme l'expliquait un agent de l'Anaem :

> « Pendant la rétention, il y a une sorte de semi aide au retour. *Et c'est quoi*, cette « semi aide au retour » ? En fait on ne donne pas les 2 000 euros mais une certaine somme si la personne coopère pour le laissez-passer. Parce qu'il y a souvent des difficultés pour obtenir les laissez-passer, du fait de la non-coopération de certains consulats et des personnes dans les Cra[1147]. »

Dans ce croisement des messages et des façons d'intervenir, la dimension procédurale s'estompe en partie pour faire naître un nouveau mode opératoire hybride, orienté vers le départ et réinventant subtilement le dosage des mesures de contrôle, de neutralisation des résistances et de menace de la violence.

3. L'invention du « retour » : discussion conceptuelle

> « Celui qui rentre [via la procédure de retour volontaire], il rentre sans l'étiquette de celui qui a été expulsé, avec son passeport mais sans billet de retour[1148]. »

Le choix des mots n'est pas anodin et les termes utilisés pour qualifier les renvois des étrangers en situation irrégulière sont révélateurs des enjeux juridico-politiques et sociaux qui sous-tendent ce pouvoir de l'État, en ce qu'ils façonnent et structurent les orientations et les actions politiques.

a. « Éloignement », « expulsion » et « retour » : questions de vocabulaire, questions politiques

Interroger les variations historiques et actuelles de ce lexique institutionnel et social, ses usages et les connotations qu'il véhicule, voilà qui permet de mettre en perspective l'euphémisation du discours politique, d'appréhender la représentation désincarnée de cette pratique dans un langage bureaucratique et, plus encore, de saisir les stratégies discursives et politiques sous-jacentes à la primauté accordée au « retour » et à la logique binaire du « forcé » et du « volontaire ».

Dans le langage administratif, on parle de politique d'« éloignement » pour englober sous un même vocable l'ensemble des mesures administratives d'exclusion territoriale des étrangers, qu'il s'agisse de refus d'entrée sur le territoire (dit « refoulement »), d'obligation (ou autrefois d'invitation) à quitter le territoire, de reconduite à la frontière, d'expulsion ou enfin d'interdiction du territoire. L'éloignement traduit l'idée d'une mise à distance tout en neutralisant la dimension de rupture spatiale et sociale du déplacement.

Voyons d'abord deux termes qui nous intéressent ici plus spécifiquement :

[1147] Représentation de l'Anaem au Mali, le 15/10/2009, à Bamako.
[1148] Anaem de Montrouge, le 3 décembre 2007.

La notion de « reconduite à la frontière » indique l'encadrement procédural de l'étranger placé sous escorte mais paraît limitée l'horizon à la frontière nationale : l'en-dehors est invisible, comme inexistant. Est ainsi occultée toute représentation de l'espace de l'après-départ, ainsi que le sentiment de parachutage, d'abandon qui en résulte pour la personne déplacée.

Le terme « expulsion » est, officiellement, strictement cantonné à la désignation d'une mesure juridique spécifique, qui n'a rien à voir avec la question administrative des « papiers » mais plutôt avec le code pénal : en bref, il s'agit d'une mesure d'ordre public. Dans le sens commun, cela désigne le fait de « pousser hors de[1149] », de « faire sortir » : l'expulsion instaure un rapport à l'espace, ici géographique et social. Expulser, c'est alors et d'abord exclure d'une assemblée, d'un groupe. Mouvement projeté vers le dehors, l'expulsion semble ne pouvoir être saisie indépendamment du dedans. Elle marque l'existence d'une frontière. Elle est située et pensée intégralement depuis l'intérieur, au sein d'une entité délimitée.

L'expulsion est également administrée dans un monde clos, captive des coulisses des zones d'attentes des aéroports et circonscrite dans des lieux soumis à un régime particulier, cloisonnée dans les centres de rétention régis par le principe de la « libre circulation des retenus » (Fischer, 2007). Les deux termes ont en commun d'ignorer ou de vouloir ignorer ce qui se passe hors de nos frontières.

Pour ces raisons, j'ai retenu dans le titre la notion administrative, quoique faussement neutre, d'éloignement, pour son caractère générique, Mais, dans le texte, plutôt que le très euphémisé « reconduite », aura prévalu le plus souvent le mot expulsion, qui traduit mieux la volonté générique d'un rejet.

Redisons-le : une fois leur exclusion du territoire accomplie, le sort des expulsés ne relève plus des prérogatives nationales. L'en-dehors spatial construit par l'expulsion et le temps de l'après-expulsion demeurent impensés, comme un angle mort, le point aveugle de cette politique.

Banalisé dans le langage courant, le mot expulsion a néanmoins conservé un poids particulier, synonyme de bannissement dans son usage militant. Il procède alors à un renversement de perspective en remettant en question la nationalité comme critère inconditionnel d'un droit de cité pour légitimer un droit au sol et au séjour pour les étrangers. L'accent est mis sur la précarité d'un séjour incompatible avec l'enracinement social des étrangers. De cette contradiction surgit la mise en cause des logiques étatiques, une autre lecture des normes :

> « L'irrégulier a de plus en plus d'attaches familiales en France, parfois des racines ou une progéniture. Cet enracinement social délégitime les sanctions juridiques : comment peut-on être réduit à l'illégalité quand on a par ailleurs un statut familial en France, une situation professionnelle régulière ? » (Timera, 1997 : 99).

C'est finalement la condition même d'expulsabilité de l'étranger qui est mise en cause.

[1149] Définition extraite de Rey Alain, 2005, Le Dictionnaire culturel en langue française, Le Robert.

Si le discours contestataire a jeté son dévolu sur le mot expulsion, il y a aussi un terme qui paraît déprécié et occulté dans tout discours en France : la déportation. Comme l'ont observé Matthew J. Gibney et Randall Hansen (2003), les autorités allemandes ont également ôté le mot Deportation de leur vocabulaire car jugé trop connoté et directement relié aux pratiques nazies pour privilégier les termes Rückführung ou Abschiebung qui équivalent au terme « éloignement » en français. Cette censure institutionnelle n'est pas propre à l'Allemagne puisqu'on la retrouve également au Royaume-Uni et au Canada, où l'euphémisme removal process a cours même si deportation prévaut dans la langue anglaise courante.

Pourtant le terme « déportation » n'a pas surgi en France à cette période particulière de l'histoire et ne peut donc être réduit à la Seconde guerre mondiale. La déportation constituait, avec la relégation, un des instruments de la politique pénale du milieu du XIX^{e} siècle servant à exclure les dissidents politiques, qu'ils soient nationaux ou étrangers, tout en usant de leur force de travail pour valoriser les terres colonisées. Par delà ses différents usages passés, cette technique de pouvoir révèle la continuité des moyens élaborés par les États pour contrôler la société, et elle s'inscrit dans l'histoire plus globale d'une police internationale des populations.

Les gouvernements semblent particulièrement attentifs à prévenir tout rapprochement ne serait-ce que lexical avec les exactions commises durant l'époque coloniale et la période nazie, quitte à s'arranger avec l'histoire pour disqualifier certains mots tels que « rafle » (Blanchard, 2009), qui nourrit l'argumentaire dénonciateur des acteurs associatifs pour susciter l'émoi et l'indignation morale et appeler à la mobilisation contre l'expulsion des sans-papiers. Si les renvois des étrangers sans papiers ne sont pas comparables aux massacres commis durant l'époque coloniale et la période nazie, bien que qu'un tel rapprochement soit présent dans diverses publications (Terray, 2006 ; Le Cour Grandmaison, 2009), il n'en reste pas moins que les techniques policières et les contenus mémoriels qui leurs sont associés ont nourri l'imaginaire contestataire et les discours d'opposition aux politiques migratoires autant qu'elles ont pesé dans le choix des mots employés parfois pour qualifier ces mesures (Lecadet, 2011).

Quant au « retour », son appropriation par le politique depuis les années 1960-1970 jusqu'à sa consécration à l'échelle de l'UE avec l'adoption de la « directive retour » en 2008, la centralité donnée à cette notion n'est sans doute pas dissociable de la réticence morale que produit l'exercice de la violence d'État ni des polémiques que suscitent les expulsions face aux valeurs libérales affichées par les démocraties et institutionnalisées par l'État de droit.

En s'investissant dans le retour, les autorités ont écarté, sinon lissé le caractère éminemment politique et contraint de ce déplacement au profit d'une naturalisation de cette pratique, ainsi normalisée en un trajet à rebours naturellement orienté vers un espace originel qualifié de « chez soi » : l'expulsé deviendrait un « homme qui rentre au pays » (Schütz, 2003 [1945]).

Le pouvoir s'observe ici non seulement en ce qu'il exclut, refoule, mais aussi en ce qu'il puise dans les aspirations individuelles, même illusoires, dans le mythe de la nostalgie d'un chez soi et du temps passé (Warner, 1994) pour réaffirmer la doxa d'une « vocation » des étrangers à

repartir, et produire une conception duale, réinventant ainsi le rapport des expulsables à l'expulsion et au franchissement des frontières. Selon le discours institutionnel, « un étranger qui doit être éloigné a toujours le choix entre le retour volontaire et le retour forcé[1150] ».

La stratégie politique du retour permet de reporter la raison d'État sur la volonté des sujets, de subjectiver une règle de droit mais aussi de l'habiller de garanties matérielles et symboliques conçues comme autant de réponses aux critiques proférées à l'encontre des expulsions.

Dans sa version « volontaire », le départ contraint est présenté comme « sûr », « digne » et « durable ». Il n'est plus tant question de devoir ou d'obligation de partir que d'un droit à « être aidé pour […] réussir[1151] » ailleurs et d'une « liberté de décider de rentrer et de regagner [son] pays dans la dignité ». On peut voir dans cette catégorie institutionnelle une redondance paradoxale : en soi, le retour ne pourrait être que volontaire puisqu'il est, en tant qu'« élément constitutif de la condition de l'immigré » (Sayad, 2006 [1998] : 131), nécessairement traversé par une intentionnalité, quand bien même celle-ci serait vaine ou chimérique :

> « Il n'est pas d'immigré qui soit tout le temps totalement dupe de sa condition initiale ; le retour est bien naturellement le désir et le rêve de tous les immigrés, c'est pour eux recouvrer la vue, la lumière qui fait défaut à l'aveugle, mais, comme lui, ils savent que c'est une opération impossible. Il ne leur reste qu'à se réfugier dans l'inapaisable nostalgie ou le mal du pays. » (idem : 139).

L'apparition du « retour spontané » dans le vocable institutionnel confirme la dimension politique de cet artifice qu'est le « retour volontaire ». Les valeurs invoquées pour présenter cette procédure n'agissent que dans le cadre rhétorique de l'« alternative » à la contrainte physique, en tant que contre-discours à l'expulsion manu militari sans pour autant perdre de vue l'objectif du départ. La dignité, concept au demeurant très flou, est pensée en opposition à l'aliénation de l'individu transformé en un corps à déplacer. Érigée en principe fondamental dont l'invocation suffirait à garantir le respect des droits, la dignité apparaît ici plutôt comme un appel au respect de soi dans une situation inégalitaire caractérisée par un déni de reconnaissance sociale et politique, autrement dit une « politique de tolérance sans tolérance » (Réa, 2003 : 114). Quant au discours sur la durabilité du retour, il n'est semble-t-il que l'expression d'une pensée sédentaire de l'État.

Pour étayer cette conciliation contradictoire entre les principes des droits humains et le pouvoir d'expulsion, les États et les organisations internationales ont mobilisé les normes internationales et investi l'espace normatif dédié à la définition d'une circulation internationale. L'instrumentalisation potentielle des textes internationaux apparaît, par exemple, dans une position commune du HCR et de l'OIM datant de 2001, concernant la protection des réfugiés et le contrôle des migrations :

> « Le retour dans le pays d'origine/de la nationalité n'est pas, bien sûr, la seule réponse adéquate ou possible au refus de la demande d'asile. Il est, cependant, dans de nombreux cas, le plus logique et, en tout état de cause, le plus en phase avec les principes de la protection internationale et la responsabilité de l'État […]. Au plan individuel, le droit de chacun de

[1150] M3IDS, 2009, *Lutter contre l'immigration clandestine. L'essentiel sur l'immigration irrégulière*, p. 9.
[1151] Extrait de la plaquette de promotion du retour volontaire de l'Anaem en 2008.

> retourner dans son propre pays est pleinement reconnu en droit international. Bien que ce droit humain soit peu susceptible d'être invoqué par des personnes qui ne souhaitent pas revenir, il fournit une base solide à la promotion et à la facilitation du retour volontaire[1152]. »

Le « droit au retour » est ainsi conçu comme le pendant individuel du devoir de réadmission qui pèse sur les États vis-à-vis de leurs nationaux. Véritable leitmotiv dans les discours de promotion des dispositifs de retour, la multiplication des références au « droit au retour » dans les conventions internationales a nourri ce qui constitue en réalité une récupération politique.

L'alinéa 2 de l'article 13 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 a été réinterprété par les institutions et érigé en norme pour alléguer d'un « droit au retour » de tout un chacun :

> « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays »

Les États se sont gardés de citer l'article dans son intégralité pour n'offrir qu'une vision tronquée de la liberté de circulation telle qu'elle est conçue et définie par la déclaration de 1948 ; l'alinéa 1 dudit article prévoit aussi ceci :

> « Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État. »

Lors des discussions entre les principaux comités rédacteurs de la déclaration de 1948, aucune des parties prenantes n'avait initialement jugé pertinent d'introduire une référence au droit de revenir dans son pays. C'est un amendement présenté in extremis qui a fait émerger cette idée alors conçue comme une garantie supplémentaire et corollaire au droit de partir et de s'installer ailleurs et non pas en tant que principe autonome et significatif en soi ; il déclarait la chose suivante :

> « L'idéal serait que toute personne devrait être en mesure d'entrer dans le pays de son choix mais en prenant en considération les situations réelles. L'exigence minimale est que toute personne devrait être en mesure de revenir dans son pays. Si ce droit était reconnu, le droit de quitter un pays, déjà prévu dans l'article, serait renforcé par l'assurance du droit au retour. » (cité par Agterhuis, 2005 : 139)

Dans l'esprit des rédacteurs, le registre des droits de l'homme était un instrument idéologique permettant de lutter contre l'interdiction de sortie imposée aux citoyens du bloc soviétique : dans ce contexte, la question du retour ne se posait pas. Jusqu'aux années 1970, les États s'accordaient pour considérer l'asile et la réinstallation comme la solution politique et pratique privilégiée pour protéger les réfugiés. Le « rapatriement librement consenti » [voluntary repatriation en anglais] n'était alors qu'un élément discursif, sans réelle assise juridique, qui ne trouvait que peu d'application concrète (Chétail, 2004).

Le renversement progressif de cette doctrine s'est produit, catalysé par l'attitude restrictive des États vis-à-vis des réfugiés et plus largement leur volonté de réduire la présence étrangère sur leur territoire, jusqu'au placement du rapatriement en tête des préférences politiques. Le discours sur les réfugiés s'est peu à peu éclipsé au profit d'une attention accrue sur le non-refoulement des demandeurs d'asile. En 1980, le Haut commissariat des nations unies pour les

[1152] IOM, HCR, 2001, Protection des réfugiés et contrôle des migrations *: positions du HCR et de l'OIM,* Consultations mondiales sur la protection internationale, EC/GC/01/11, p. 2-3.

réfugiés (HCR) s'est attelé à la légitimation de ce retournement, lui donnant des allures d'évidence :

> « Lorsqu'il est possible, le rapatriement librement consenti est évidemment la solution la plus souhaitable des problèmes des réfugiés[1153]. »

Cinq ans plus tard, la « solution du retour[1154] » est métamorphosée en un droit au retour des individus :

> « Réaffirmant l'importance de sa conclusion de 1980 relative au rapatriement librement consenti qui reflète les principes fondamentaux de la pratique et du droit internationaux, adopte les conclusions supplémentaires suivantes en la matière:
>
> a) Le droit fondamental de toute personne de retourner librement dans son pays d'origine est réaffirmé, et il est instamment demandé que la coopération internationale soit développée et axée sur la solution du retour. »

Le HCR a joué, à l'instar de l'OIM, un rôle clé dans la construction d'un discours, de normes et de programmes où le rapatriement est interprété comme un synonyme de protection. Ces deux organisations ont développé une « culture du rapatriement » (Barnett, 2001) qui s'est structurée autour du postulat, démenti dans les faits, selon lequel on n'est jamais mieux ailleurs que dans son propre pays.

Le primat de cet objectif n'a eu pour autre effet que de renforcer les décisions d'expulsion des États. C'est d'ailleurs ce que laisse apparaître l'évolution des taxinomies employées par le HCR au cours des années 1990. Apparu dans les discours des représentants de cette organisation en 1993, la notion de « retour sûr » a permis d'établir un continuum entre le rapatriement volontaire et l'expulsion (Chimni, 1999) : l'attention portée à l'évolution des conditions de sécurité dans le pays d'origine vient étayer l'élaboration alors à l'œuvre en Europe d'un régime temporaire de protection et renvoie le libre arbitre du réfugié au second plan. Les nuances lexicales adoptées par le HCR ont soutenu cette conception : à côté du rapatriement volontaire « activement encouragé et organisé par le HCR lorsque les conditions sont jugées propices à un retour dans la sécurité et la dignité[1155] » coexiste celui dit « facilité » et qui est réservé aux situations où « les conditions dans le pays d'origine sont trop difficiles ou trop dangereuses pour autoriser le rapatriement de la majorité des réfugiés. »

En 1996, l'invocation des contraintes qui pesaient sur son mandat ont servi d'argument pour concevoir le « retour imposé » comme un mal nécessaire. Alors que le terme « retour », tel que défini par la Convention de Genève de 1951, était connoté négativement car synonyme de la pratique prohibée de refoulement des réfugiés, il a acquis au cours des années 1990 une nouvelle légitimité dans le langage de l'institution pour qualifier la politique menée en direction des « personnes n'ayant pas besoin de protection internationale[1156] », autrement dit expulsables.

[1153] HCR, 1980, Note sur le rapatriement librement consenti, EC/SCP/13. Italique ajouté.
[1154] HCR, 1985, Conclusion n°40 (XXXVI).
[1155] Citations de la phrase extraites du Rapport global 2008 du HCR, p. 157.
[1156] HCR, 1995, Conclusion n°77 (XLVI).

La requalification des expulsions en retours a ainsi permis de renouveler les discours et d'aménager un nouvel espace d'action et de légitimation politique, juridique, économique et morale. Mais si l'opposition discursive du « volontaire » et du « forcé » structure la politique du retour, cette frontière catégorielle demeure aussi contestée que contestable sur tous les plans.

b. La confusion des registres : le coercitif, le volontaire et l'humanitaire

La distinction entre le caractère forcé et volontaire des retours qui se cache derrière l'« humanisation des procédures d'expulsion[1157] » semble trompeuse et procéder d'une confusion des registres. L'opposition est en effet artificielle puisqu'elle engage la subjectivité des expulsables face à la force des expulseurs, faisant ainsi écran à la pluralité et à l'imbrication des mécanismes de pouvoir mobilisés dans la mise en œuvre des départs contraints.

De la volonté pure au paroxysme de la violence mortifère, c'est la gradation des contraintes et le passage de la menace de la force à son usage effectif qui sont mis en tension. L'argument du retour volontaire a une valeur performative et peut servir alors in fine à justifier les mesures de rétorsion envers les récalcitrants. Contrairement à ce que semble laisser entendre les discours officiels, l'absence de coercition physique ne suffit pas à évacuer la dimension de contrainte qui caractérise les renvois ni à conclure à l'expression d'une volonté individuelle. L'interprétation duale des méthodes d'expulsion a eu pour effet de reléguer à l'arrière-plan le caractère unilatéral de la décision d'expulser pour placer les moyens d'action conçus comme alternatifs à la violence au centre des débats, au nom des droits de l'homme et du respect de la sécurité et de la dignité des personnes expulsables[1158]. Quels sont les effets de la mobilisation de la subjectivité d'autrui par le politique dans la définition de l'exercice du pouvoir d'expulsion ?

La mise en œuvre des reconduites à la frontière demeure en France, comme dans l'ensemble de l'UE, largement tributaire de l'usage de la force et de la détention, bien que ces pratiques coercitives soient présentées comme des solutions ultimes. Pour légitimer les opérations de retours forcés et encadrer le traitement des corps à déplacer, les législateurs ont forgé une atténuation, avec la notion d'un « usage raisonnable et proportionné de la force[1159] », évacuant ainsi toute idée de violence, synonyme de « brutalités illégitimes[1160] ».

Réglée sur le comportement du reconductible, la coercition est conçue comme un exercice de dosage, individualisé et justifié en tant que protocole de neutralisation des résistances par l'immobilisation des corps. De cette application codifiée de la force émerge, en outre, l'idée qu'il ne s'agit pas tant de contraindre l'étranger à embarquer que de le protéger contre lui-

[1157] Conseil de l'Europe, 2001, *Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'h*omme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité, doc. 9196, p. 23.
[1158] Idem.
[1159] Article L. 531-4 du Céséda
[1160] Direction générale de la police nationale, 2003*, Instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des* étrangers en situation irrégulière, p 15.

même (comme je l'ai dit plus haut à propos des Roms). Cela apparaît dans le propos d'un commandant de police du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP) qui encadrait l'accueil de l'escorte et la remise du reconduit aux autorités maliennes à Bamako :

> « Quand on embarque une personne, celle-ci peut refuser. Donc là, on va essayer de la persuader. Il y a d'ailleurs une note de service interne[1161] qui recommande d'utiliser des moyens de contention ou de coercition qui sont destinés à empêcher la personne de se blesser et de blesser les autres. Avant il y avait encore plus de problèmes. Donc il est désormais prévu un ensemble de mesures pour protéger la personne, par exemple un oreiller accroché sur le siège de devant pour protéger la tête… De Français à Français, les policiers n'aiment pas trop faire cette mission-là. On ne leur fait pas trop de cadeaux à ces employés. Je pense qu'il y a une vraie méconnaissance. On ne communique pas assez sur le mode opératoire, les procédures existantes, les normes. A partir du moment où on explique qu'il s'agit de l'exécution d'une décision de justice, il n'y a pas de raison à s'opposer à cela. Souvent les personnes sont résignées, elles ont compris que le policier ne fait que son boulot[1162]. »

La rationalisation du recours à la contrainte physique a eu pour effet de produire une représentation démocratique d'une force sans violence, domestiquée, régie par des règles, codifiée et technicisée. Dans le jargon policier, on parle d'ailleurs de « gestes techniques professionnels d'intervention » (GTPI) pour désigner les méthodes de maîtrise physique des expulsables. Une unité d'escorte spécialement chargée des situations d'expulsion (l'Unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention – Unesi) a été créée en 1999, contribuant ainsi à réguler et à normaliser la violence sous l'apparence d'une force professionnalisée et spécifique aux expulsables.

Malgré le label « GTPI » validé par l'expertise du corps médical, les mesures de rétorsion légalisées n'en restent pas moins mortifères, et l'encadrement de la force élaboré par les pouvoirs publics laisse en pratique un large champ d'interprétation. L'argument de la proportionnalité de l'usage de la force n'est pas convaincant, a fortiori quand par exemple la « résistance forcenée[1163] » dont a fait preuve un Ethiopien lors de son renvoi en janvier 2003 s'est révélée mortelle. En 2007, le tribunal de Bobigny a reconnu la légitime défense à un ressortissant malien qui s'était débattu lors de sa reconduite avortée vers Bamako, avant de le condamner à cinq mois d'emprisonnement pour blessures volontaires envers un policier[1164].

Le plus souvent cachée et passée sous silence, la brutalité des expulsions a surgi dans l'espace médiatique et politique sous l'effet des critiques des associations de défense des étrangers, particulièrement à la fin des années 1990. Entre septembre 1998 et mai 2001, dix personnes sont décédées durant leur expulsion d'Autriche, de Belgique, d'Allemagne, de France et de Suisse. Dénonçant la banalisation de la mort d'individus soumis à un renvoi manu militari, le Conseil de l'Europe s'est saisi aussi de cette question et, en 2001, ses recommandations[1165]

[1161] Il fait référence à l'Instruction de la DGPN publiée en 2003 (voir note de bas de page ci-dessus) à la suite du décès d'un Argentin en décembre 2002 et d'un Ethiopien le mois suivant au cours de leur expulsion

[1162] Entretien réalisé le 2 décembre 2009 dans les locaux du SCTIP au sein de l'Ambassade de France à Bamako.

[1163] Commission nationale de déontologie de la sécurité, 2003, Avis et recommandations suite à la saisine n°2003-3 par Mme Nicole Borvo, le 23 janvier 2003, p. 125.

[1164] Amnesty International, 2009, France : Des policiers au dessus des lois, p 23.

[1165] Conseil de l'Europe, 2001, *Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le* respect de la sécurité et de la dignité, doc. 9196

révèlent l'évolution du rapport à la force publique et à sa légitimation en droit face à l'impératif moral du respect de l'intégrité corporelle.

Comme l'ont observé Didier Fassin et Patrice Bourdelais, le rapport au droit est aussi un rapport au corps, dans sa dimension aussi bien sociale que physique :

> « Cette intégrité du corps, qui fonde le seuil au-delà duquel se constitue l'intolérable, il faut la considérer sur un double plan, physique et politique. […]. L'humanité contemporaine, ou plutôt l'idée que l'on s'en fait, se présente comme un droit incorporé. » (2005 : 9)

Pour étayer son argumentaire en faveur d'une politique d'expulsion « humanisée », le Conseil de l'Europe a introduit la problématique de la souffrance psychique[1166]. La reconduite à la frontière est présentée comme une expérience pathogène, synonyme en puissance de maltraitances. Dans cette représentation d'une intégrité corporelle et psychique bafouée, l'expulsé prend la figure d'une victime traumatisée, sinon du rescapé d'une brutalité potentiellement meurtrière. « De ce nouveau paradigme de la souffrance psychique, il apparaissait évident qu'une expérience humainement intolérable était également une expérience psychologiquement intolérable » (Rechtman, 2005 : 169). Le Conseil de l'Europe a plaidé pour une organisation pluridisciplinaire des expulsions, de façon à amenuiser le rôle prépondérant de la police, avec la mise en place d'une cellule de soutien et d'accompagnement psychosocial à l'embarquement impliquant le corps médical, des travailleurs sociaux et des organisations humanitaires.

De telles considérations éthiques émerge une combinaison équivoque entre le souci d'autrui et l'usage de la force. Face aux limites à la fois juridiques, morales, politiques et économiques de la coercition, l'outil psychologique n'est-il pas mis ainsi au service de l'expulsion, comme une technique susceptible de diminuer les tensions et de désamorcer l'hostilité des individus en instance de renvoi ?

On retrouve d'ailleurs l'argument dans la « note de service » évoquée plus haut par le policier en poste à Bamako. La définition du « cadre relationnel à établir avec l'étranger escorté » indique ainsi :

> « Il s'agit de créer et maintenir des conditions psychologiques favorables à l'acceptation de la mesure d'éloignement et à un départ sans difficulté de l'étranger reconduit. Dans ce cadre, le sentiment d'échec ou de détresse qui l'anime le plus souvent doit toujours être pris en considération afin de prévenir d'éventuels comportements désespérés : oppositions violentes, crises d'hystérie, tentative d'auto-mutilation… L'intérêt porté à la personne de l'éloigné peut "désamorcer" certaines tensions patentes. Le soin et l'habilité à mener ces échanges peuvent faciliter la montée dans l'avion du reconduit[1167]. »

Les arrangements proposés par les institutions n'annulent pas les contradictions entre la défense des principes humanistes et leur réalisation problématique dans le cadre des départs contraints ; ils permettent avant tout de déplacer le regard hors du champ de la violence, de

[1166] Les dommages psychiques de la rétention et de l'expulsion figurent également dans le discours contestant les politiques migratoires européennes de certaines associations en France, comme la Cimade et le Réseau éducation sans frontière (RESF).

[1167] Direction générale de la police nationale, 2003, *Instruction relative à l'éloignement par voie aérienne des* étrangers en situation irrégulière, p 19.

masquer cette dernière et de déformer l'épreuve en jouant, au nom d'une logique bienveillante, sur la pluralité des pressions (physique, morale ou psychique) mobilisées et des rapports de force qu'instaurent leurs emplois auprès des étrangers. Par un propos emblématique de cette construction politique consensuelle, le Commissaire des droits de l'homme considérait ainsi : « La meilleure solution pour éviter l'utilisation de moyens traumatisants pour les expulsés, comme pour le personnel devant exécuter les décisions, est le retour volontaire[1168]. »

Stratégie politique à part entière, l'organisation d'un régime d'incitation au départ a introduit un changement de perception de l'expulsion, permettant de l'inscrire dans une relation d'aide, de métamorphoser la contrainte en une opportunité, autrement dit de redéfinir le traitement de l'expulsabilité en mobilisant les expulsables, ainsi transformés en interlocuteurs à part entière de leur renvoi.

Sous l'étiquette du retour volontaire, la politique fait appel à un système de croyances, d'exigences éthiques, puise dans le mythe du retour pour tenter d'extérioriser et de subjectiver une éviction qui tire pourtant son principe hors de l'individu visé tout en brouillant la piste de la pression morale, voire du harcèlement au départ exercé par les délégataires de la puissance publique dans un contexte de précarisation du statut des étrangers. Mais la règle de droit ne dépend nullement de la volonté de celui qui y est soumis. De quelle « volonté » peut-il être question dans une situation caractérisée, pour l'étranger, par la précarité, l'obligation légale de partir et la menace d'un renvoi manu militari ?

Parle-t-on du sujet par rapport à la finalité de l'action (le départ) ou de ce qui relève des circonstances et des moyens d'y parvenir ? Selon le point de vue que l'on adopte, les perspectives diffèrent comme l'observait d'ailleurs Maguey, un Sénégalais reparti de France dans le cadre des aides mises en œuvre par l'Anaem :

> « Ce retour-là n'est pas volontaire. Il est volontaire par rapport à une situation créée là-bas[1169]. »

On retrouve dans ce dernier propos, qui met en avant la dimension construite et contextuelle du départ, les termes du débat aristotélicien concernant la qualification des actes volontaires et involontaires en situation de contrainte : guidées par la crainte de plus grand maux et la nécessité de se préserver, ces actions sont « mixtes », d'apparence volontaires car « librement choisies au moment où on les accomplit » mais involontaires « dans l'absolu puisque personne ne choisirait jamais une pareille action en elle-même » (Aristote, 1959 [384-322 av. J.-C.] : 119). Cette « volonté contrainte » paraît ainsi se nicher entre un sentiment d'impasse empreint de fatalité et une maîtrise de soi.

La sollicitation de l'aide de retour relève plutôt d'une stratégie défensive, d'une conduite d'autoprotection face aux contraintes déstabilisatrices. C'est une façon de se situer dans un rapport de domination, de s'y ajuster. Le mécanisme alors aménage un espace dans lequel les

[1168] Conseil de l'Europe, 2001, *Recommandation du commissaire aux droits de l'homme relative aux droits des* étrangers souhaitant entrer sur le territo*ire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion*.
[1169] Entretien avec Maguey, le 14 août 2008 à Saint Louis au Sénégal.

sans-papiers peuvent s'investir, se raccrocher et s'aménager un retour, qui leur offrira un statut, une image de soi valorisante, en contre-pied de ce que peut représenter pour eux la hantise et l'humiliation du renvoi.

On est donc plutôt dans le registre de l'option par défaut et de la préférence entendue comme une façon de ne pas être réduit à un corps déplaçable, d'échapper au stigmate de l'expulsion et de « ne pas arriver dans ces conditions-là » pour reprendre une expression récurrente parmi ceux qui ont fait l'expérience du départ contraint. L'humiliation de l'expulsion, avec tout ce qu'elle peut parfois charrier de « rupture du contrat » avec la société qui avait aidé au départ, voilà qui peut être savamment exploité par les tenants du retour volontaire.

Dans ce contexte, peut-on véritablement parler de parler de « liberté de choisir » à la suite des institutions ? Centrée sur les moyens de l'action, la rhétorique de l'alternative n'offre pas de place aux aspirations personnelles mais elle sert plutôt à mettre, sous couvert de dilemme sur les méthodes, les expulsables face à une issue unique et imposée : le départ. Cette stratégie conforte la dissuasion du maintien en France, autant qu'elle entretient la croyance en l'inexorabilité du renvoi.

Selon l'OIM, seule la crédibilité d'une menace de retour forcé fait du retour volontaire une « alternative viable[1170] ». Cette connivence fonctionnelle entre les procédures de retour montre l'artifice de la rhétorique binaire, même si l'on peut s'interroger sur l'enjeu et les effets d'un tel étiquetage pour les individus concernés. La participation au programme de retour est révélatrice de ce que les étrangers comprennent de leur mise au ban : « J'ai compris que la France était dans une logique d'expulsion[1171] », affirmait ainsi Maguey. Pour reprendre la formule de Christophe Dejours, « le choix ne serait dont pas entre obéissance et désobéissance mais entre réalisme et illusion » (Dejours, 2009 [1998] : 134).

Aussi l'invocation de la liberté de choix fait-elle davantage figure de slogan puisqu'elle doit s'inscrire dans la marge de manœuvre étroite définie par l'État et présenter une certaine conformité avec les normes ; elle se traduit ici sous la forme d'une injonction paradoxale : « sois libre de choisir ». De même, l'investissement de la notion de « volonté » par le politique permet de faire l'impasse sur la situation contrainte dans laquelle sont placés les « demandeurs », qui constituent d'abord des cibles (des « bénéficiaires potentiels » dans le jargon administratif) pour l'offre d'aide au retour.

Et c'est d'ailleurs en d'autres termes que les retournés évoquent cette expérience. Certains d'entre eux insistaient plutôt sur le sentiment de dépossession voire d'aliénation que produit au quotidien le statut de sans-papiers, d'expulsable : « Si tu n'as pas de papiers, tu n'as pas de liberté[1172]. » Contradictoirement, le discours sur l'injustice de leur condition, sur l'absurdité de leur inexistence politique au regard de leur inscription socio-économique dans la nation, semblait parfois abonder dans le sens de la logique propre à la domination par l'assistance, à

[1170] IOM, 2008, Gestion de la migration de retour, Dialogue internationale sur la migration, Document de travail, 21-22 avril 2008.
[1171] Entretien avec Maguey, le 15 août 2008, à Saint Louis au Sénégal.
[1172] Extrait du carnet de terrain, le 27 octobre 2009 : notes prises lors de conversations avec des personnes revenues de France via l'Anaem, dans les locaux de l'Afidra, à Bamako au Mali.

l'aide au « retour digne » entendue comme un retour à sa propre dignité. La formule « je n'avais pas le choix » a été un leitmotiv récurrent au cours des enquêtes que j'ai pu mener auprès de quelques uns d'entre eux. L'affirmation rétrospective de cette absence de choix, qui ne s'énonce pas de la sorte dans les récits des personnes reconduites sous escorte policière (la question ne se pose pas, et elle est comme hors propos), laissait par elle-même penser que d'autres choix étaient possibles, mais pas pour soi.

Si personne n'est dupe de la dimension factice des retours volontaires, la fiction de la liberté de l'auto-expulsion permet à l'État de légitimer les départs tout en confortant l'idée qu'il « maîtrise » l'immigration.

Le mythe de l'auto-expulsion à l'américaine

Le concept d'auto-expulsion (self-deportation), créé au milieu des années 1990 par deux humoristes américano-mexicains tournant en dérision les orientations restrictives des lois migratoires, a fait son entrée dans les discours politiques et inspiré l'action publique depuis 2007. Cette réappropriation est emblématique de la stratégie politique dite d'attrition through enforcement [politique d'usure par une application rigoriste de la loi]. Celle-ci part du postulat suivant : la multiplication des obstacles au séjour des sans-papiers les dissuadera de rester autant qu'elle les encouragera à partir d'eux-mêmes ; l'idée étant de les avoir à l'usure.

Avant d'être soutenue par divers candidats républicains au cours de la campagne présidentielle de 2012, l'idée d'auto-expulsion a été brièvement expérimentée en 2008 par l'agence fédérale chargée des renvois, l'US Immigration and Customs Enforcement (ICE) avec le programme « Operation Schedulded departure ». Celui-ci introduisait la possibilité pour les étrangers qualifiés des « fugitifs » (un ordre d'expulsion leur a ordonné de partir, obligation qu'ils n'ont pas exécutée) d'être reconduits sans être détenus, autrement dit d'aller au devant des forces de police afin d'écarter le risque d'être arrêtés, enfermés et expulsés manu militari. Cela présenté comme une « approche compassionnelle du principe d'expulsion », il s'agissait, d'après la plaquette de promotion du dispositif, de « proposer des alternatives judicieuses qui concilient le bien-être des individus et des familles concernées avec l'affirmation du nécessaire respect de la loi[1] ». Selon un responsable de l'ICE, le programme « offre l'opportunité [aux étrangers] de prendre le contrôle sur leur situation. Nous allons leur donner suffisamment de temps pour préparer leurs affaires et partir en fonction de leurs desiderata[2] ». Mais, de même qu'aucune garantie formelle n'était apportée sur le financement du voyage par l'administration, le flou était savamment entretenu sur l'éventualité d'une interpellation des étrangers qui se présenteraient mais qui ne rempliraient pas les conditions requises. Seules huit personnes ont accepté cette offre largement médiatisée mais clôturée quelques mois après son lancement, tant son échec a été patent. Certains observateurs[3] ont vu dans cet aménagement une tentative de réponse aux critiques émises par les sans-papiers et leurs soutiens à l'égard des agents fédéraux qui font régner la terreur et perturbent l'ensemble des communautés immigrées pour débusquer quelques individus.

[1] ICE, 30/7/2008, Scheduled departure Fact sheets,

[2] ICE, 31/7/2008, New ICE program gives non-criminal fugitive aliens opportunity to avoid arrest and detention, News releases.

[3] New York Daily News, 1/9/2008, « Good riddance to Operation Schedulded departure » ; Filindra Alexandra, 2012, The myth of self-deportation, How behavioral economics reveals the fallacies behind « attrition through enforcement », Immigration Policy Center perspectives.

L'immixtion des considérations humanitaires dans la définition des politiques d'expulsion se révèle riche en contradictions, sinon ambiguë du fait de son association avec la logique policière et coercitive. Le registre des droits de l'homme et les valeurs morales qu'il charrie

constitue un réservoir de justifications qui sert autant à contester les décisions et les méthodes d'expulsion qu'à définir et à légitimer cette politique à travers de multiples aménagements discursifs et pratiques permettant de déguiser l'expulsion et de la faire apparaître comme ce qu'elle n'est pas.

Les opérations de destruction des bidonvilles et de « retours humanitaires forcés[1173] » de Roumains ont illustré l'ambivalence de la démarche d'aide au retour qui participe de la mise à l'écart musclée des étrangers tout en semblant leur tendre la main et prendre en considération leur vulnérabilité. Dans de telles configurations, la frontière qui est a priori censée séparée l'univers répressif qui entend combattre les clandestins de celui qui protège ou aide les victimes s'estompe au profit d'une gestion coordonnée des « indésirables ».

Dès lors, que faire du concept de retour volontaire forgé par les institutions ? On l'a vu, le retour au pays implique une intentionnalité, aussi chimérique soit-elle. Aussi cette expression semble-t-elle redondante et sa traduction institutionnelle trompeuse tandis que la notion de « retour forcé » semblerait impossible puisque involontaire. Mais, comme l'observait Alain Morice dans son analyse du *Vocabulaire et pratiques du transit dans l'impasse* :

> « La nécessaire déconstruction des catégories courantes doit rester modeste et critique : ni certitudes ni évidences. Elle s'impose particulièrement en l'occurrence car, sous le prétexte déclaré de parvenir à une « maîtrise » des flux migratoires, c'est la maîtrise même de la sémantique qui risque de nous être confisquée par les politiques que commentent les médias. Nous sommes confrontés à un système idéologique qui a sa cohérence et ses contradictions. » (Morice, 2006 : 3)

c. Inciter au retour : quels mécanismes ?

> « L'entretien, c'est très très sensible. Il s'agit de convaincre car la plupart des personnes souhaitent plutôt rester dans un parcours d'intégration à la française. Donc il faut faire le bilan, revenir sur un échec, se fixer des objectifs honnêtes mais c'est psychologiquement et moralement très difficile[1174]. »

Quels sont les leviers employés dans cette relation de face-à-face par les salariés de l'Anaem pour faire en sorte que les sans-papiers sollicitent l'aide au retour ? S'agit-il de les convaincre comme le laisse entendre le propos, cité ci-dessus, d'un salarié de l'Anaem ? On l'a vu, l'essentiel des départs organisés par l'Anaem (puis l'Ofii) depuis 2007 a concerné des personnes de nationalité roumaine envers lesquelles il a surtout été question d'intimidation et de harcèlement au départ sous la pression policière. Il a également été question d'intimidation pour pousser au départ, sous les pressions policière et préfectorale, pendant la garde à vue des personnes interpellées ainsi que dans les centres de rétention.

D'autre part, aux dires mêmes des agents, la formulation des demandes de retour résulte de la précarité juridique et sociale d'étrangers « à bout » et dépités. Conscients des limites de leur

[1173] « Les retours humanitaires forcés : un nouveau concept ! », 26 octobre 2007, Communiqué de presse signé par l'Asav, l'Association de solidarité aux familles roumaines de Palaiseau-Massy-Chilly-Wissous, l'Association de solidarité Roms Val d'Oise, Classes, le Collectif d'aide aux familles rroms de Roumanie pour le Val d'Oise et les Yvelines, Fnasat, le Gisti, la LDH, Parada, Procom, le Réseau de solidarité Rroms de St-Etienne, le Réseau Solidarité Roms Val d'Oise et Romeurope.

[1174] Direction de l'International et du retour de l'Anaem, le 29 avril 2008.

discours, la plupart des agents du retour faisaient par ailleurs une distinction entre le public ciblé par leurs interventions préventives, comme les demandeurs d'asile qui, dans leur majorité, n'étaient « pas dans l'optique du départ[1175] » et ceux qui venaient d'eux-mêmes à l'Anaem pour s'informer car, selon eux, « une fois franchi le cap d'être allé demander des informations, ils sont déjà dans une logique du retour[1176] ». Si l'objectif de l'aide au retour était d'inciter massivement les étrangers au départ, plusieurs auteurs (Canson, Vialle, 1988 ; Linarès, 2009) ont montré que cette cible n'a jamais été atteinte, et ce depuis les débuts de cette politique publique. Au regard de ce qui apparaît comme un « échec institutionnel […], raté produit socialement » (Allal, Buffard, Marie, Regazolla, 1978 : 64) et, en gardant aussi à l'esprit les motifs idéologiques qui ont motivé l'arrêt du programme Global Calais en juin 2010[1177], on peut douter que la fonction de ce programme, et plus largement de la politique d'expulsion, réside dans une telle finalité.

Aussi, plutôt que de débattre des effets réels ou supposés du régime de l'incitation au retour, il s'agit d'interroger (donc sans présager de leur efficience) les stratagèmes discursifs et les ressorts matériels et symboliques auxquels a recours l'administration pour faire en sorte que les étrangers puissent, selon la formule réglementaire, « s'inscrire dans une phase de retour volontaire[1178] ». Au regard de la part de mystification, d'artifice de l'aide au retour volontaire, quels mécanismes, quelles ruses emploient-ils en direction des étrangers, pour que ceux-ci se saisissent de la conduite prescrite et s'approprient l'injonction au départ qui leur est faite ?

La dimension pécuniaire de l'aide au retour occupe l'avant-scène du discours promotionnel :

> « On fait un projet à 2 000 euros, vous vous êtes dans le malheur, vous venez d'un pays où vous gagnez 100 euros par mois, vous essayer de dire aux gens qu'ils vont avoir deux milles euros mais n'importe qui ramasse le billet ! Qui touche 2 000 euros quand il a été en situation irrégulière dans un pays ?! Donnez-moi, les pays et j'y vais [rire]. Ce que je veux dire, ce n'est même pas que les gens sont cupides, mais que c'est humain[1179] ! »

Autour de l'argent peut se nouer un rapport de séduction, une relation monnayée et fondée sur l'idée que l'on accorde une faveur quand on cherche surtout à prendre l'avantage, ou encore, selon la formule d'un enquêté, une façon de « savoir faire dormir les gens pour que l'argent les oblige[1180] ». Sous cette apparente générosité publique, l'absence de rapport de force directe dans l'échange semble offrir l'illusion d'une liberté, d'autant que la publicité, parfois trompeuse, faite autour du dispositif a, dans une large mesure, dissimulé l'enjeu d'un don qui place l'intéressé en position de débiteur, redevable à long terme. Il s'agit donc de séduire par

[1175] Expression récurrente dans les entretiens.
[1176] Anaem de Paris, le 2 juin 2008.
[1177] On fait ici référence à la rhétorique de l'appel d'air qui a légitimé la suppression du programme calaisien mais on peut également se remémorer l'exclusion des Espagnols et des Portugais, futurs citoyens européens, de la politique d'aide au retour en 1976, ou encore le remaniement des critères d'éligibilité des communautaires en 2010 puis en 2013. Pour chacun de ces exemples, le soupçon de détournement de la fonction officielle du programme a été sous-jacent.
[1178] Circulaire interministérielle n°DPM/ACI3/2005/423 du 19 septembre 2005 relative au programme expérimental d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière, non publiée au JORF, p. 2.
[1179] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1180] Note du carnet de terrain, le 13 octobre 2009, prise au cours d'une conversation avec un salarié de l'Afidra, une association qui agit pour le compte de l'Anaem à Bamako.

« l'argent avant tout[1181] », quitte à délibérément surestimer le montant octroyé pour tenter d'« allécher et attirer davantage de personnes[1182] » et à omettre de préciser que le versement[1183] était échelonné sur un an dans le but de les fixer sur place, du moins de « les empêcher de revenir plus vite[1184] » :

> « Au début, c'était flagrant, les préfectures marquaient 2 000 euros sur un document qu'elles joignaient aux OQTF donc elles ne se prenaient pas la tête, et ça motive d'autant plus l'intéressé, surtout que personne n'avait dit que c'était versé en trois fois au pays d'origine[1185] ! »

S'il appartenait ensuite aux agents de l'Anaem de faire connaître les contreparties de cette proposition, ces derniers avaient tendance à laisser penser que le financement, en nature, de l'aide à la création d'entreprise équivalait à 7 000 euros alors qu'il ne s'agissait que d'un plafond maximal réservé aux projets considérés comme « innovants » et valable uniquement dans certains pays. Par ailleurs, la logique de conversion du montant de l'aide dans les monnaies étrangères leur permettait de faire valoir l'importance du pouvoir d'achat que des « millions de CFA[1186] » pouvaient offrir comme potentialités. Ces promesses matérielles étaient investies d'un contenu et de valeurs sociales que les agents cherchaient à faire entrer en résonance avec les subjectivités et la perception que leurs interlocuteurs avaient de leurs situations, en jouant sur le sentiment de vulnérabilité, les craintes et les aspirations supposées des personnes exposées à la menace de l'expulsion. L'intérêt porté aux parcours biographiques, aux représentations que les étrangers se faisaient du retour au pays semblait servir de support aux agents qui y puisaient quelques éléments afin d'ancrer la fiction de l'aide au retour volontaire dans les expériences quotidiennes, les histoires individuelles et, de faire croire à un projet sur mesure, personnalisé.

D'après les descriptions recueillies au sein de l'Anaem, l'échange avec les étrangers est directif, ciblé et opère par des raccourcis spatio-temporels qui contribuent à forger une représentation atrophiée d'une réalité conforme à l'obligation de quitter le territoire ; l'objectif est de les amener à la détermination de soi. En projetant leur interlocuteur dans un futur hypothétique pour tenter d'esquisser leur déplacement et leur place dans un monde encore fictionnel, le discours tenu par le personnel de l'Anaem est orienté vers l'action et l'extérieur, sous l'angle du rapport affectif au « chez soi » ; il permet d'engager l'étranger dans une réflexivité, un « travail sur soi » qui lui est largement soufflée :

> « "À partir du moment où vous êtes rentré dans ce bureau, on regarde demain et pas ailleurs." On est vraiment dans cette optique-là. On parle du futur par rapport au passé parce que si vous laissez parler les gens, ils sont malheureusement en train d'encore revenir sur ce qu'il s'est passé. Mais c'est maintenant qu'il faut se décider ! Donc on va parler de choses sur leur vie, leur

[1181] Idem.
[1182] Anaem de Dijon, le 29 mai 2008.
[1183] Pour rappel, de décembre 2006 à mars 2010, le versement du pécule de l'aide au retour volontaire était fractionné en 3 fois : 50% lors de l'embarquement, puis 30% six mois plus tard et 20% un an après l'arrivée sur place.
[1184] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.
[1185] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1186] Note extraite du carnet de terrain, le 22 octobre 2009 lors d'une discussion collective avec des retournés dans les locaux de l'Afidra, à Bamako.

parcours, la famille, "ça fait combien de temps que vous n'êtes pas retourné là-bas ?". Bon alors ça dépend aussi du public ; pour les Tchétchènes, c'est clair que l'on ne va pas trop parler de revoir la famille en Tchétchénie[1187]. »

« Généralement, je leur demande s'ils sont un peu isolés ou s'ils ont de la famille, comment ça va se passer là-bas, où la famille habite, si c'est là où ils habitaient aussi avant, tout ce qui est un peu lié à leur parcours personnel en fait. Il y a toujours leur hantise de savoir comment va réagir la famille, comment vont réagir les amis, après c'est plus par rapport à leur vie privée… Là, il s'agit surtout de les rassurer. Après, c'est un travail sur soi donc on essaye de voir ensemble ce qui peut aboutir et à quoi la vie va ressembler[1188]… »

A cette occasion, il s'agit de lever des doutes, de « rassurer », de fournir un ensemble de justifications pratiques et morales qui donneraient sens à l'action mais aussi de manipuler les incertitudes en faisant appel à la peur pour amener plus aisément la priorité donnée au retour et à sa prise en charge, ainsi conçue comme un service bienfaisant et désintéressé, une forme de protection.

La représentation de l'expulsion, qui est produite par les agents de l'Anaem, passe par une amplification de la menace de l'interpellation et de la reconduite à la frontière, semblant ainsi rendre sa traduction dans les faits automatique, toujours irrémédiable. Cette vision décrite comme « réaliste » entend in fine décourager tout espoir de régularisation :

« Même s'ils ne sont pas encore dans l'optique de repartir, moi je suis bien obligé de leur dire : "Il faut bien se mettre dans la tête que si vous ne prenez pas l'aide de l'Anaem pour repartir, après c'est la Paf qui s'occupe de vous et là, ils vous font partir sans aucune aide[1189] !" »

« Je dis aux gens que sinon c'est l'expulsion, les menottes, la police, qu'à l'aéroport tout le monde vous regarde et puis en plus, il y a le centre de rétention, ce n'est pas la prison mais… Bon, je n'ai pas non plus envie de faire la méchante, de le dire qu'ils vont être arrêtés ou… Mais il faut être réaliste ! Donc comme je leur dis : "Je ne vais pas vous dire que vous n'allez pas vous faire interpeller, il se peut…" Et bon avec les politiques actuelles... Après, il y a la réalité de la clandestinité et quand on est irrégulier, on est irrégulier pour tout donc on ne peut prétendre à pas grand-chose, voire même à rien[1190]… »

« Sarkozy est assez clair, Hortefeux aussi, sur le programme concernant les migrants en situation irrégulière. Sachant qu'ils n'auront certainement pas de régularisation et que vivre dans la clandestinité totale, au bout d'un moment, ça peut peser aussi, c'est pas marrant pour eux c'est clair, et que s'ils ont été interpellés deux, trois fois, après ils risquent la prison et non pas le centre de rétention administrative. Il faut bien être conscient des risques ! Et donc il vaut mieux partir avec nous que partir entouré de policiers. C'est vraiment notre politique[1191]. »

D'après les agents rencontrés, leur rôle consisterait à « faire atterrir[1192] » les étrangers, à leur faire « prendre conscience du danger[1193] » et à « prendre conscience que l'espoir de régularisation n'est pas forcément de mise et que finalement il vaut mieux quitter la France, rentrer dans des conditions dignes avec de quoi créer une activité[1194] ». Par ces jugements de situations, l'opération de « conscientisation » des esprits, qui fait appel à la menace et à la

[1187] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1188] Anaem de Paris, le 2 juin 2008.
[1189] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[1190] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.
[1191] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1192] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[1193] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.
[1194] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.

symbolisation de la violence de l'expulsion, délimite le champ des projections possibles et invite les sans-papiers à ne pas vivre dans l'attente, la peur et l'illusion vaine d'une stabilité de « papiers », autrement dit à prendre les devants « avant que le vent ne tourne[1195] ».

Ce discours teint lieu de technique de responsabilisation de soi qui, en leur proposant une définition normative de ce qui est bon pour eux et de ce que doit être leur dignité, leur prescrit une certaine ligne de conduite : « Si vous faites une demande d'aide au retour, vous arrêtez tous les risques d'être reconduit de force[1196] ». Ainsi confiné à sa subjectivité, l'individu est isolé et comme maître de tout, libéré des contraintes et des incertitudes. La production de cette image factice sert ainsi d'entrée à la proposition humanitaire : à l'avilissement et l'humiliation d'un départ sous escorte policière s'opposent la liberté de choix, la dignité et la discrétion d'un départ et d'une arrivée « libre » qui permettrait d'échapper à la procédure de remise aux autorités du pays de destination ou de garantir « que de l'autre côté, dans leur pays, il n'y a pas de sanction particulière parce qu'ils sont revenus par le biais d'une aide au retour[1197] ».

Selon cette logique, la contrainte qui caractérise les situations d'expulsabilité est renversée au profit d'une maîtrise de soi, de ses décisions et de sa vie, ou d'une sorte d'exigence d'autonomie considérée comme une ressource à disposition qui leur permettrait de donner sens au retour contraint, converti en une opportunité libératrice et riche de promesses pour l'avenir. Prenant le contre-pied de l'image d'impasse et d'« échec[1198] » dans laquelle seraient les sans-papiers, les agents parlent de « nouveau départ dans la vie[1199] » ou encore de « retour dynamique » :

> « Comme je leur dis, c'est un retour dynamique, c'est eux d'abord qui choisissent, c'est avec eux qu'on le met en place parce que bon je les mets à contribution, enfin oui je les fais participer au retour, toujours. Où en est le dossier, ce qu'il faut faire et puis c'est à eux de faire les démarches quand même donc de l'investissement. Donc c'est un départ digne, je veux dire. J'essaye de bien mettre l'accent là-dessus, c'est digne et ils seront seuls face à leur décision et à leurs actes contrairement à une expulsion où, là c'est manu militari. Il faut être clair quoi, enfin comme je leur dis, il faut être réaliste[1200]. »

Cet appel à l'implication personnelle sert également à accréditer l'idée que leur « réussite » future dépend uniquement d'eux, comme l'illustre la formule reproduite sur la plaquette de promotion des aides à la réinsertion en Arménie : « Votre implication personnelle est déterminante dans la réussite de votre projet ».

L'incorporation des valeurs éthiques dans le discours d'encouragement au « retour digne » est révélatrice de la recherche d'une dignité conjointe entre les deux parties de cette interaction :

[1195] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1196] Anaem de Dijon, le 29 mai 2008.
[1197] Anaem de Lille, le 30 avril 2008.
[1198] L'« échec » est un terme récurrent parmi le personnel pour désigner la situation dans laquelle se trouvent les étrangers contraints au retour. On retrouve cette approche binaire « échec » versus « réussite », dans de nombreux ouvrages consacrés aux « migrations de retour » : les retours contraints sont qualifiés de « failed migration » (migration d'échec) (voir par exemple : Dünnwald Stephan, 2010, « The though way back : failed migration in Mali », Online Publication of Conference Papers, Refugee studies centre, Oxford, UK.) La dimension subjective, sinon normative, de cette approche occulte la dimension politique, indispensable à la compréhension analytique de ces expériences.
[1199] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[1200] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.

la question du retour met en jeu la volonté de préserver leur honneur, le souci de ne pas « perdre la face ». Si l'échange est, du point de vue des agents de l'Anaem, considérée comme « très sensible[1201] » et qu'ils ont parfois « du mal avec l'impression de brader leur retour[1202] », le ressort de l'aide et de la logique compassionnelle permet aussi de les tirer d'un certain embarras, voire d'en tirer un certain mérite en considérant que finalement : « C'est donnant-donnant, tout le monde y gagne là-dedans[1203] ». L'adoption de cette posture morale pouvait ainsi être utile pour « garder la face » et parer aux critiques émises sur le dispositif :

> « Quand même, avoir un pays qui vous propose de rentrer dignement, comme le touriste lambda sans que personne ne vous regarde l'aéroport, alors que vous vous êtes maintenu illégalement sur le territoire, quel que soit le motif, ce n'est pas rien parce que cela n'existe pas partout non plus cette aide ! Il n'y a qu'à voir dans les pays avec lesquels on travaille ; les ressortissants Marocains qui sont expulsés d'Algérie, ce n'est pas de la même façon ! Donc je pense aussi que c'est intéressant que ces personnes se penchent déjà sur leur pays avant de pouvoir contester nos procédures[1204]. »

L'exigence de cohérence du discours d'aide a pour effet d'obliger les agents du retour et leurs partenaires à apporter un minimum de preuves en ce sens, comme par exemple fournir des garanties au sujet de la possibilité d'être accompagné et soutenu avant le départ comme l'arrivée, même lorsque l'Anaem n'a rien prévu. Ces contradictions les poussaient parfois à donner des contacts d'organisations sur place qui, quand elles existaient, n'étaient pas nécessairement à même d'apporter un quelconque soutien : l'idée qu'elles soient susceptibles d'orienter les personnes vers d'autres structures suffisait à faire illusion et à garantir la cohérence d'un discours qui repose sur une part de tromperie, sinon de mensonge.

En Roumanie, j'ai ainsi pu constater que des organisations, présentées comme partenaires de l'Anaem, ne l'étaient pas. De même, si l'Ukraine a été inscrite en 2007 parmi les pays où le soutien à la création d'un projet économique est mis en œuvre, ce mécanisme n'était pas opérationnel et toujours en négociation avec les autorités en 2009. Pour toutes les destinations où l'Anaem n'était pas présente et qui ne figuraient pas ou plus sur la carte des programmes de réinsertion, un salarié avait par exemple pour habitude de donner l'adresse de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), bien que cette dernière n'offre aucune prise en charge individuelle dès lors qu'elle n'est pas financée :

> « Alors ce que je fais quand même, lorsqu'il s'agit d'un pays où l'OIM est présente, je donne l'adresse à la personne parce que ce n'est pas parce qu'à l'OIM, ils n'ont plus de convention avec l'Anaem qu'ils ne peuvent pas s'occuper d'elle. La personne peut très bien les appeler. Si par exemple, quand elle arrive à Moscou, la personne a un problème, elle se dit : "Tiens, je sais qu'il y a un bureau ici de l'OIM à Moscou, je l'appelle pour lui demander de l'aide". Elle peut le faire. Moi, je donne l'adresse, les personnes les verront et c'est à l'OIM de voir avec eux pour un logement temporaire, pour une aide aux démarches, ou autre. C'est important de pouvoir donner une adresse. Ca les rassure[1205]. »

[1201] Direction de l'international et du retour, le 29 avril 2008, à Paris.
[1202] Anaem de Clermont-Ferrand, le 28 avril 2008.
[1203] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1204] Idem.
[1205] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.

Le mensonge a également joué un rôle crucial dans la mise en place de programmes de retour, au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire en 2008 mais déjà, au cours des années 1990, au Sénégal. Ce qui a par la suite été présenté comme un modèle exemplaire de la politique de codéveloppement serait, en effet, le produit d'une duperie, fruit des promesses faites par le personnel de l'Office des migrations en France, comme le raconte Martin, un ancien salarié de cette administration qui a contribué à la transformation d'une aide fictive en réalité :

> « A l'époque, en 1990, l'aide au retour, c'était 1 000 francs français, un billet d'avion, 10 kg d'excédents de bagages et puis voilà. Et certains agents de l'Omi [Office des migrations internationales] en France on dit : "Allez voir Martin, il va vous aider". Ah ?! Première nouvelle ! Et donc il y en a qui sont venus me voir et il y en a même un qui m'avait dit un jour : "On a même le droit à 7 000 francs". C'est nouveau ça aussi ! Et donc il y en a un qui est venu, un deuxième, on a discuté de ses projets, j'aurais pu leur dire : "Vous vous êtes trompé, on vous a trompé, sortez". Mais on a monté les projets ensemble, sur le papier. Je les ai écoutés, "qu'est-ce que tu veux faire ? Avec quels moyens ? Où est-ce que tu en es ? " Il y en a eu un, il y en a eu deux, trois, cinq, dix. A dix, je me suis dit maintenant c'est bon et, avec mon petit paquet, je suis parti en France, je suis allé voir mes supérieurs de la DPM [Direction de la population et des migrations] avec la coopération et j'ai dit : "Puisque vous m'envoyez des gens, moi je m'en suis occupé et là, j'ai dix projets, voilà les dossiers. Maintenant il faut trouver une solution parce que sinon vous arrêtez de me les envoyer". Et donc il y a eu une opération expérimentale de financement de projets qui a été mise en œuvre ici, au Sénégal, en 1992-1993. On a commencé comme ça[1206]. »

D'une façon générale, la construction du discours d'aide au retour comme d'un « droit à » relève en partie d'une mystification puisque l'étranger est toujours mis en position de demandeur et de débiteur sans qu'il sache réellement ce à quoi il peut prétendre et quelles en sont les contreparties. « Ce n'est pas parce qu'on vous demande quelque chose que vous allez forcément le donner quand ce n'est pas motivé[1207] » considérait ainsi un salarié de la représentation de l'Anaem à Bucarest en Roumanie.

On retrouvait d'ailleurs un argumentaire analogue à propos de l'accompagnement social au départ, initialement prévu par les textes réglementaires, repris par les plaquettes de promotion du dispositif de l'Anaem mais qui ne semblait pas trouver d'application dans les faits, selon les agents de l'Anaem. L'absence de demande équivalait à une absence de besoins et servait de justification à l'écart entre le discours et la pratique et donc à l'omission de cet élément dans la relation de face-à-face :

> « La circulaire et les plaquettes évoquent un « accompagnement social » pour préparer le retour. [Rires]. *Ca fait rire tout le monde à l'Anaem dès que je dis ça…* Eh bien oui, parce que c'est toujours joli de l'écrire mais après il faut le mettre en œuvre[1208] ! »

> « L'accompagnement social n'est pas réellement effectif. En fait, on se pose à peine la question puisque de toute façon les gens ne le demandent pas. Les travailleurs sociaux dans les Cada voudraient que cela existe mais puisque les gens ne le demandent pas[1209]… »

A l'instar de ces illustrations, la question du bannissement permet d'observer l'équivoque de la posture morale des agents et de l'éthique des ruses qu'ils utilisent pour transformer

[1206] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008, à Dakar.
[1207] Représentation de l'Anaem à Bucarest, le 31 juillet 2009, à Bucarest.
[1208] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1209] Anaem de Reims, le 2 juillet 2008.

l'épreuve de l'obligation de départ. Au cours des enquêtes aussi bien en France qu'en Roumanie, en Bosnie, au Sénégal et au Mali circulaient des nombreuses rumeurs autour d'une éventuelle interdiction de retour en Europe, pendant un an, trois ans voire cinq années, des personnes reparties avec l'aide au retour. Des associations de soutien aux Roms, en France et en Roumanie, affirmaient également avoir vu des documents de l'Anaem où figurait cette proscription. Au siège et dans les directions territoriales de l'Anaem, l'ensemble des personnes rencontrées a unanimement dénié la véracité de ces propos mais néanmoins rappelé l'acception du retour selon la « logique administrative » :

> « La logique administrative c'est vous voulez rentrer chez vous donc si vous rentrez c'est vraiment de la réinsertion, donc vous coupez les ponts avec la France, vous ne pouvez pas partir et puis revenir quinze jours après sous prétexte que[1210]… »

Lors de leurs rendez-vous avec les étrangers, les salariés levaient l'inquiétude générale parmi les étrangers concernant le fichage, la possibilité d'obtenir un visa et de revenir en France :

> « Ce n'est pas le but de la manœuvre que de les faire revenir. Ce n'est pas pour repartir chercher le visa, c'est repartir pour repartir. Mais il n'empêche, et c'est logique, que les gens pensent pouvoir revenir même s'ils n'ont pas d'attache spécifique en France. La question qu'on va nous poser systématiquement, c'est : "Madame, je n'ai pas le droit de venir pendant trois ans ?" "Non, ça c'est une interdiction du territoire"[1211]. »

> « Les seules personnes qui ne peuvent pas obtenir de visa pendant X années, ce sont les personnes qui ont été interdites du territoire. Ca, c'est une chose et c'est fait par la justice. Cela n'a rien à voir avec l'aide au retour. Il n'y a aucun texte qui dit que parce qu'elle a bénéficié d'une ARV [aide au retour volontaire] ou d'une ARH [aide au retour humanitaire] qu'elle ne peut pas revenir en France[1212]. »

> « La seule question qu'il y a, c'est : "Est-ce qu'on n'a plus jamais le droit de revenir ?" Donc ça, c'est une question qu'ils nous posent toujours. "Est-ce que si plus tard, on demande un visa pour rentrer en France ils nous empêcheront de l'avoir ?" Clairement, nous on leur dit que s'ils font une demande de visa dans la première année, a priori le consulat de France ne leur délivrera pas puisqu'ils sont censés… L'ambassade sait qu'elle doit leur remettre des sommes à ces personnes au bout de six mois et d'un an. Après, ils ne signent aucun document qui leur interdit de revenir à tout jamais sur le territoire et, libre à l'ambassade de donner ou pas un visa. Disons qu'il n'y a aucun obstacle. Mais c'est une question de logique, c'est tout[1213]. »

L'importance de préserver la « propreté » de tout ce qui avait trait à l'identification administrative et les craintes liées à l'immobilisation sur place servaient d'ailleurs à faire valoir l'intérêt de la procédure, en tant que stratégie permettant d'échapper au traçage informatique des mesures d'éloignement et d'espérer davantage de clémence lors d'une future demande de visa en conservant un lien avec les autorités françaises :

> « Votre dossier ne sera pas marqué avec "à refuser de rentrer quand il a eu une obligation". C'est un argument que nous on a justement dans le choix qu'elles ont. C'est-à-dire qu'on conditionne aussi le choix de l'aide au retour volontaire comme une alternative à la reconduite et à la connaissance par les autorités françaises de leur refus de rentrer. C'est actuellement ce que nous leur disons[1214]. »

[1210] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008, à Dakar.
[1211] Anaem de Marseille, le 27 mai 2008.
[1212] Anaem de Toulouse, le 20 mai 2008.
[1213] Anaem de Nantes, le 21 mai 2008.
[1214] Anaem de Dijon, le 29 mai 2008.

« Moi, déjà avant, en travaillant au SSAE, j'ai eu l'occasion de voir des personnes qui devaient envisager de partir mais qui disaient : "Oui, mais moi si je repars, je n'ai plus de contact du tout avec les autorités, je ne peux même pas prendre contact avec le consulat s'il y a quelque chose." Et là, dans le cadre de l'aide au retour volontaire, il y a de tout façon un contact à un moment donné, notamment pour le pécule donc c'est quand même quelque chose qui répondait à une demande pour ceux qui expriment des craintes : « Si ça va pas là-bas, est-ce que vous en tiendrez compte ? » Donc d'une certaine façon, pour elles, en acceptant une aide au retour, c'est une forme de porte ouverte au sein des représentations étrangères dans leur pays[1215]. »

Il n'était pas évident de démêler, dans le discours des agents, la part de mensonge et leur méconnaissance réelle des mesures prises pour contrôler à distance les personnes frappées par une mesure d'éloignement. Quelle que soit la façon dont elle est exécutée, l'application effective d'une interdiction du territoire européen pendant cinq ans m'a néanmoins été confirmée par le consulat de France en Bosnie-Herzégovine :

« Et quand vous dites que les personnes ne peuvent plus revenir en France. Concrètement, comment cela est-*il mis en œuvre* ? Il y a un délai ? Cela fait partie des formalités des visas parce que c'est comme pour les autres mesures d'éloignement. Là, même dans le cas d'un retour volontaire, c'est un peu comme une reconduites à la frontière, elles ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Donc elles ne peuvent pas revenir en France pendant une période de soixante mois, ce qui fait cinq ans. C'est valable pour l'ensemble des pays de l'UE. Ils sont inscrits dans le fichier européen, le SIS [Système d'information Schengen]. Donc si par exemple il demande un visa pour la Suède, ça sera pareil que pour la France, ça sera non. Mais elles le savent ça, selon vous, quand elles partent de France ? Oui, elles sont informées par l'Anaem, elles le savent. Elles ont accepté de revenir dans leur pays pour être aidées, donc c'est normal que puisqu'elles acceptent l'argent, qu'elles acceptent de ne pas revenir[1216]. »

Contrairement à ce qui était est affirmé dans ce propos, les personnes n'en étaient pas informées. Au consulat, la personne chargée de les enregistrer dans le fichier SIS à leur arrivée à Sarajevo le confirmait d'ailleurs :

« Il y a une chose que j'ai remarqué, c'est que les personnes ne savent pas au moment où elles se décident de quitter la France et d'accepter l'aide au retour qu'elles ont soixante mois d'interdiction d'entrée en Europe. Et ça, ils ne le savent pas. On ne leur dit pas en France, ni ici. Mais il y en a certains qui ont entendu les rumeurs, c'est comme cela qu'ils l'ont su et ils me posent la question[1217]. »

Ces différentes stratégies discursives, matérielles et symboliques révèlent le caractère artificiel de la logique contractuelle mise en avant par les agents du retour pour représenter ce rapport de force inégalitaire comme une interaction entre deux égaux fictifs. Reste néanmoins que les étrangers se reconnaissent, ne serait-ce qu'à travers quelques points d'ancrage, de façon feinte ou par illusion, dans cette fiction qui paraît les abuser. Mais tout n'est pas joué d'avance et dépend de la façon dont ils entrent en relation avec cette technique de pouvoir, lui donnent sens et se situent par rapport à elle.

[1215] Idem.
[1216] Consulat de France à Sarajevo, le 18 août 2009, Bosnie-Herzégovine.
[1217] Consulat de France à Sarajevo, le 28 août 2009.

4. Les résistances à l'expulsion

a. La lutte des sans-papiers : des révoltes individuelles aux mobilisations collectives

De quel répertoire de contestation disposent les étrangers pour s'opposer, individuellement, à leur expulsion ? Le placement en garde-à-vue puis en centre de rétention (Cra) participe d'une mise à l'écart des étrangers qui n'est pas toujours synonyme de renvoi. En effet, contrairement à ce que laisse entendre le discours officiel, ce dispositif ne sert pas tant à garantir l'exécution des mesures de renvoi qu'à construire, par la marginalisation et sous l'emprise de l'institution policière, un certain rapport d'altérité, à « produire une différence domestiquée » (Allal, et al., 1978 : 17).

Parmi les personnes renvoyées que j'ai rencontrées, nombreuses sont celles qui en ont une expérience répétée. Seydou s'en souvenait comme d'une perte de temps qui désorganise le quotidien. Selon lui, le primat de la logique carcérale, et son effet stigmatisant, grève la possibilité, formellement inscrite dans la loi, de se faire entendre :

> « Tout ce temps en rétention là… Trois fois en un an, tu images ! Et j'ai fait plus de deux semaines à chaque fois. Tout ce temps-là ne sert à rien, ça n'est fait que pour te faire perdre du temps, des problèmes avec le travail, ralentir la vie… Et puis comment tu peux arrêter quelqu'un juste à cause des papiers ?! Tu l'amènes à la prison, il n'a pas de papiers, il n'a pas volé, il n'a pas tué. Moi, ça m'a choqué franchement, parce que c'est tout de suite la prison. Tu ne peux même pas d'abord parler avec quelqu'un pour des papiers, pour discuter ensemble[1218]… »

Un des enjeux majeurs du processus d'expulsion réside dans l'identification de la personne interpellée et, dès lors du point de vue des autorités dans la coopération de l'individu qui, de son côté, peut tenter de jouer le jeu de la clandestinité jusqu'à l'issue du délai légal de la rétention, comme l'illustre ce témoignage recueilli, le 20 juin 2010 :

> « Ça fait depuis le 22 mai que je suis là, je suis le plus ancien, il me reste trois jours à tenir ici. […]. Ils ont des doutes sur mon origine. À chaque fois que je me fais arrêter, je leur donne un nom différent, quand je suis passé chez la juge elle avait un dossier de 200 pages. Elle m'a dit "c'est qui tout ces noms ?", je n'ai rien trouvé à lui dire. Elle m'a demandé de quelle origine je suis, je lui ai dit du Maghreb United. Ils m'avaient mis sur un vol pour l'Algérie, le consul a donné un laissez-passer, après j'ai dit que je préférais revenir dans mon pays d'origine, mais pas en Algérie parce que là-bas, ils mettent en prison. Je suis parti voir le chef du centre, je lui ai expliqué que j'étais pas Algérien. Ils veulent envoyer les marocains en Algérie et les Algériens au Maroc. Le consul d'Algérie, même si vous êtes français, il vous donne un laissez-passer, ce qui l'intéresse, c'est les 300 euros [montant fixé pour la délivrance du laissez-passer]. Le consul marocain, il fait plein de promesses, il jure qu'il va aider si on lui dit la vérité. Et en fin de compte, ceux qui disent la vérité, il leur fait le laissez-passer[1219]. »

Stéphane Le Courant a observé les différentes stratégies élaborées par les sans-papiers durant la période de garde-à-vue, selon qu'ils se situent « avec le droit » ou « contre le droit » (Le Courant, 2009 : 186), autrement dit qu'ils le mobilisent, s'y conforment ou cherchent à s'en soustraire pour ne pas se dévoiler. Remettre ou non son passeport, faire appel à un interprète

[1218] Extrait d'un entretien réalisé avec Seydou, un Malien reparti de France via l'aide au retour, le 5 septembre 2008 à Bamako.
[1219] Témoignage téléphonique recueilli par un collectif de soutien aux sans-papiers en rétention (pajol.eu.org).

ou le refuser sont autant d'éléments procéduraux qui peuvent acquérir une dimension cruciale dans le cours du renvoi. Dans une ultime tentative de mise en échec du processus d'éviction, certains sans-papiers ont parfois tenté de soudoyer le personnel du consulat pour faire obstacle à la délivrance d'un laissez-passer, mais ce monnayage ne présage en rien de la conduite finale du consulat.

Si les récits des personnes expulsées témoignent des limites de la contestation juridique et d'une application arbitraire du droit, ils révèlent également que pour recourir à ce mode de défense et investir ce qui peut apparaître comme des failles dans la procédure de renvoi, il faut avoir une connaissance, même partielle, des codes et des rouages de l'univers judiciaire que l'action de juristes associatifs n'est pas forcément à même de leur apporter. Dans son analyse de la contestation juridique des mesures d'éloignement, Nicolas Fischer (2009) a souligné le caractère ambivalent de l'assistance juridique proposée par la Cimade au sein des centres de rétention. Une logique de sélection des situations juridique est mise en place ; certaines vont être jugées illégitimes au regard des dispositions légales actuelles au profit d'autres, plus à même d'aboutir, sinon de heurter la conscience morale et de déplacer les frontières catégorielles instituées par la loi. Les choix qu'elle opère dans la formulation des recours contribuent à déplacer et redéfinir la distinction entre les étrangers susceptibles ou non d'être expulsés, et finalement à coproduire l'expulsion.

La marge de manœuvre dont disposent les personnes en instance de renvoi est très étroite, placée sous l'éventualité de la répression et du passage à la contrainte physique pour manque de coopération. Expulsé au Cameroun en février 2006, Georges avait eu « peur des représailles » : « J'étais très poli avec les officiers, avec en fait les gardiens de la paix comme on dit. Il fallait garder son calme. Déjà j'étais dans la merde, il ne fallait pas en rajouter » affirmait-il alors que nous discutions à l'été 2006, à Douala au Cameroun. Revenu en France neuf mois plus tard en empruntant les documents d'un parent, il appréhendait désormais l'expulsion à l'aune de son expérience antérieure :

> « Quelque part, il n'y a rien mais c'est l'homme qui a peur. Est-ce que tu sais où sont cachées les pièces de la guillotine ? [Rire] Dans quel musée ? On ne va pas me tuer. J'ai vu et, maintenant, je sais comment ça se passe dans les centres de rétention. Ils peuvent me prendre mais à présent, je suis un caméléon. Je n'ai plus d'identité jusqu'à ma régularisation[1220]. »

Refuser de s'identifier et résister à son embarquement, c'est aussi courir le risque d'être soumis à une peine d'emprisonnement de trois ans suivie d'une interdiction du territoire français pendant, au plus, dix années[1221]. En 2007, le tribunal de Bobigny, compétent pour

[1220] Extrait du carnet de terrain, note prise lors d'une conversation en région parisienne, le 8 octobre 2007.

[1221] Extraits des articles L. 624-1 et L. 624-2 du Céséda : « Tout étranger qui se sera soustrait ou qui aura tenté de se soustraire à l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France, d'un arrêté d'expulsion d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'une obligation de quitter le territoire français ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une interdiction judiciaire du territoire, d'une interdiction de retour sur le territoire français ou d'un arrêté de reconduite à la frontière pris moins de trois ans auparavant […], aura pénétré de nouveau sans autorisation en France, sera puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement.
La même peine sera applicable à tout étranger qui n'aura pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures mentionnées au deuxième alinéa ou qui, à défaut de ceux-ci, n'aura pas communiqué les renseignements permettant cette exécution ou aura communiqué des renseignements inexacts sur son identité.

statuer sur les litiges qui surviennent au sein de la zone aéroportuaire de Roissy, recevait, chaque jour, deux à trois dossiers relatifs au refus d'embarquer d'une personne visée par une mesure de reconduite à la frontière[1222].

Les stratégies individuelles de résistance peuvent parfois se muer en une révolte collective, au sein des centres de rétention. En 2008 et en 2009, la médiatisation des contestations qui ont pris corps dans ces « espaces frontières » (Fischer, 2009 : 6), en France comme dans d'autres pays européens, ont permis de rendre visible des résistances confinées, contraintes par la répression policière et souvent défaites par l'expulsion des protestataires. En décembre 2007, une centaine de personnes ont entamé une grève de la faim et manifesté dans l'enceinte du centre de Mesnil-Amelot en brandissant des banderoles ou en arborant des messages sur leurs vêtements : « Non à l'arbitraire », « Nous ne sommes pas des chiffres », « Non à l'humiliation », « Égalité des droits », « L'immigration enrichit », « France, pays des droits de l'Homme[1223] ». Cette mobilisation s'est accompagnée par la formulation de doléances adressées aux trente-trois consulats dont ils étaient originaires (encadré ci-dessous), d'autres ont été lues au chef du Cra : les sans-papiers dénonçaient les effets de la politique chiffrée d'expulsion, les conditions d'arrestation et de rétention et revendiquaient la libération et la régularisation de tous les retenus.

Extrait du courrier adressé aux consulats par les sans-papiers, depuis le centre de rétention de Mesnil-Amelot :

« Madame, Monsieur, [...]

Nous sommes tous retenus par défaut de papiers en règle, ce que nous ne contestons pas. Mais [...] nous aimerions vraiment vous sensibiliser sur le fait que la plupart de ces personnes qui seront rapatriées avec votre concours sont des responsables de famille qui travaillent, payent des impôts, ont des fiches de paye, tout en subvenant aux besoins des leurs qui se trouvent ici et dans leur pays d'origine.

Nous sommes tristes de constater que certains laissez-passer sont accordés assez facilement sans tenir compte de la situation du détenu et de son avis, ce qui entraîne une séparation brutale des familles avec des conséquences désastreuses [...].

Nous avons beaucoup plus confiance en vous contre les agissements injustes et humiliants de l'administration française qui bafoue les droits de l'homme.

C'est pour cette raison que, toutes nationalités confondues, nous avons décidé de vous faire part de nos doléances. »

Le Monde, 28/12/2007, « Des étrangers d'un centre de rétention établissent un cahier de doléances ».

Le tribunal pourra, en outre, prononcer à l'encontre de l'étranger condamné l'interdiction du territoire pour une durée n'excédant pas […] dix ans […].
L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite à la frontière de l'étranger condamné, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement. »

[1222] Jeune Afrique, 5/6/2007, « Expulsions, mode d'emploi ».

[1223] Le Monde, 28/12/2007, « Des étrangers d'un centre de rétention établissent un cahier de doléances ».

Ce mouvement de protestation s'est propagé dans plusieurs de ces lieux de relégation, notamment à Vincennes, où un ressortissant tunisien est décédé, le 21 janvier 2008, faute d'avoir accès à son traitement médical ; le lendemain, le centre de rétention prenait feu[1224].

Une jonction des luttes des sans-papiers s'est organisée sur l'ensemble du territoire, ébranlant ainsi la représentation des frontières et de l'en-dehors spatial dans lequel se situeraient les lieux de rétention et ceux qui y sont maintenus. Outre les rassemblements quotidiens de sans-papiers et de militants aux abords des Cra et la diffusion des informations récoltées au cours d'échanges téléphoniques avec des retenus, les collectifs de sans-papiers, soutenus par des organisations de défense des étrangers, des syndicats et des partis politique ont manifesté à diverses reprises et notamment, le 19 janvier 2008, dans le cadre d'une journée européenne de mobilisation contre l'enferment des sans-papiers.

Les mobilisations des étrangers expulsables en rétention, alors qualifiées d'« inédites » par les médias et les acteurs associatifs, ne sont pas sans rappeler l'émergence a priori « improbable » (Siméant, 1998) du mouvement des sans-papiers sur la scène politique nationale au cours des années 1990. Il s'agissait alors, et encore aujourd'hui, de rompre avec l'invisibilité et son corollaire, la mort civile, dans lesquelles les politiques migratoires confinent les étrangers sans titre de séjour, comme en témoigne l'ouvrage d'Ababacar Diop, qui a joué un rôle majeur dans l'organisation contestataire des sans-papiers en 1996, en tant que porte-parole :

> « Nous avions choisi une nouvelle forme de lutte et décidé de sortir au grand jour pour pointer le doigt sur des situations dramatiques générées par les lois elles-mêmes. Nous voulions obliger les Français à voir, à ouvrir les yeux. Nous tenions à montrer que nous n'avions aucunement peur de la répression. Nous ne voulions plus vivre dans l'ombre projetée par les lois. » (Diop, 1997 : 76)

Malgré les risques endossés par les immigrés, la parole portée collectivement dans l'arène publique révélait l'urgence du rassemblement et de la lutte, pour faire valoir leurs droits, leur existence et obtenir une forme de reconnaissance. Présentes dès les débuts du mouvement, la question de l'autonomie[1225] et la revendication d'une régularisation globale des sans-papiers demeurent d'actualité. Ces fondamentaux étaient au cœur des débats qui se sont déroulés à Paris, le 25 septembre 2010, à l'occasion des États généraux des collectifs de sans-papiers en lutte pour la régularisation globale. Si la lutte engagée en 1996 reste une référence cruciale pour les sans papiers, le mouvement des sans-papiers a depuis lors acquis une dimension européenne et internationale, révélatrice de la puissance politique d'une lutte qui bat en brèche la conception nationale des États.

[1224] Sur l'incendie du centre de rétention de Vincennes, l'inculpation de sans-papiers et le procès qui s'en est suivi, de nombreux comptes-rendus ont été réalisés : voir par exemple sur le site de Migreurop. J'ai assisté à l'une des audiences de ce procès où la mise en scène et la mise en abîme du pouvoir semblaient se confondre : des fragments de vidéos extraits des caméras de surveillance du Cra servaient à la reconstitution et au jugement des faits et gestes des inculpés ; l'accusation comme la défense en ont fait l'élément central de leur réquisitoire. Dans la salle du tribunal, les parties comme le public étaient de fait amenés à surveiller ce et ceux qui étaient surveillés, à occulter les angles morts, et finalement à reproduire le rôle dont est investie l'institution policière.

[1225] « L'idée de ce que nous appelons à présent le "soutien" était en germe : il fallait qu'il y ait des sans-papiers en lutte et, à côté d'eux, des personnes, des associations, des partis venus les appuyer ; il fallait que notre mouvement s'articule autour de cette dualité. » (Diop, 1997 : 80)

Après avoir organisé en mai 2010 une marche de Paris à Nice pour dénoncer les accords de réadmission négociés entre la France et l'Afrique alors que les chefs d'États étaient réunis à l'occasion du 25e Sommet France-Afrique, des collectifs de sans-papiers se sont joints en janvier 2011 à la caravane de Bamako[1226] pour participer au Forum social mondial qui se tenait à Dakar. La même année, des collectifs belges, allemands, suisses, italiens et français se sont regroupés pour créer la Coalition internationale des sans-papiers et des migrants (CISPM) et réaliser une marche européenne en direction des institutions européennes. Entre mémoire des luttes anti-coloniales et sociales, dénonciations des effets des politiques migratoires actuelles et interpellations du politique, cette mobilisation voulait fédérer, de façon transversale, les combats sociopolitiques des immigrés en Europe et faire valoir la liberté de circulation et d'installation pour tous (voir l'appel, page suivante). De juin à juillet 2012, de Bruxelles à Strasbourg en passant par les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et la France, des sans-papiers marchant aux côtés de militants politiques et associatifs ont fait connaître leurs quotidiens, agréges d'autres collectifs en cours de route et remis aux parlements européens leurs revendications.

Plus encore, la convergence des luttes des sans-papiers et des expulsés a constitué une remise en cause majeure des changements statutaires construits par le franchissement des frontières. Dans une campagne conjointe « Stop au racket[1227] » dénonçant la spoliation des droits sociaux des étrangers sans papiers, régularisés et expulsés, la réalisation de facto d'une citoyenneté par le travail et l'accomplissement du « devoir citoyen »[1228] de déclaration des revenus et du paiement de l'impôts ont servi d'argument pour faire reconnaître l'existence politique des sans-papiers, légitimer leurs régularisations et mettre un coup d'arrêt aux expulsions :

> « NOUS exigeons que ces travailleurs-euses qui participent à la richesse de la France bénéficient des droits acquis par le versement de leurs cotisations.
>
> NOUS dénonçons le patronat qui CONTRAINT des milliers de sans-papiers au travail dissimulé pour les surexploiter, sans payer de cotisation.
>
> NOUS exigeons l'arrêt des expulsions et la régularisation de toutes et tous les travailleurs sans-papiers pour que cessent cette exploitation et ce racket du patronat et de l'Etat français[1229]. »

[1226] Coordonnée à Bamako par l'Association malienne des expulsés, cette caravane réunissait, entre autres, des membres des réseaux internationaux No Vox et Afrique-Europe-Interact ainsi qu'une cinquantaine de sans-papiers, membres du Ministère de la régularisation de tous les sans-papiers qui réunit quatorze collectifs de sans-papiers. Par delà la dénonciation des politiques migratoires et de leurs conséquences, la caravane plaidait pour une convergence des revendications en faveur de la justice sociale et du développement.

[1227] Lancée par l'association Droits devant !! en octobre 2008, cette campagne a fédéré quarante-cinq organisations associatives et syndicales, notamment.

[1228] Campagne « Racket », Communiqué de presse du 7 juillet 2001 : « Les travailleurs sans papiers seront reçus par le cabinet de V. Pécresse ».

[1229] Campagne « Racket », Appel du 29 juillet 2009 : « Pour la régularisation, contre l'exploitation et le racket, les travailleurs sans-papiers interpellent la CNAV ».

Marche européenne des sans-papiers et des migrants

La Coalition Internationale des Sans-papier.ère.s et migrant.e.s (CISPM) appelle toutes les coordinations de sans-papiers et migrants, les associations, les syndicats, les travailleurs, les retraités, les indignés, les étudiants, les mouvements sociaux, les partis politique et tous les citoyens à se joindre à elle pour participer à la MARCHE EUROPÉENNE DES SANS – PAPIERS ET MIGRANT.E.S qui aura lieu du 2 juin au 2 juillet 2012.

La Marche vise à réunir les Sans-papier.ère.s et migrant.e.s venant du plus grand nombre de pays membres de la Communauté Européenne et de l'espace Schengen possible, pour marcher vers le Parlement européen de Strasbourg afin d'y réclamer la liberté de circulation et d'installation, la régularisation globale de tous les Sans-papiers, l'exercice total des droits des migrant.e.s, la protection et le respect des droits des demandeurs d'asile, la citoyenneté de résidence et le respect des droits des Roms/Tsiganes, etc...

Le but de la marche est de permettre à toutes et à tous de rejoindre Strasbourg, lieu et centre des institutions européennes afin d'exiger des députés du Parlement européen et/ou de l'assemblée parlementaire du Conseil d'Europe, une réelle application de la Convention Européenne des Droits de l'Homme en matière d'immigration et d'asile.

La crise économique et sociale touche en priorité les populations les plus précaires dont font partie les Sans-papier.ère.s et les migrant.e.s. Partout, la réponse des gouvernements en place s'articule entre politique d'austérité et de rigueur, utilitarisme migratoire et dérive raciste et xénophobe.

L'austérité : les Sans-papier.ère.s et les migrant.e.s connaissent ! La croissance, les Sans-papiers et les migrant.e.s savent depuis des générations qu'elle se fait sur leur dos. Ils/elles sont utilisés massivement comme main d'œuvre captive, bon marché, corvéable à merci et jetable à tout moments dans tous les secteurs de l'économie, particulièrement dans les secteurs non délocalisables (bâtiment, restauration, nettoyage, service,...).

Cette Marche européenne est d'abord dirigée contre les lois répressives (arrestation, rétention, expulsion) dont les États européens se sont dotés, depuis la création de « l'espace Schengen », avec des institutions telles que Frontex, pour « traiter » la question de l'immigration. L'application de ces lois étant de plus en plus brutale, xénophobe et arbitraire, raisons pour lesquelles nous retenons qu'il est temps pour les Sans-papier.ère.s et migrant.e.s. de marcher vers les Parlements européens de Strasbourg.

Mais cette Marche est aussi organisée pour déposer auprès des députés un cahier de revendications assorties de propositions issues de l'expérience de la très dure condition des Sans-papier.ère.s et des migrant.e.s et de leur lutte en France (historiquement avec l'occupation et l'expulsion de l'Église St Bernard à Paris en août 1996), en Italie (historiquement avec la grande marche à Rome le 7 octobre 1989 à la mémoire de Jerry Essan Masslo, réfugié Sud Africain assassiné en province de Caserta) et dans de nombreux autres pays européens (Suisse, Espagne, Allemagne, Royaume – Unis, Belgique, Luxembourg, etc.).

La Marche aura soin de rappeler au niveau européen que les Sans- papier.ère.s et les migrant.e.s veulent que leur situation ne soit pas instrumentalisée à des fins électoralistes, même s'ils ne se font pas d'illusion sur leur capacité de l'empêcher. Au moins auront-ils rappelé à l'ensemble des citoyens européens qu'ils voisinent et travaillent quotidiennement avec des millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui ne demandent qu'à participer à la vie commune en assumant toutes leurs obligations (impôts, taxes, pauvreté du travail, cherté du logement...), alors même que leurs droits fondamentaux sont niés en raison de leur origine géographique, de leur couleur de peau, de leur religion ou de celle de leur parents.

La Marche des Sans-papiers et des migrant.e.s sera aussi une Marche pour la mémoire ! Elle rappellera que l'immigration, au XXe siècle, a fourni des armées entières de soldats et d'ouvriers qui sont morts au combat ou usés par le travail pour le plus grand bénéfice des États européens issus des deux guerres mondiales et du développement industriel du siècle dernier. La Marche rendra hommage à cet héritage en faisant étape dans les lieux emblématiques (Verdun) où périrent dans les tranchées, où galérèrent dans les mines, les arrière-grands-pères, grands- pères et pères des immigrés et des Sans-papiers d'aujourd'hui.

Elle sera une marche de révolte contre l'injustice, les discriminations et les inégalités qui frappent de plus en plus violemment les populations d'étrangers, et plus largement, toutes les couches précaires du peuple européen. C'est ainsi que la marche des Sans-papier.ère.s et des migrant.e.s doit être comprise comme une Marche de solidarité avec l'ensemble de la population qui ne veut plus d'une société qui donne toujours plus à ceux qui ont presque tout et de moins en moins à ceux qui n'ont presque rien. Elle sera une marche transfrontalière à vocation internationaliste. C'est pourquoi elle ira à Strasbourg en faisant étape à Schengen au Luxembourg, pour dire combien l'Europe issue des accords dits de Schengen a trahi sa mission émancipatrice des peuples. TOUS ENSEMBLE À STRASBOURG !

Coalition Internationale des Sans-papiers et Migrant.e.s (CISPM)

Outre les administrations publiques (Pôle Emploi, CNAV, URSSAFF, services fiscaux du ministère des Finances, centres des impôts, etc.), douze consulats (Algérie, Burkina Faso, Cameroun, Comores, Congo, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Sénégal, Tunisie) ont été rencontrés par les organisateurs de la campagne « Stop au racket » de 2009 à 2011 : selon cette campagne, la délivrance des laissez-passer consulaires les rend complices des expulsions de leurs ressortissants mais aussi de leur spoliation.

Au cours de ces audiences, plusieurs consulats ont pris des engagements, révélant ainsi, dans la confrontation entre les sans-papiers et leurs représentations consulaires, l'existence d'une marge de négociation possible, hors des tractations interétatiques conventionnelles. Alors que l'État malien était pressé par la France de conclure un accord de « gestion concerté des flux migratoires », le conseiller consulaire malien indiquait à la délégation de sans-papiers et de membres de l'association Droits devant !! qu'il exigeait des autorités françaises le remboursement de cotisations versées de façon à bloquer la procédure de renvoi[1230]. D'autres consulats ont également adopté cette attitude restrictive et annoncé leurs intentions d'appuyer certaines demandes de retour en France d'expulsés.

A Bamako, l'Association malienne des expulsés (AME[1231]) a fait écho à ces mobilisations dès 2009, notamment à l'occasion de la fête du travail du 1er mai 2009, par la voix de son président Ousmane Diarra :

> « Nous exigeons sans conditions un moratoire sur les expulsions afin de permettre un calcul compensatoire des droits sociaux pour tous les travailleurs immigrés sans papiers expulsés ; car si on expulse un travailleur, il faut également expulser ses droits sociaux[1232]. »

Les revendications de l'AME, dans le cortège de la manifestation du 16 octobre 2010, « Face à la xénophobie et à la politique du pilori : liberté, égalité, fraternité » Photo : Clara Lecadet

[1230] Droits devant !!, 2012, « Stop au racket, stop aux expulsions : bilan 2011 des actions en direction des consulats ».
[1231] L'AME est une association d'expulsés, créée en 1996 à Bamako, qui organise l'accueil des arrivants et soutient leurs revendications dans le champ politique. Nous reviendrons sur son action dans la dernière partie.
[1232] AME, 1er mai 2009, Déclaration du 1er Mai contre le racket des cotisations sociales des travailleurs sans papiers en France.

La portée radicale des demandes politiques des sans-papiers et l'aspiration à une reconnaissance politique de l'immigré dans la cité se sont heurtés aux orientations répressives et arbitraires des quotas d'expulsions et à l'« utilitarisme migratoire » du programme gouvernemental d'« immigration choisie », autant qu'elles sont entravées par le primat de la rationalité juridique où les acculent les catégories administratives, et que la sectorisation des luttes visible dans la multiplication des « causes » des sans-papiers illustre autant qu'elle y participe.

Face au rejet du principe d'une régularisation globale par les gouvernements successifs, l'examen individualisé des dossiers de sans-papiers laisse une grande marge d'appréciation des critères d'obtention d'un droit au séjour aux préfectures et aux tribunaux administratifs. Ce traitement particulariste des demandes conduit à une « attention plus grande à la souffrance » et à une « justification plus fréquente des décisions par l'argument de la détresse » (Fassin, Memmi, 2004 : 26). La rationalité bureaucratique tend dès lors à ériger le sujet qui revendique des droits en victime d'une situation jugée indigne. A cet égard, il semble que les expulsions de femmes, qu'elles soient ou non mères de famille, soient plus rares. Considérées plus volontiers comme « vulnérables », les femmes bénéficient d'un traitement différentiel, voire parfois de certaines mesures de protection contre l'expulsion lorsqu'elles sont enceintes (Castenada, 2010).

Au cours des dernières années, on a vu émerger ou réapparaître des revendications autour de la figure de l'étranger malade (Fassin, 2001), de l'« enfant scolarisé de sans-papiers » (portée par Réseau éducation sans frontières) ou encore du « travailleur sans papiers » mise en avant dans le mouvement social qui est né de l'effervescence des piquets de grèves tenus, entre 2006 et 2009, par les sans-papiers au sein des entreprises (Potot, Morice, 2009 ; Carrère, 2009 ; Barron et al., 2014).

La production d'un discours critique concernant la situation des citoyens roumains et bulgares a, dans une certaine mesure, reproduit le traitement différentiel et ethnicisé qui leur a été assigné par le politique. Quoi que moins visibles, peu nombreux et en marge des revendications du mouvement sans-papiers, les Roumains se sont néanmoins organisés, souvent avec le soutien de collectifs locaux et d'associations roms, pour revendiquer le droit au travail, dénoncer les attaques xénophobes et les pratiques d'éviction ciblées dont ils ont été (et sont encore) l'objet. Le 10 décembre 2008, plus de trois cents Roumains et Bulgares, organisés en un collectif des Roms d'Ile-de-France, se sont rassemblés devant l'Assemblée nationale pour réclamer la fin des mesures transitoires et l'accès sans restriction au marché du travail ainsi que le respect du droit à l'éducation pour leurs enfants. Le ministère du Travail a refusé de rencontrer leurs délégués, contrairement à la représentation de la Commission européenne en France. En outre, plusieurs occupations et sit-in ont été organisés devant des administrations publiques.

En région parisienne, l'Anaem a été occupée à plusieurs reprises, comme en octobre et en novembre 2007, où une délégation de Roumains résidant à Pantin, accompagnée de collectifs de soutien, a remis une lettre, en leur nom et au nom de leurs compatriotes habitant dans les départements voisins, aux salariés de la délégation locale et à leur direction afin de faire

reconnaître leur droit au séjour et que soit mis fin aux expulsions à répétition par le biais des retours humanitaires. En septembre 2010, des collectifs roms et la Ligue française des droits de l'homme ont appelé à manifester contre la politique de harcèlement et d'expulsion systématique des lieux de vie des Roumains menée par le gouvernement ; cette mobilisation a d'ailleurs reçu un large écho dans l'ensemble des pays l'Union européenne où des rassemblements se sont organisés devant les ambassades de France.

b. Les contestations des associations : mobilisations et discours contre les expulsions

Depuis le début des années 2000, la politisation de la pratique d'expulsion et la succession de législations précarisant davantage le statut de l'étranger en France ont été au cœur de l'argumentaire contestataire et suscité de nouvelles formes de mobilisations. Témoignant de l'enjeu suscité par la thématique migratoire dans l'espace public, plus de 700 organisations (collectifs de sans-papiers, associations, organisations syndicales et politiques) se sont rassemblées en janvier 2006 pour créer le Collectif Uni(e)s contre l'immigration jetable (Ucij). La publication par l'Ucij d'un « contre-rapport sur l'immigration et le droit d'asile » est révélatrice de la tendance, parmi les ONG et les associations, à ériger le registre juridique en principal ressort argumentaire pour contester les situations abusives et dénoncer les pratiques jugées liberticides et antidémocratiques. L'usage récurrent des thèmes de la « honte[1233] » et de l'« indignation » par les associations va dans ce sens. Le discours humanitaire, qui fait appel au registre de la pitié et de l'injustice, met en avant les situations les plus sensibles. Le travail du militant consiste dès lors à faire remonter le « bon dossier », à médiatiser des « cas exemplaires » susceptibles d'engager un débat plus large sur la cause défendue. Cette pratique est révélatrice des contradictions rencontrées quotidiennement par les associations, qui malgré le dessein égalitaire qu'elles défendent, se retrouvent à participer à la logique de tri des situations administratives.

A côté des acteurs engagés dans la défense des étrangers et issus de la mouvance anti-raciste depuis les années 1970 (Gisti, Cimade, Ligue des droits de l'Homme, Mrap, etc), est apparu un nouvel acteur, le Réseau éducation sans frontières (RESF), qui a fait de la dénonciation des reconduites aux frontières et de leurs effets l'argument principal de son combat militant. En 2004, l'arrestation d'élèves étrangers devenus irréguliers à leur majorité et de parents sans papiers à la sortie de l'école a conduit à la création du RESF, qui s'appuie sur la mobilisation d'enseignants et de parents d'élèves pour faire obstacle aux expulsions[1234]. La genèse de ce mouvement s'inscrit dans la ligne des mobilisations des années 1980 contre la « double peine » et remet au goût du jour les questionnements théorisés par Sayad (2006 [1979]) concernant la légitimité d'une présence immigrée ou « issue de l'immigration ».

[1233] Cet usage s'est par exemple appliqué aux vols groupés (les « charters de la honte ») ou encore à la directive européenne sur l'expulsion des étrangers sans droits de séjour, (« directive de la honte »). Quant au discours sur l'indignation, l'écho rencontré par l'ouvrage Indignez-vous de S. Hessel et l'apparition d'un mouvement des « indignés » en Europe semblent assez caractéristiques de l'évolution des formes de la critique sociale et de la posture humanitaire, telles que l'ont analysées Luc Boltanski et Eve Chiappello (1999).

[1234] Ce passage reprend une partie des analyses développées dans un article co-écrit avec Clara Lecadet en 2011, « Enfants d'immigrés, enfants d'expulsés dans l'arène des luttes et des politiques », Journal des africanistes, n°81-1, p. 161-182.

Si l'action de RESF a d'abord concerné la « régularisation des sans-papiers scolarisés », elle s'est étendue, à partir de 2005, aux parents sans-papiers. Révélateur de l'importance donnée à la situation familiale dans les procédures de régularisation et de retour en France pour ceux qui ont fait l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière[1235], l'enfant est ainsi transformé en une source de légitimité politique et morale dans l'accès au séjour. Le vocabulaire utilisé dans les mobilisations n'est, à cet égard, pas neutre puisqu'il tend à se démarquer des catégories juridiques de la minorité et de la majorité : l'emploi de la catégorie « jeunes majeurs » élargit ainsi la portée des thématiques associées à l'enfance. Le RESF insiste sur la contradiction entre le respect du droit fondamental à l'éducation et la mise en œuvre de la politique de reconduite aux frontières. L'école devient ainsi un lieu symbolique autour duquel se jouent à la fois la régularisation de parents d'enfants scolarisés et certaines démarches juridiques pour le retour des étrangers expulsés.

Ces nouvelles formes de préoccupation sociale et d'engagement militant ont connu un retentissement très large et participé de l'inscription renouvelée de l'expulsion dans l'espace public. En 2005 et 2006, deux pétitions, « Nous les prenons sous notre protection » et « Laissez-les grandir ici ! », ont appelé à l'action citoyenne pour contrer les mesures d'expulsion et reçu plus de 100 000 signatures (Cordelier, 2008). Un court métrage a mis en scène, par l'intermédiaire de jeunes « venus à visage découvert », le vécu des familles sans papiers : « On y pense tout le temps. A l'école aussi. Est ce que c'est normal d'avoir peur quand on va à l'école[1236] ? ».

A la suite de la circulaire du 31 octobre 2005 enjoignant les préfets de « ne pas mettre à exécution avant la fin de l'année scolaire l'éloignement des familles dont un enfant est scolarisé depuis plusieurs mois[1237] » et alors que le gouvernement prévoit des milliers d'expulsions pour l'année 2006[1238], le RESF lance un mot d'ordre national, « Pas de chaise vide à la rentrée[1239] ! », et dénonce une « chasse aux enfants » (Benasayag et al., 2008).

La pression associative, relayée par la presse durant la période scolaire et la réprobation croissante suscitée par ces pratiques contribueront à la publication, le 13 juin 2006, d'une circulaire « relative aux mesures à prendre à l'endroit des ressortissants étrangers dont le séjour en France est irrégulier et dont au moins un enfant est scolarisé depuis septembre 2005[1240] ». Par l'adoption d'une représentation sacralisée de l'école, le RESF tente de repousser les frontières juridiques instaurées par la réglementation sur le séjour. Alors que le

[1235] Depuis 2003, la législation a néanmoins considérablement durci les conditions d'exercice du droit de vivre en famille. Plusieurs lois ont été votées à la suite de la décision du gouvernement français de réduire la part de l'immigration familiale, qualifiée de « subie » et de privilégier l'octroi du droit de séjour pour des motifs professionnels : les lois « Sarkozy » de 2003 et 2006 puis la loi « Hortefeux » en 2007.

[1236] Collectif des cinéastes pour les sans-papiers, 2007, Laissez-les grandir ici ! (3 min), Paris, Editions Montparnasse.

[1237] Circulaire n°NOR/INT/D/05/00097/C du 31 octobre 2005 sur les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[1238] Le gouvernement s'était fixé pour objectif d'expulser 25 000 personnes en 2006.

[1239] Cette campagne est lancée à la rentrée 2006 et sera reprise ensuite. *L'Humanité*, 2/9/2006, « Une rentrée sans chaise vide ».

[1240] Circulaire n° NOR/INT/K/06/00058/C du 13/06/2006.

droit apparaît, au regard des pratiques discrétionnaires, une arme difficilement mobilisable, les associations s'appliquent à la construction d'un interdit moral et à la production d'un discours appelant au sentiment d'indignation et de pitié autour de la figure victimaire de l'enfance troublée dans son innocence et mise en danger. Ce travail de « construction de l'intolérable » s'inscrit dans la lignée de l'« économie morale de l'enfance », analysée par Richard Rechtman comme la « conjugaison efficace entre une évolution des sensibilités qui fait de l'enfant une victime innocente et une transformation des valeurs qui érige ce petit être en personne de droit » (Rechtman, 2005 : 13).

Le registre des droits de l'homme constitue, en outre, un réservoir de justifications des actions du réseau en faveur de la protection des familles et des enfants. Invoquant le respect du droit de vivre en famille et l'intérêt supérieur de l'enfant, le RESF a lancé en septembre 2009 un appel « pour le respect par l'État des droits de l'enfants et de sa famille », après la publication d'un rapport du comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies. C'est une description cataclysmique de l'expulsion que propose cet appel, la comparant à « un tremblement de terre qui détruit parents et enfants jour après jour » et « dont personne ne se remet, les enfants moins que tout autre ».

Si le RESF a permis de rendre visible les effets de l'expulsion pour les sans-papiers comme pour l'ensemble du corps social[1241], les discours associatifs se focalisent plus particulièrement sur la banalisation du placement en rétention des parents et de leurs enfants. La précarisation des familles et l'expérience de la rétention catalysent en effet les critiques contre la politique migratoire menée en France comme au sein de l'Union européenne. La Cimade, qui était jusqu'en janvier 2010 la seule association habilitée à intervenir en centre de rétention administrative[1242], a également mis l'accent sur le paradoxe de la mise en rétention des familles. N'étant pas soumis aux lois sur le séjour, les mineurs n'ont aucune raison d'être placés en rétention si ce n'est pour « accompagner » leurs parents. Très souvent, leur présence n'est pas même notée dans les registres des centres de rétention : « Les autorités considèrent que l'enfant ne pouvant faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, elles ne sont pas tenues d'apporter la mention de leur présence dans un document ». (Cimade, 2010 : 60).

Pour étayer leurs critiques de la rétention, de nombreux rapports[1243] ont insisté sur l'état de stress traumatique des personnes en instance d'expulsion et notamment des mineurs. En 2009, l'ONG Médecins du Monde a ainsi développé à Bamako un programme de santé mentale

[1241] A la suite d'un appel « Notre société peut-elle sortir indemne de l'expulsion ? » lancé en septembre 2007 par des enseignants, des professionnels de la santé et des militants du réseau, le RESF a mené une enquête sur « l'effet miroir de l'expulsion » dont les résultats ont fait l'objet d'une publication : Benasayag et al., 2008.

[1242] Le décret n° 2008-817 du 22 août 2008 prévoit, au nom du « pluralisme associatif », de confier à une ou plusieurs personnes morales la mission d'information et d'assistance juridique aux étrangers en rétention. En décembre 2008, le ministère de l'Immigration lance un appel d'offre. Désormais, ce sont cinq associations qui exercent cette mission au sein des centres de rétention.

[1243] Les rapports annuels de la Cimade insistent sur ce point, à l'instar d'autres associations au sein de l'Union européenne. En juin 2010, le Jesuit Refugee Service-Europe a publié un rapport intitulé Becoming vulnerable in detention, qui consacrait un chapitre à la santé mentale des personnes en instance d'expulsion. Au Royaume-Uni, l'ONG Medical Justice dénonçait, en septembre 2010, le psychotraumatisme des enfants en rétention dans State sponsored cruelty : children in immigration detention comme l'avait fait en février 2005, Save the Children dans No place for a Child. Children in UK immigration detention : impacts, alternatives and safeguards.

destiné aux expulsés. Les associations décrivent des parents humiliés et soulignent l'impact de la déscolarisation et de la procédure de retour forcé dans un pays étranger. Des enfants servent parfois d'interprètes pour leurs parents dans leurs rapports avec les tribunaux administratifs, les associations et la police. Dans son appel « Pour le respect des droits de l'enfant… », le RESF considère ainsi qu'« aucun enfant ne sort indemne de son enfermement arbitraire […], n'échappe à un traumatisme majeur, quand il a vu son père entre deux policiers, menotté et traité comme un criminel ».

Mais, si la rétention des enfants constitue un thème central des rapports critiques et des campagnes menées par ces différentes organisations, il existe néanmoins un clivage entre les acteurs associatifs hostiles aux principes mêmes de la rétention et de l'expulsion, et ceux qui, par leurs recommandations, ont contribué à l'élaboration de projets présentés comme autant d'alternatives à la rétention.

Le primat donné au sort des enfants dans la critique des mesures d'éloignement a amorcé une réflexion institutionnelle sur les conditions du renvoi des familles et contribué à la mise en place de nouveaux dispositifs d'encadrement des départs contraints. En Belgique, les familles avec enfants mineurs qui ont reçu un ordre de quitter le territoire peuvent résider en « maison ouverte », accompagnées par un « coach de retour[1244] » dont la mission principale serait, une fois les possibilités de régularisation rejetées, de les « accompagner dans une démarche de retour volontaire ». En Angleterre, les familles ayant épuisé toutes les voies de recours à la suite du rejet de leur demande d'asile sont assignées à résidence et placées sous la surveillance quotidienne de la police locale. Durant quinze jours, elles sont incitées à opter pour une procédure de « retour volontaire », faute de quoi elles seront reconduites par la force.

En France, les parents de mineurs en instance d'expulsion peuvent, depuis 2011, être soumis à une mesure d'assignation à résidence avec obligation de port d'un bracelet électronique[1245]. Il s'agit d'aménager des modalités pratiques du renvoi en répondant aux demandes des ONG et de la société civile sur la question sensible du sort des enfants de sans-papiers et d'intégrer à l'approche du retour forcé une dimension « humanitaire ». En effet, ces récents dispositifs justifient leur existence en recourant à des arguments psychologiques qui reprennent clairement les dénonciations et les recommandations des associations.

Le discours humanitaire vient ainsi au renfort des pratiques d'expulsion des familles et tend à éclipser les revendications politiques en faveur d'une régularisation globale qui avait émergé, de façon autonome, au sein du mouvement des sans-papiers dans les années 1990. L'approche compassionnelle, dont le sort des enfants fait l'objet, témoigne de ce traitement différentiel des situations vécues par les étrangers sans-papiers, sans pour autant que ces dispositifs épargnent les enfants des procédures d'expulsion.

[1244] Sur ce sujet, voir le rapport d'observations réalisé par les associations Vluchtelingenwerk Vlaanderen et Beweging Kinderen Zonder Papieren, 2009, Une alternati*ve à l'enfermement des familles avec enfants.* « Maisons ouvertes » et « coaches de retour » pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative au retour forcé depuis un centre fermé : évaluation après un an de fonctionnement, décembre 2009.

[1245] Article L. 562-1 du Céséda, introduit par l'article 47 de la loi n°2011-672 du 16 juin 2011.

En Autriche, l'évolution récente des dispositions[1246] encadrant l'expulsion des familles montre l'ambiguïté des effets de la critique humanitaire et son instrumentalisation par les pouvoirs publics. Si des mesures alternatives à la rétention venaient encadrer leur renvoi, une réforme a restreint ce dispositif aux familles dont les enfants ont moins de 14 ans. Au-delà de cet âge, les parents en instance d'expulsion doivent arbitrer entre la mise en rétention de leurs enfants et leur placement au sein des services de protection de l'enfance. Le gouvernement entend ainsi faire peser sur les parents la responsabilité d'une pratique d'enfermement ou les acculer à ce qui fait figure d'abandon.

L'importance institutionnelle, juridique et morale que les autorités politiques européennes semblent accorder au sort des enfants dans les procédures de renvoi des étrangers peut être ainsi mesurée à l'aune du refus de ces mêmes instances de reconnaître aux sans-papiers collectivement organisés une existence de sujets politiques.

L'européanisation des politiques migratoires et ses enjeux par delà les frontières de l'Union européenne ont fait émerger un nouvel espace contestataire transnational en faveur d'une libre circulation, configuré en réseaux d'organisations d'Europe, s'étendant parfois à l'Afrique et au Proche-Orient : par exemple de No Border en 1999, Migreurop en 2003, Afrique-Europe-Interact en 2010.

Partisan d'une abolition du régime des frontières comme seule à même d'instaurer la liberté de circulation et d'installation, le réseau No Border a récusé les pratiques de lobbying auprès des institutions adoptées par d'autres organisations pour revendiquer une « résistance pratique[1247] ». Constitué de militants antiracistes français, italiens, britanniques, néerlandais, suisses, danois, belges, allemands, il s'est formé en réaction aux orientations adoptées lors du Sommet européen de Tampere de 1999 et dénoncées comme une politique de « plus de contrôle, plus d'arrestation, plus d'expulsion[1248] ». Cela s'est traduit, entre autres, par l'organisation de « border camps » dans des lieux emblématiques de la politique répressive à l'égard des migrants (à Calais en 2009, devant le centre de rétention de Busmantzi en Bulgarie en 2011), mêlant débats et actions collectives contre les dispositifs de contrôle des frontières et les expulsions. Ce réseau s'est également fait connaître par le biais de campagnes dénonçant les logiques néolibérales et liberticides de la « gestion globale des migrations » ; celles-ci prenaient appui sur une lecture critique du rôle de certains acteurs dans la mise en œuvre des politiques d'endiguement des migrations tels que l'OIM et l'agence européenne Frontex.

La remise en cause des politiques d'expulsion s'est également jouée sur le terrain économique, le « deportation business » pour reprendre l'expression des No Border, par l'exercice d'une pression sur les compagnies aériennes[1249] afin qu'elles cessent leur collaboration avec les polices des frontières. La Lufthansa a d'ailleurs revu sa position face au

[1246] En février 2011, le gouvernement autrichien a adopté un nouveau projet de loi sur l'immigration, dont certaines mesures concernaient la rétention et l'expulsion des familles.
[1247] Extrait de la présentation du réseau, publié sur www.noborder.org.
[1248] Idem.
[1249] Le descriptif de ses actions est rassemblé sur www.deportation-alliance.com

retentissement qu'a connu le projet « Deportation class » élaboré par l'association allemande Kein mensch ist illegal. En 2006, des mobilisations similaires ont conduit Air Canada à exclure des ses vols commerciaux les expulsés[1250].

En France, une campagne d'occupation des agences commerciales d'Air France a été organisée par le Collectif anti-expulsion. Ce groupe s'est officialisé en 1998 autour d'une pratique, à savoir l'intervention dans les aéroports, conçue comme une poursuite de la lutte des sans-papiers sur un terrain que ces derniers pouvaient difficilement investir du fait de leur statut. Par delà le soutien aux étrangers en cours d'expulsion, le collectif tentait de mobiliser les passagers et le personnel des compagnies aériennes et des groupes hôteliers dont les chambres servent de local de rétention. Certains syndicats, comme la CGT, ont ainsi pris position contre l'implication d'Air France dans les transports des reconduits. Si cette initiative a été reprise par d'autres militants en 2010[1251] (voir page suivante), la logique de pénalisation des résistances des expulsés comme des passagers, au moment de l'adoption d'une politique d'expulsion chiffrée en 2003, a contraint le collectif à mettre un terme à ses actions au sein des aéroports en 2005[1252]. Depuis 2003, plusieurs voyageurs ayant exprimé leur réprobation contre la reconduite d'un étranger embarqué sur leur vol ont été débarqués de l'avion et poursuivis pour « entrave à la circulation d'un aéronef », « opposition à une mesure de reconduite », « incitation à la rébellion » ou « outrage à agent ». Ces procédures se sont soldées généralement par des classements sans suite et des relaxes.

En la matière, la loi n'est pas tant faite pour être appliquée et sanctionner que pour intimider les passagers et les dissuader de s'opposer à l'expulsion. Selon un commandant de police du SCTIP, la menace de débarquement est généralement une méthode suffisamment efficace pour faire taire les critiques. Une note de la police des frontières est d'ailleurs distribuée aux passagers d'un vol sur lequel doivent être embarqués des expulsables (voir page suivante). Ces stratégies d'intimidation par la menace de sanction pénale, applicable également pour l'aide aux sans-papiers, ont d'ailleurs suscité de vifs débats autour de ce qui a été qualifié par les associations de « délit de solidarité[1253] ».

[1250] CNW Telbec, 29/9/2006, « Air Canada to halt deportations aboard it's aircraft ». Dans sa déclaration publique, la compagnie a motivé sa décision en mettant en avant les inconvénients qu'entraînaient les mesures de sécurité liées à la procédure de renvoi pour ses clients.

[1251] En 2010, cette reprise est présentée comme une « initiative de citoyens indignés » qui ont créé le collectif Stop-Expulsion réuni autour d'un objectif : faire de la rentabilité économique et de l'image de marque, un instrument de pression sur l'entreprise. Ils encouragent tout un chacun à perturber l'activité commerciale des agences en les saturant de « faux clients », c'est-à-dire « se faire passer pour un client potentiel pour ensuite poser les questions dérangeantes et enfin ne pas acheter le billet » (extrait de l'appel diffusé dans le cadre de la campagne « Air France complice » en 2010.)

[1252] Le CAE a publié en novembre 2004 un article à propos cette décision, « Interventions contre les expulsions » (en ligne dans les archives du collectif conservées sur le site internet pajol).

[1253] Sur ce sujet, une compilation d'informations relative aux personnes poursuivies a été publiée sur le site internet du Gisti, www.gisti.org.

La participation d'Air France aux expulsions : un transporteur sous pression militante et policière

Tract du collectif Anti-Expulsion (2003)

Campagne « Air France complice », à Marseille en 2010. Photo : E. Hellio

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

LE DIRECTEUR GENERAL
DE LA POLICE NATIONALE

PN/CAB/N° 06-17343-CAB

Paris, le 14 SEP 2006

Monsieur le président directeur général,

Je tiens particulièrement à attirer votre attention sur le comportement exemplaire du commandant de bord du vol AF 2006 à destination de Lagos, dont l'action a été déterminante dans le succès de l'éloignement sensible d'un étranger en situation irrégulière soutenu par diverses associations qui avaient réussi à rallier à leur cause plusieurs personnalités politiques et quelques passagers.

Je souligne également l'action du commandant de bord du vol AF [redacted]2006 qui, après une intervention énergique en cabine, a permis que le vol dont il avait la responsabilité se déroule sans incident, la personne éloignée atteignant son pays d'origine sans encombre malgré son agitation.

Ces comportements exemplaires sont à mettre en exergue, a contrario de celui du commandant de bord du vol AF 2006 qui, malgré l'assistance des passagers pour calmer le reconduit, l'a fait débarquer.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement pour perpétuer l'entraide entre votre compagnie et les services de police dans leur mission d'éloignement dont vous connaissez, j'en suis certain, les enjeux en matière de lutte contre l'immigration clandestine.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le président directeur général, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Votre e de .

Michel GAUDIN

Monsieur Jean-Cyril SPINETTA
Président directeur général
Air France/KLM
45, rue de Paris
95747 Roissy cedex France

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01 49 27 49 27 - 01 40 07 60 60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Dissuader les résistances ? L'exemple de la notice diffusée aux passagers par la police des frontières à Roissy en 2006

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Notice d'information à l'attention des passagers

Mesdames, Messieurs,

Vous avez peut-être été sollicité, à titre personnel ou par des incitations, pour vous opposer à l'embarquement d'une personne expulsée de France en vertu d'une décision légale prise par une instance administrative ou judiciaire et qui embarquera sur le vol que vous empruntez aujourd'hui.

Les éléments suivants doivent être portés à votre connaissance, afin que nul n'en ignore:

La décision de reconduite d'un étranger est un acte légitime de l'Etat français, qui s'exécute après que toutes les voies de recours aient été épuisées.

A ce titre, le fait d'entraver de quelque manière que ce soit, la navigation et la circulation des aéronefs et d'empêcher le départ de cet aéronef en incitant les passagers à faire débarquer une escorte policière ainsi que l'étranger non admis sur le territoire national ou reconduit hors des frontières françaises, en opposition avec les règles de sécurité et les procédures applicables aux décollages des aéronefs,

Est un délit prévu et réprimé par l'article L 282-1 4° du code de l'aviation civile.

Ce délit sera puni d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 18.000 euros.

La tentative est punie des mêmes peines.

1. En outre, l'outrage et la rébellion, délits prévus et réprimés par les articles 433-5 et 433-6 du code pénal, pourront également être retenus à l'encontre de l'auteur,

qui encourra une peine de 6 mois d'emprisonnement et d'une amende de 7500 euros.

Si ce délit est commis en réunion, la peine sera d'1 an d'emprisonnement assortie d'une amende de 15.000 euros.

2. Enfin, la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui (tels que les matériels composant l'aéronef...) est un délit prévu et réprimé par l'article 322-1 du code pénal.

L'auteur de ces faits pourra être puni d'une peine d'emprisonnement de 2 ans et d'une amende de 30.000 euros.

Toutes ces peines pourront vous être appliquées, sans préjudice des recours civils engagés à votre encontre par la compagnie aérienne, pour réclamer des indemnités de dédommagement.

Nous vous prions de ne pas vous associer à cette consigne et de respecter scrupuleusement les instructions de sécurité de la compagnie aérienne, lors des phases de roulage et de décollage de l'appareil.

Le directeur de la PAF de Roissy Charles-de-Gaulle

PAF

NE PAS JETER SUR LA VOIE PUBLIQUE

En 2008, les mobilisations qui ont encadré l'élaboration et l'adoption de la directive européenne sur le retour ont été emblématiques des critiques portées à l'encontre d'une banalisation du confinement des étrangers et des tractations liées à la politique d'expulsion européenne. Les dispositifs de refoulements et de renvois, internes à l'UE et par-delà ses frontières, occupent, en effet, une place centrale dans ces contestations collectives qui mettent en avant la reconfiguration de l'espace géopolitique des frontières de l'UE qu'induisent ces politiques[1254]. Créé « contre "l'Europe des camps" » (Plein droit, 2003 : 24), Migreurop a construit une réflexion critique de la « stratégie d'externalisation » des politiques migratoires pour en dénoncer les logiques sous-jacentes, à savoir « délocaliser », « sous-traiter », « privatiser » et « déresponsabiliser » (Blanchard, 2006). Le réseau étaye son argumentaire juridique de représentations cartographiques qui participent de sa définition des frontières de l'espace moral ; la réalisation d'une « carte des camps » s'apparente ainsi à une géographie de l'intolérable.

Du décryptage des politiques de départs contraints à l'analyse empirique des programmes d'aide au retour volontaire, on voit bien l'écart entre les discours et les pratiques, les moyens mis en œuvre et les intentions. C'est dès lors le registre de la menace qui tient lieu de politique, dans son rapport ambivalent avec l'« aide » proposée par l'Etat, puisque d'autres intérêts entrent en jeu. L'observation et le recueil de témoignages parmi les agents du retour de l'Anaem révèlent l'imbrication des registres de l'aide et de la coercition, leur brouille et finalement le rôle de ces agents dans la production d'un discours sur l'expulsabilité des étrangers, qu'ils endossent non sans un certain malaise.

Reste néanmoins que la question de l'après-expulsion et de ses effets dans les pays concernés n'est nullement prise en considération, impensée. Qu'en est-il de l'autre côté de la frontière ? Que donnent les promesses de l'Anaem ?

[1254] La politique d'expulsion intracommunautaire prévu par la règlementation européenne (Dublin II) et la mise en œuvre des accords de réadmission entre les pays de l'UE et ses voisins ont fait l'objet de rapports d'observations aux frontières, publiés par les ONG et les associations. En 2010, le réseau Welcome to Europe publiait Why did you want me back in Greece ? A Dublin II Deportation Diaryy : Athens & Patras, 28/6 – 2/7/2010 » ; Migreurop consacrait son rapport annuel aux zones frontalières : *Aux frontières de l'Europe.* Contrôles, enfermements et expulsions.

3E PARTIE

L'APRES-EXPULSION,

DES CONCERTATIONS POLITIQUES AUX EXPERIENCES PRIVEES

CHAPITRE V : L'AIDE A LA REINSERTION COORDONNEE PAR L'ANAEM

1. De la politique de réinsertion à son administration

> « Ces histoires de réinsertion, ce n'est pas une histoire nouvelle. […] D'abord, il y a eu la réinsertion puis on a inventé ce truc-là, le codéveloppement pour le Sénégal, le Mali et puis pour la Roumanie aussi. Donc Sami Naïr a fait le comité interministériel pour le codéveloppement. J'étais en France, je me suis occupé de l'interface entre l'Omi [Office des migrations internationales] et le codéveloppement justement. On était plusieurs à essayer de lui faire comprendre qu'il ne fallait pas tout mélanger, le développement et l'obligation de retour, et de dire aux États : "Si vous acceptez de faire revenir les gens chez vous, on va vous aider dans le développement". C'est l'axe qui était privilégié, c'est-à-dire on signe des accords de réadmission et en contrepartie on vous aide à développer les régions d'origine, les secteurs d'émigration. Et c'est toujours ça, et ça n'a pas marché, on est têtu mais on en supporte encore les conséquences maintenant ! Mais le codéveloppement s'est institué au Sénégal et au Mali parce que, justement, dans ces pays, on avait déjà monté quelque chose par ailleurs sur la réinsertion, parce qu'il y avait ce qu'on appelait le PDLM, le "programme développement local migration" mené par l'Omi à l'époque et le Ministère de la Coopération. Donc ça, c'était au Sénégal et au Mali et nulle part ailleurs mais, après, ça s'est essaimé sur la Roumanie, sur d'autres pays… Mais comme la mayonnaise n'a pas pris ailleurs, il a fallu trouver un autre biais parce qu'il y avait toujours les accords de réadmission derrière, pour faciliter le retour des gens, qui sont devenus sérieusement indésirables en France, dans leur pays d'origine et quelques fois dans les pays tiers. Et donc après, ça a été la gestion concertée des flux migratoires, sans parler du développement solidaire, et de dire : "On va ouvrir les marchés du travail en France aux pays du Sud. Vous réadmettez et, en même temps, on fait sortir, on permet à des émigrés de venir travailler en France"[1255]. »

De la politique de « réinsertion » au « codéveloppement » en passant par la « gestion concertée des flux migratoires » et le « développement solidaire », les « termes-alibi » (Sayad, 2006 [1998] : 179) des négociations interétatiques dans le domaine des migrations se sont succédé, et les discours ont en apparence été réinventés sans pour autant que les termes de l'échange « contrôle migratoire contre développement » aient varié. Comment ce champ de coopération, fondé sur l'intégration de l'idéologie développementaliste à la définition des politiques de contrôle migratoire, s'est-il structuré et institué de part et d'autre des frontières ? Quels rapports de force et d'échange s'y exercent ?

L'évolution des discours et des pratiques relatives au rôle des immigrés pour enrayer les inégalités socioéconomiques des pays dont ils sont originaires, pensées en terme de « sous-développement », doit être considérée dans la pluralité des acteurs sociaux et institutionnels engagés dans ce processus mais aussi dans sa dualité, c'est-à-dire à la fois du point de vue du pays d'immigration, en l'occurrence la France, et des pays d'émigration tels que le Sénégal et

[1255] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008.

Mali qui ont été parmi les premiers à expérimenter cette politique de coopération qui a ensuite essaimé en Roumanie et, plus récemment, en Bosnie.

a. De l'artifice de la réinsertion à l'invention du codéveloppement : la consécration du traitement de l'immigration par l'« aide »

Dans les années 1970, les mécanismes opérationnels de l'aide au retour se concentraient sur l'organisation de la sortie du territoire des travailleurs immigrés. Il avait néanmoins été question de prolonger cette politique par delà les frontières nationales et d'établir une coopération avec les pays d'émigration, fondée sur l'idée que former les travailleurs immigrés pour retourner « chez eux » pouvait répondre utilement aux besoins des économies nationales.

Mais, en France, l'absence de contenu pratique et financier des accords qui ont été conclus en ce sens avec l'Algérie et le Sénégal en 1980 a signé l'échec de cette tentative, révélant le caractère unilatéral des négociations. Si l'hypothèse d'une participation au développement économique des immigrés ainsi retournés dans leurs pays natal avait déjà été formulée et ponctuellement expérimentée dès les années 1960, l'idée que leur retour pouvait tenir lieu de politique d'aide au développement ne s'est imposée dans l'action publique internationale qu'à la fin des années 1980.

En 1983, le gouvernement socialiste a fait valoir, entre autres justifications, un « souci de développement et de coopération Nord-Sud[1256] » pour légitimer la résurgence de l'aide au retour sous le vocable de la « réinsertion » car, précisait-il, « c'est seulement ainsi que l'on peut aider à réduire la pression au départ de ces pays vers les nôtres ». De « victimes des mutations technologiques[1257] », les immigrés exclus du marché du travail ont été transformés en participants volontaires d'une mission développementaliste qui aurait pour effet d'endiguer l'émigration.

En charge de cette politique, la ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale, Georgina Dufoix, déclarait par ailleurs : « Ces réinsertions, si elles sont bien menées, constitueront des exemples qui nous permettront de continuer dans la voie de la participation au développement économique des pays d'origine[1258]. » Ainsi présentée par les autorités, la politique de réinsertion n'apparaissait pas tant comme le produit des plans de licenciements collectifs que d'une aspiration des étrangers eux-mêmes à contribuer à l'essor économique de leur pays natal (ou de « leur désir de reclassement professionnel », pour reprendre ses termes[1259]). En outre, les orientions restrictives du gouvernement français en matière d'immigration passaient pour une « chance supplémentaire de développement pour le pays d'origine[1260] », sinon pour un impératif moral et politique, dans l'intérêt des anciennes

[1256] Sénat, 1984, Compte rendu intégral, séance du 2 mai 1984, JO n°22 S (C.R.), p. 530.
[1257] Le Monde, 19/1/1984, « Les immigrés candidats au retour doivent bénéficier de tous leurs droits et d'une vraie réinsertion nous déclare Mme Georgina Dufoix ».
[1258] Assemblée nationale, 1984, Compte rendu intégral, 2e séance du 25 mai 1984, p. 2672.
[1259] Le Monde, idem.
[1260] Déclaration de Philippe Seguin, ministre des Affaires sociales et de l'emploi, sur la politique gouvernementale en matière d'emploi de sécurité sociale et d'immigration, à Casablanca au Maroc, le 11 février 1988

colonies en proie à des difficultés économiques, amplifiées à cette époque par l'intensité des sécheresses au Sahel. L'affirmation d'une exigence sociale envers les immigrés encouragés au départ renvoyait les pays d'émigration à de supposées obligations envers leurs nationaux, étayant ainsi l'idée d'un objectif interétatique commun : « Nous n'avons pas le droit de nous contenter d'un simple chèque. […]. Il faut savoir aussi que nous partageons la responsabilité de cette réinsertion avec les pays d'origine[1261]. »

Ce cadre d'interprétation a mobilisé des logiques diverses mais complémentaires qui ont contribué à faire émerger une compréhension de l'immigration en France et du développement des anciennes colonies françaises comme des « problèmes » sociaux à résoudre : certaines versions considéraient que l'essor économique des pays du Sud ne pourrait se faire qu'avec le transfert des capitaux, des technologies et des compétences des immigrés tandis que d'autres voyaient dans la pauvreté des pays subsahariens la cause originelle de la marginalisation des travailleurs africains en France (Dedieu, 2010).

Les analyses semblaient faire l'économie des logiques propres à l'internationalisation du marché du travail, structurant les rapports entre les dynamiques migratoires et les échanges mondiaux. Pour autant, l'inclusion, dans la politique d'immigration, des pratiques et des croyances développementalistes à des fins de contrôle migratoire a favorisé l'implication nouvelle des organisations non gouvernementales (ONG) et des associations dans la mise en œuvre de la politique publique dite d'« aide à la réinsertion ».

En effet, l'association discursive et pratique entre l'immigration et le développement s'observait également parmi les militants tiers-mondistes et les organisations dites de « solidarité internationale » en quête de méthodes alternatives à la coopération étatique et favorables à une gestion participative des projets d'aide au développement. Dans cette perspective, les immigrés, préalablement formés, joueraient le rôle d'intermédiaire auprès des communautés villageoises pour moderniser les techniques de production agricole et, à terme, se substitueraient à l'assistance technique française.

Le Groupe de recherche sur le développement rural dans le tiers monde (GRDR) s'est inscrit dans cette approche. Créé en 1969 par des ingénieurs en agronomie qui avaient travaillé pour le compte de la coopération française dans les pays de l'ex-Afrique occidentale française, le GRDR a, dès ses débuts, fait du « thème du retour des immigrés africains dans leur pays d'origine sa priorité stratégique » (Daum, 1998b : 164) et orienté ses actions vers la sensibilisation au développement agricole dans les foyers de travailleurs immigrés et des stages en milieu rural. Au milieu des années 1980, il a conclu plusieurs conventions avec le ministère de la Coopération pour participer à la politique de réinsertion et soutenir la réalisation de projets agricoles portés par des associations d'immigrés dans les zones d'émigration. Dépendant des subsides publics, la pérennisation du GRDR a, dans une large mesure, été conditionnée par son implication dans la politique migratoire.

Parmi les associations de soutien aux immigrés, la recherche de solutions alternatives à l'instabilité de leurs conditions de vie et de travail a pu contribuer à faire converger les actions

[1261] Sénat, 1984, Compte rendu intégral, séance du 2 mai 1984, JO n°22 S (C.R.), p. 531.

d'aide aux immigrés vers des logiques développementalistes. Dès les années 1960, diverses organisations, telles que l'association Accueil et Promotion, l'Association pour la formation technique de base des Africains et des Malgaches résidant en France (Aftam) et la Cimade, ont ainsi plaidé en faveur de l'organisation de la formation professionnelle des travailleurs immigrés afin de faciliter leur reclassement dans leur pays d'origine. Justifiée par une éthique de la solidarité internationale, cette revendication était présentée comme une « opération de "démarginalisation"[1262] », une façon de remédier à leur précarité sociale en France. Elle offrait, en contrepoint, une représentation valorisante du statut social des immigrés fondée sur la croyance en l'ascension sociale par la mise à disposition de soi et de ses compétences au service du pays natal.

A l'instar du mouvement « tiers-mondiste », ces associations introduisaient une dimension militante et politique à l'idée d'« accompagnement » des travailleurs immigrés : leur prise en charge était comprise comme une façon de rompre avec leur situation d'exploitation, comme un outil idéologique d'émancipation visant à produire un changement dans les pays dont ils étaient originaires. L'imbrication de ces rationalités plurielles a cependant contribué à la promotion des dispositifs de formation, en tant qu'instrument d'une politique de reflux des étrangers. Malgré des intérêts a priori antagonistes, les organisations non gouvernementales se sont ajustées aux programmes élaborés par les gouvernements, participant ainsi à une politique de réinsertion, et donc, par ricochet, de retour.

Les diverses interprétations en faveur de l'aide au développement ont aussi pu trouver un certain écho parmi les Subsahariens qui nourrissaient déjà un projet de retour au pays et être en prise avec les stratégies de regroupement dédiées à l'amélioration des conditions de vie dans leur village natal. Associée à la problématique du développement, la construction sociale du retour a fait l'objet d'un investissement associatif important, en France comme au sein des pays d'émigration. En 1981, l'extension de la liberté d'association aux étrangers en France a, dans une certaine mesure, facilité la constitution par les pouvoirs publics d'un réseau d'interlocuteurs privilégiés pour promouvoir le programme de réinsertion.

Antérieurement à cela, la question du retour au pays et de la participation à l'économie du village d'origine figuraient déjà parmi les préoccupations collectives des immigrés. Par la suite, celles-ci ont pu faire partie intégrante des statuts d'associations dites « pour le développement du village d'origine » et créées par des immigrés en France, désireux pour certains de « "préparer [leurs membres] à l'après-migration" (1986), de "réaliser dans le cadre de la réinsertion des projets d'équipements agricoles au profit des populations" (1987), ou encore de "développer des activités productives afin d'éviter l'émigration des jeunes" (1988) » (Daum, 1997 : 199).

Parmi les immigrés plus politisés, souvent proches des mouvements anticolonialistes, l'idée polysémique d'un « retour à la terre » a été érigée en un acte pionnier militant. Ses partisans entendaient créer des coopératives agricoles pour démontrer qu'une modernisation productiviste de l'agriculture en Afrique était possible et, par là, contester l'idée selon laquelle

[1262] Sénat, 1984, Compte rendu intégral, séance du 2 mai 1984, JO n°22 S (C.R.), p. 530.

l'émigration serait un phénomène inévitable. Le récit de Siré Soumaré, intitulé Après *l'émigration, le retour à la terre. L'exemple de Somankidi*-Koura (2001) témoigne de cette conception, autant idéologique que pratique, du retour[1263]. Membre de l'Association culturelle des travailleurs africains en France (Actaf), l'auteur a compté parmi les quatorze travailleurs immigrés africains qui, en 1976, ont donné à cette migration à rebours une portée symbolique en créant dans la région de Kayes, au Mali, la coopérative agricole de Somankidi-Koura, fondée sur un idéal commun de liberté et d'égalité et conçue comme une communauté de vie et de travail inter-africaine.

Pour d'autres, comme les fondateurs[1264] de l'Association d'aide au retour créateur des travailleurs africains (AARCTA), il s'agissait de ne pas laisser le soutien aux initiatives économiques des immigrés se faire instrumentaliser par le politique. En riposte aux stratégies gouvernementales de restriction des migrations, le « retour créateur » revendiqué par l'AARCTA s'inscrivait dans une logique d'auto-organisation des immigrés et de valorisation des échanges culturels et économiques produits par les migrations.

Si la plupart de ces structures ont été écartées par la coopération officielle, d'autres, plus proches des milieux au pouvoir, ont servi de relais aux autorités pour valoriser les projets de réinsertion auprès de leurs compatriotes en France. Ce fut notamment le cas de l'Union générale des travailleurs sénégalais en France[1265] (UGTSF) ; ses programmes villageois de modernisation de l'agriculture, soutenus par un vaste réseau social aussi bien en France qu'au Sénégal, ont fourni au gouvernement français un espace de promotion de l'accompagnement technique et financier proposé dans le cadre de l'aide publique à la réinsertion.

Créée en 1976, l'Association pour la formation, le retour et la réinsertion des africains migrants (Afram) s'était, quant à elle, fixé pour objectif de « traiter les problèmes opérationnels liés à la réinsertion des migrants » au Mali (Dedieu, 2010 : 9). En France, ses actions visaient à « sensibiliser les migrants africains aux problèmes de développement de leur pays d'origine » et à « aider les travailleurs immigrés volontaires pour le retour, à la réalisation de projets de développement tenant compte des besoins et des possibilités du milieu culturel, religieux, social et économique[1266] ». Cet engagement traduisait sa volonté de répondre à la précarité économique et politique des immigrés en France, et également de combattre « l'exode rural et la fuite de main-d'œuvre[1267] » dans les pays sahéliens. Présidée à titre honorifique par l'épouse du président du Mali, le général Moussa Traoré, et dirigée par le président de la Banque de développement du Mali, l'Afram a trouvé dans l'Union des

[1263] Pour un exemple sénégalais analogue, voir : Adrian Adams, Jaabe So, 1996, A claim to land by the river. A household in Senegal (1720-1994), Oxford University Press.
[1264] L'AARCTA a été créée à la fin des années 1970 par un groupe d'immigrés syndicalistes et membres du mouvement « Révolution Afrique » qui militait pour l'amélioration des conditions de vie des travailleurs étrangers et contre la domination française en Afrique.
[1265] Créé en 1961, l'UGTSF s'est fermement opposée au gouvernement sénégalais tout au long des années 1960-1970, avec l'appui de l'extrême gauche française. L'UGTSF a participé, aux côtés de multiples structures fondées par des travailleurs étrangers, à la représentation et à la coordination des revendications et des luttes des immigrés dans l'espace public en France et dans les pays d'émigration.
[1266] FIDA, 1984, dossier n°44, novembre-décembre, p. 79.
[1267] Idem.

travailleurs maliens en France (UTMF), qui était une émanation du parti unique au pouvoir, l'intermédiaire nécessaire au relais de son discours, teinté de nationalisme, tant auprès des Maliens en France que des autorités françaises. En 1986, le Président de l'UTMF, M'Paly Doucouré, déclarait que l'Union était « restée en connivence avec les autorités de Bamako d'une part, et celle de la France d'autre part, en vue de répondre aux différentes aspirations des travailleurs, telles que l'insertion et la réinsertion[1268] ». Le secrétaire général de l'Union considérait, quant à lui, qu'« organisée, surveillée et sécurisée, la diaspora contribuera davantage aux efforts de développement de notre pays par l'accroissement de leurs investissements et de leurs épargnes[1269] ».

Edicté par des enjeux internes à la France, l'argumentaire politique de l'aide à la réinsertion élaborée en 1983 a transféré le débat hors de la sphère nationale et internationalisé la vision humanitaire de l'aide au retour en reportant l'attention prêtée à la conjoncture industrielle française sur la situation économique des pays d'émigration. Adhérant aux logiques développementalistes, l'encadrement des émigrés hors des frontières nationales s'est inscrit dans un système de justifications consensuel, celui de l'aide. L'incorporation du répertoire idéologique et pratique des acteurs du développement dans la formulation de la politique migratoire a ainsi eu pour effet d'étendre le traitement de l'immigration hors de la sphère bureaucratique nationale, de déléguer aux acteurs de la coopération, tels que les ONG et les associations locales ou étrangères, certaines modalités du contrôle migratoire ainsi reformulées.

Sous couvert d'une aspiration généreuse, le gouvernement français avait envisagé, avant même d'engager les tractations, de conditionner d'autres domaines d'échanges (dont l'aide au développement avec les pays d'Afrique de l'Ouest et la politique énergétique et commerciale avec l'Algérie[1270]) à des engagements fermes en matière de réinsertion pour s'assurer la coopération des pays visés. Comment les États sénégalais et malien se sont-ils ajustés à ces négociations imposées et ont-ils repris à leur compte le discours et l'organisation du retour de leurs citoyens à l'étranger au nom du développement économique national ?

La participation du Sénégal et du Mali[1271] à la politique française de réinsertion, à partir de 1987, est révélatrice de l'attention accrue de ces États à l'égard de leurs ressortissants à l'étranger, perçus comme un enjeu financier et politique à part entière dans l'édification des nations indépendantes. A cette époque, la part absente du corps national faisait l'objet d'une institutionnalisation croissante au sein de ces pays, comme en témoigne l'apparition de

[1268] *La Voix de l'UTMF*, 1986, « UTMF : Point de vue du Président », n°1, p.3.
[1269] Idem, p. 6.
[1270] Sénat, 1985, Compte rendu intégral, séance du 10 mai 1985, JO n°16 S (C.R.), p. 468 ; Sénat, 1984, Rapport n°273 sur la proposition de loi de M. Edouard Bonnefous tendant à faciliter le retour volontaire des travailleurs immigrés dans leur pays, p. 83.
[1271] Convention relative à la réinsertion dans l'économie sénégalais des ressortissants sénégalais bénéficiaires d'une aide publique française à la réinsertion entre le Ministère chargé des émigrés de la République du Sénégal et l'Office national d'immigration de la République française conclue à Dakar le 7 mai 1987, non publiée au JORF ; Accord entre le gouvernement de la République français et le gouvernement de la République du Mali sur l'aide à la réinsertion dans l'économie malienne des travailleurs ayant émigré en France, conclu à Paris le 17 décembre 1987 et entré en vigueur le 1er avril 1990, JORF du 4 juillet 1990.

structures administratives chargées de représenter les intérêts et les revendications des émigrés et capables de répondre en même temps aux exigences des partenaires internationaux.

Par delà la relation complexe, empreinte de défiance et source de tensions politiques, qu'entretiennent les citoyens émigrés avec leur État, le motif de la réinsertion s'est inscrit dans la formulation nationale, voire nationaliste, d'une représentation gratifiante des émigrés, en tant que contributeurs fidèles et actifs à l'économie du pays. A l'opposé, l'expulsion est perçue comme un phénomène politique problématique, révélateur de l'asymétrie des rapports de force interétatiques.

Souvent vitaux pour les économies domestiques, les apports financiers des émigrés ont suscité la convoitise des États qui souhaitaient exercer leur contrôle, non plus seulement sur le plan politique mais aussi économique, afin de s'assurer que cette manne privée (assimilée à une « rente migratoire ») profiterait à la croissance nationale. En outre, la mise en œuvre d'une coopération en matière d'insertion des travailleurs émigrés dans l'économie nationale a résulté d'une certaine convergence d'intérêts entre la politique française du retour et les orientations politiques et économiques des États sénégalais et malien consécutives à l'application des premiers plans d'ajustement structurels, au cours des années 1980[1272].

Au Sénégal comme au Mali, l'aide à la réinsertion a ainsi pu renforcer la priorité donnée à l'auto-emploi et la valorisation de l'initiative privée résultant du processus de désengagement des États. Du point de vue des pays d'émigration dépendant de l'aide internationale, les programmes de réinsertion, qu'il s'agisse du financement de formations professionnelles ou d'activités génératrices de revenus, représentent une part certes non prépondérante mais non négligeable de l'aide au développement, a fortiori quand elle sert de préalable pour accéder à d'autres ressources extérieures. De part et d'autre des frontières, on a fait valoir la concordance des projets de réinsertion avec les plans nationaux de développement.

La réinsertion au Sénégal, une coquille vide ?

Les pourparlers engagés par Paris à la fin de 1982 pour réactualiser l'accord de formation en vue du retour conclu en 1980 ont fourni au président sénégalais, Abdou Diouf[1273], l'occasion de concrétiser un engagement qu'il avait pris durant la campagne présidentielle, en réponse aux revendications émises par des Sénégalais résidant en France : en 1983, un ministère délégué chargé des émigrés auprès du Président de la République sénégalaise est créé[1274]. L'aide matérielle et administrative spécifique octroyée par l'État français a orienté son action vers la coordination des mesures de réinsertion économique et sociale des émigrés.

[1272] Sur ce sujet, voir : Diouf Makhtar, 1992, « La crise de l'ajustement », Politique africaine, n°45, p. 62-85 ; Châu Lê, 1992, « Politiques économiques et crises durant les 30 années d'indépendance », Politique africaine, n°47, p. 31-42

[1273] Abou Diouf est devenu Président du Sénégal le 1er janvier 1981 après la démission de Léopold Sedar Senghor..

[1274] En 1993, les compétences du ministère des Affaires étrangères furent élargies pour inclure celle du ministère chargé des émigrés. Dix ans plus tard, un ministère des Sénégalais de l'extérieur a été institué.

L'année suivante, l'Office national des migrations (Oni) implante une mission à Dakar[1275], chargée d'agir de concert avec ce nouvel interlocuteur pour élaborer les procédures d'aide à la réinsertion. En mai 1987, ces deux administrations concluent une convention relative à la réinsertion dans l'économie sénégalaise des ressortissants sénégalais bénéficiaires d'une aide publique française dans ce but : outre le financement de projets individuels, des crédits[1276] sont octroyés au nouveau ministère pour mettre en place un Bureau d'accueil, d'orientation et de suivi (BAOS) dont la fonction consiste, entre autres[1277], à prendre en charge les promoteurs de projet de réinsertion. En novembre de la même année, l'État sénégalais créera une Délégation à l'insertion, à la réinsertion et à l'emploi chargée d'assurer la gestion du Fonds national pour l'emploi dont l'objectif est de subventionner l'auto-emploi à travers la création de petites entreprises, pour les salariés touchés par les procédures collectives de licenciement économique, pour les agents de l'État soumis aux mesures de compression du personnel, pour les diplômés de l'enseignement supérieur au chômage et pour les émigrés dans l'année suivant leur retour au Sénégal.

Inscrit dans une logique analogue d'éviction et d'insertion, le dispositif français d'aide à la réinsertion des émigrés est ainsi apparu comme une mesure complémentaire aux programmes d'accompagnement à la reconversion et à l'auto-emploi élaborés par le gouvernement sénégalais afin d'atténuer les incidences sociales néfastes des politiques prescrites par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Vu le contexte de précarisation du travail et la détérioration des conditions de vie au Sénégal, les ressources limitées des administrations sénégalaises et l'opacité des rouages administratifs encadrant l'octroi des subventions, les réalisations des Sénégalais revenus de France ont été éphémères et marginales (Plein droit, 1988 : 30-31). En outre, ce qui a été présenté à l'origine comme une aide apparaissait en pratique comme une source d'endettement des bénéficiaires, transformés en débiteurs.

De 1987 à 1990, seuls une vingtaine de Sénégalais ont été impliqués dans cette expérimentation, dont la mise en œuvre s'apparentait, d'après le récit d'un salarié de l'Anaem alors en poste à Dakar, à un bricolage complexe, à une « usine à gaz » :

> « Il y a eu 500 millions de francs CFA dégagés par la Caisse centrale de coopération économique et mis en place par la Banque de développement du Sénégal. Il y a eu une vingtaine

[1275] Avant 1984, l'Oni n'exerçait son rôle de gestionnaire des procédures d'immigration qu'à distance, depuis son siège parisien. A partir de 1974, dans le cadre de la refonte post-indépendance des règles de circulation des personnes, un collaborateur du Consul général de France à Dakar a endossé la fonction de « correspondant de l'Oni » et été secondé si nécessaire par des missions sur place de cadres de la direction de l'Oni en France. Une structuration similaire de la présence de l'Oni au Mali a été mise en place en 1977.

[1276] Le montant total des crédits octroyés en 1983 et en 1987 s'élevait à 650 millions de francs CFA.

[1277] D'après le décret présidentiel de juillet 1987 fixant ses fonctions, le BAOS est chargé de « donner aux émigrés toutes les informations utiles relatives aux conditions de leur réinsertion à leur retour et mettre à leur disposition toute documentation nécessaire à la réalisation de leurs projets ; d'appliquer la politique de promotion, mobilisation et de transfert de l'épargne des émigrés ; d'assurer la mise en œuvre et le suivi d'un cadre incitatif en vue d'une meilleure intégration dans les divers secteurs de production ; de faciliter le montage technique et financier des projets individuels et collectifs de réinsertion, en collaboration avec les institutions publiques et privées et les services techniques et financiers compétents ; d'assurer le suivi-conseil de la gestion technique des projets. »

de prêts parce qu'on a dit que les plafonds des prêts ne pouvaient pas dépasser 20 millions de francs CFA, donc tous les projets étaient calés à 19 999 999 de demande de crédits. Et il n'y avait personne pour gérer ça, c'était géré politiquement par des cabinets des ministères donc ça a été tout et n'importe quoi… Et la banque s'en foutait puisque c'était de l'argent qui n'était pas à elle donc que les gens remboursent ou pas, elle ne perdait rien. Et donc il y a eu une vingtaine de projets qui ont été financés autour de 20 millions mais personne n'a remboursé. Il n'y en a un qui a quand même remboursé parce qu'il est mort et que c'est l'assurance vie qui a remboursé. Puis une deuxième ligne de crédit, sous de nouvelles conditions, a été mise en place ici. Les banques étaient quand même responsables des recouvrements, des prêts-recouvrements donc il y a eu toute une usine à gaz qui a été mise en place avec des comités de financements, d'études des projets, de suivi. Mais c'était intéressant parce qu'au moins, on s'occupait un petit peu des migrants[1278]. »

Les premiers jalons d'une coopération bilatérale d'aide à la réinsertion ont ainsi permis à l'administration française, via les représentations de l'OMI à l'étranger, d'étendre la sphère du contrôle des migrations en instituant une collaboration avec les autorités nationales dans ce domaine.

L'aide aux Maliens de France, l'alibi humanitaire d'une politique de charters ?

La prise du pouvoir et l'instauration d'un régime militaire par Moussa Traoré en 1968 a été de pair avec un processus de libéralisation contrôlée de la circulation des citoyens maliens qui, depuis l'indépendance, étaient acculés à des départs clandestins en raison de la politique de maintien de la main-d'œuvre sur place et à sa mobilisation dans les champs collectifs instituée sous la présidence de Modibo Keïta (1960-1968). Révélatrice du changement de perception de la migration par l'État, la qualification des émigrés en tant que « Maliens de l'extérieur » est apparue durant les années 1970 dans le vocabulaire des pouvoirs publics : « Ceux-ci les considèrent comme des citoyens expatriés susceptibles de soutenir la croissance économique nationale par leurs flux financiers en direction des villages de départ des travailleurs. » (Gary-Tounkara, 2010 : 149). Toutefois ce n'est qu'au début des années 1980 qu'a émergé un début de prise en considération des expatriés par le régime autoritaire, soucieux de maintenir son emprise, tant sur le plan politique qu'économique, face à la dégradation de la situation politique et sociale au Mali.

L'encouragement et la valorisation des initiatives associatives telles que les diverses coopératives agricoles ou les infrastructures de santé créées avec le concours des émigrés dans la région de Kayes, n'étaient toutefois pas sans ambigüité : les pouvoirs publics ont parfois portée ces réalisations au bilan des efforts de l'État (Daum, 1995). On pouvait lire, dans le plan quinquennal de développement économique et social adopté en 1981, que celui-ci inaugurait une « stratégie de développement intégré de base fondée sur l'initiative créatrice des populations elle-même. La stratégie sera mise en œuvre à travers les associations villageoises[1279]. »

[1278] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008, à Dakar.
[1279] Ministère du Plan et de l'économique du Mali, 1980, Plan quinquennal de développement économique et social 1981-1985, p. 4.

Malgré une attitude suspicieuse envers l'essor du tissu associatif[1280], l'État voyait dans la structuration et la mobilisation du tissu associatif un moyen de s'assurer un accès aux différentes sources de financement extérieures, qu'elles émanent des institutions publiques françaises dans le cadre de la réinsertion, ou plus largement des programmes de lutte contre la pauvreté portés par les agences multilatérales et les ONG. La coopération instituée en 1982 entre les autorités maliennes et le Fonds monétaire international a participé de cette politique qui a fait des associations des intermédiaires nécessaire à la justification et à la captation de la « rente du développement » (Bierschenk et al., 2000).

La question de la structuration de la population à l'étranger n'était pas absente des débats institutionnels. Le projet d'un ministère des Maliens de l'Extérieur a ainsi été évoqué à plusieurs reprises à compter des années 1980, et notamment à la veille des élections législatives de 1988 : certains ambassadeurs ont vu dans cette proposition une façon de satisfaire les revendications de leurs compatriotes immigrés pour s'assurer de leur allégeance (Gary-Tounkara, 2010). Mais cette idée s'est heurtée à l'hostilité du ministère des Affaires étrangères, soucieux de préserver l'intégralité de ses prérogatives, et plus encore à celle du président Traoré qui entendait conserver l'entière maîtrise du pouvoir et de son contrôle sur les expatriés.

Si la diaspora malienne ne constituait pas une priorité pour Moussa Traoré, la conférence annuelle des ambassadeurs du Mali, qui s'est déroulée en mars 1982 à Bamako, a néanmoins donné l'opportunité au gouvernement d'amorcer une réflexion sur la promotion des intérêts des émigrés (voir encadré ci-dessous). A cette occasion, il a été suggéré de sécuriser leur séjour à l'étranger (ne serait-ce qu'en facilitant la délivrance de documents d'identité dans les consulats) et d'organiser leur participation à l'économie nationale par la capitalisation des transferts de fonds, sinon par l'adoption de mesures facilitant leur réinsertion.

Proposition de la conférence des ambassadeurs du Mali à Bamako en 1982

« En raison de l'importance numérique de nos ressortissants à l'extérieur et le rôle actif qu'ils pourraient jouer dans le processus de développement économique et social du Mali, la conférence s'est félicitée de l'heureuse initiative de la constitution d'une commission nationale présidée par le secrétaire politique de l'UDPM et chargée de se pencher de manière approfondie sur la question […] a recommandé :

- La délivrance dans les meilleurs délais par les autorités compétentes de pièces d'identité nationales ;
- La signature, en cas de besoin, de conventions d'établissement et de libre circulation des personnes et des biens avec les pays hôtes ;
- L'encadrement, la formation et l'organisation d'une manière générale de nos compatriotes en vue de faciliter leur réinsertion dans le processus de développement économique et social du pays ;
- L'attribution de lots à usage d'habitation aux Maliens à l'étranger. »

L'Essor, 14/3/1982, « Recommandations de la 5e conférence des ambassadeurs du Mali », p. 6.

[1280] Le régime militaire a tenté en vain d'encadrer les associations en imposant à partir de 1982 des représentants du parti unique dans la gestion des associations villageoises (ton en bambara).

A l'inverse, les pratiques d'expulsion massives de Maliens par les pays africains depuis les années 1960, n'ont suscité qu'à de rares occasions la réaction des autorités bamakoises (Bredeloup, 1995 ; Gary-Tounkara, 2010). Et le fait que ces pratiques aient par la suite constitué une violation flagrante du régime de libre circulation en 1979 au sein de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest[1281] (Cédéao) n'a pas changé l'attitude mutique du gouvernement. Comme l'a observé Clara Lecadet, « l'insertion dans la constitution malienne d'une clause autorisant un "abandon total ou partiel de sa souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine"[1282] montre le peu d'intérêt du pays pour une gestion stricte de ses frontières » (Lecadet, 2011 : 117).

Ce n'était pas tant la question des expulsions qui préoccupait le régime dictatorial que les arrivées massives et précipitées d'un groupe perçu comme contestataire et donc peut-être dangereux, dans un pays économiquement faible et déjà en proie à une indocilité croissante de la population. Mais peu à peu, l'opposition politique à la dictature de Moussa Traoré, dans et hors du Mali, a contribué au début des années 1980 à la survenue d'une critique des expulsions intra-africaines et européennes et à la remise en cause de l'attitude passive de l'État malien à l'égard de ces citoyens expulsés, marginalisés et abandonnés à leur sort à l'arrivée. A cet égard, l'arrivée à Bamako, le 19 octobre 1986, du « charter des 101 Maliens[1283] » a constitué un « moment-clé dans l'émergence d'une représentation collective de l'expulsion » au Mali et en France (Lecadet, 2011 : 120).

On peut se demander dans quelle mesure cet événement et l'inscription du sort des expulsés dans le débat public n'ont pas servi de levier politique pour légitimer la coopération en matière d'aide à la réinsertion. Si l'accord franco-malien relatif à la réinsertion conclu en 1987, après trois années de négociations, n'est entré officiellement en vigueur qu'en avril 1990, dès 1988, une représentation de l'Oni a été ouverte à Bamako, avec pour mandat d'administrer le dispositif de réinsertion en collaboration avec les institutions nationales. La partie française s'engageait à octroyer une aide financière pour soutenir la création d'activités économiques, tandis que les autorités maliennes instituaient certains avantages douaniers et fiscaux visant à faciliter l'importation de biens (notamment de véhicules) et simplifiaient la procédure d'acquisition de terres cultivables.

Du fait de l'instabilité politique qui prévalait alors, l'application de l'aide à la réinsertion n'a été effective qu'après le renversement de Moussa Traoré en 1991. La représentation de l'Oni avait fermé ses portes en 1989, pour les rouvrir en 1991[1284]. Toutefois, à l'exemple du Sénégal, l'institutionnalisation de la réinsertion a été aussi complexe que son application a été marginale. Une évaluation pour le compte du ministère des Affaires étrangères en 2000

[1281] Cédéao, 1979, Protocole n°A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et *d'établissement* fait à Dakar le 29 mai 1979.
[1282] Extrait de l'article 70, titre XI relatif à l'unité africaine, de la Constitution malienne du 2 juin 1974. Depuis l'indépendance en 1960, cette clause a été inscrite dans les différentes lois fondamentales du pays (cf. art. 117 de la constitution malienne du 12 janvier 1992).
[1283] Sur ce sujet, voir le photo-reportage « 101 Maliens » réalisé par Yohanne Lamoulère et Frédéric Decosse, en partenariat avec l'Association de coopération Nafadji-Pays d'Arles, sur le site www.picturetank.com (2008).
[1284] De 1995 à 2000, l'Omi a étendu sa présence à Kayes dans le cadre d'une « Cellule migration développement », cogérée avec des représentants du ministère malien du Travail et de l'emploi.

observait ainsi que depuis la mise en œuvre du dispositif, « les États partenaires avaient éprouvé des difficultés à s'associer pleinement » (Neu, 2000 : 12), réticence qui s'observait également parmi les Maliens installés en France : seuls 422 d'entre eux en avaient fait la demande.

Les Maliens de l'extérieur ont été partie prenante du processus de démocratisation du pays et ont porté leurs revendications lors de la conférence nationale souveraine à l'été 1991. Dès le renversement du régime autoritaire en mars 1991, le gouvernement de transition avait créé un ministère des Maliens de l'Extérieur, qui a été délégué aux Affaires étrangères à l'avènement de la III^{e} République en 1992 puis transformé en un ministère de plein droit des Maliens de l'extérieur et de l'Intégration africaine (MMEIA). Celui-ci est doté d'un organisme technique, la Délégation générale des Maliens de l'extérieur (DGME) dont le mandat[1285] a inclus le suivi des programmes d'aide au retour. La reconnaissance des citoyens expatriés en tant qu'entité politique à part entière s'est également traduite par leur inclusion au sein des instances de représentation nationale (13 sièges à l'Assemblée nationale, par exemple) et par la création d'un organe consultatif spécifique, le Haut conseil des Maliens de l'extérieur (HCME).

Révélatrice de l'ajustement des autorités au phénomène migratoire, la déclaration de politique nationale de population du Mali élaborée en mai 1991 a érigé la migration internationale en un élément stratégique du devenir économique et social du pays. L'ensemble des dispositions prescrites en vue de cet objectif illustre la relation ambivalente entre le développement et les migrations, puisque l'émigration est envisagée à la fois comme cause et conséquence de la dégradation du contexte économique national (« l'ampleur de l'émigration prive le pays des ressources humaines dont il a besoin pour son développement[1286] », il faut « favoriser le développement afin de réduire la migration hors du pays ») et comme facteur potentiel de croissance (il est question de « sensibiliser la population émigrée de façon à ce qu'elle soit guidée par les objectifs fondamentaux de développement du pays » et de « renforcer les mécanismes visant à faciliter le transfert de fonds des émigrés dans le pays et à leur permettre d'accroître leur participation dans le développement du pays »).

C'est par ailleurs dans l'affirmation d'un devoir de l'État malien envers ses émigrés, et non d'une obligation exigée par les pays d'immigration, qu'est suggérée l'adoption de mesures

[1285] Cette administration est apparue en 1995 sous la forme d'un « comité interministériel chargé des Maliens de l'extérieur » et été transformée en DGME en 2000. D'après l'ordonnance du 25 septembre 2000, « la Délégation générale des Maliens de l'extérieur a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière d'administration, d'assistance, de protection et de promotion des Maliens de l'extérieur et d'assurer la coordination et le contrôle des missions diplomatiques et consulaires qui concourent à la mise en œuvre de cette politique. A ce titre, elle est chargée de veiller à la protection des intérêts des ressortissants maliens établis provisoirement ou de façon permanente à l'étranger ; d'animer, coordonner et suivre les différentes actions d'aide au retour des Maliens de l'extérieur ; de veiller à la création des conditions permettant la participation des Maliens de l'extérieur au processus de développement économique et social du pays ; d'impulser et coordonner l'action consulaire du Mali ; de veiller à l'application des accords et traités relatifs à l'établissement et à la circulation des personnes et des biens. »

[1286] Ministère du Plan et de la coopération internationale, Déclaration de politique nationale de population du Mali, 8 mai 1991. Cette préoccupation vis-à-vis d'une déperdition du capital humain (ou « fuite des cerveaux », selon une expression courante) s'est traduite par la participation du Mali au programme onusien Tokten (Transfer of knowledge through expatriate nationals), à partir de 1998, qui vise in fine à « favoriser le retour définitif des compétences nationales expatriées ».

visant à « faciliter l'insertion des migrants de retour dans la vie économique[1287] ». S'il est resté à l'état de la déclaration d'intention, ce programme semblait néanmoins jeter les bases d'une politique de régulation des migrations ouvrant la voie à d'éventuelles concertations internationales :

> « En dépit de la contribution financière des migrants à l'économie du Mali, il est impératif que le gouvernement adopte des mesures pour rendre les migrants conscients des avantages et des inconvénients de la migration internationale, étant donné que la communauté internationale est de plus en plus hostile aux émigrés[1288]. »

Au cours des années 1990, le renforcement des contrôles migratoires au sein de l'Union européenne et la volonté du gouvernement français de transformer les conventions relatives à l'immigration qui avaient été contractées aux lendemains des indépendances en accords de réadmission ont concouru à la refonte de la contractualisation des politiques migratoires et des méthodes de coopération bilatérale dans ce domaine[1289].

C'est dans ce contexte de négociations délicates qu'a été élaborée la politique de codéveloppement liée à la gestion des flux migratoires[1290], conçue comme un « levier fort pour dynamiser la politique de retour[1291] » et, en particulier, l'aide au retour et à la réinsertion dont l'« efficacité n'était plus perceptible[1292] » du point de vue des pouvoirs publics. Les premières expérimentations des politiques de réinsertion menées au Mali et au Sénégal, notamment dans le cadre du « programme développement local migration » (PDLM), ont servi de laboratoire politique aux tenants de cette réforme.

Institué en 1997, à l'initiative de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur et de son conseiller, Sami Naïr, le concept de « codéveloppement » visait, d'après le discours officiel, à « valoriser les capacités intellectuelles et financières des migrants au service de leur pays d'origine[1293] », autrement dit à « positiver la migration[1294] ».

Le « codéveloppement » a donné lieu à des interprétations multiples et à des usages concurrents qui paraissent s'ignorer les uns des autres. Si certains observateurs ont vu dans cette orientation l'expression d'une reconnaissance institutionnelle des immigrés en tant qu'acteurs économiques contribuant à l'amélioration des conditions de vie dans leur pays natal, la négociation des conventions afférentes a mis à jour la conditionnalité de l'aide publique correspondante à la participation des pays d'émigration au contrôle de leurs frontières.

[1287] Idem.
[1288] Ministère du Plan et de la coopération internationale, Déclaration de politique nationale de population du Mali, le 8 mai 1991.
[1289] Sur ce sujet, voir : Lallemand et al, 1997 : 128, 152-153.
[1290] Dans les années 1980, ce concept était associé à un objectif de réforme des politiques commerciales et de coopération internationale fondé sur le transfert de savoir-faire et de haute technologie en échange de main-d'œuvre et de ressources naturelles. Inscrite dans une perspective macro-économique, cette définition n'était pas associée au contrôle des migrations.
[1291] Sénat, 2006, Rapport n°300 (2005-*2006) de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine*, p. 202.
[1292] Sénat, 1993, Compte rendu intégral, séance du 7 décembre 1993, JO n°96 S. (CR), p. 5701.
[1293] Godfrain Jacques, Cazenave Richard, 2007, Rapport sur le codéveloppement, p. 34.
[1294] Expression reprise des entretiens réalisés au sein des cellules de codéveloppement au Sénégal et au Mali.

L'objectif français d'organiser 25 000 départs via l'aide au retour a suscité de vives réticences parmi les pays visés, notamment le Maroc, le Sénégal et le Mali. Lors d'une tournée africaine dédiée à la promotion de cette politique en décembre 1997, soit quelques mois après l'arrivée du « 36e charter Debré » qui avait entraîné de vives protestations à Bamako tant parmi les personnes expulsées qu'au sein de la population, Lionel Jospin avait annoncé devant l'Assemblée nationale malienne la fin des renvois collectifs en échange d'une implication accrue des États africains dans le contrôle des migrations[1295]. En France, des responsables d'associations de développement villageois ont dénoncé l'artifice de la démarche partenariale annoncée et refusé d'être les intermédiaires d'un tel échange : « Ils veulent bien de nous comme partenaires, à condition que cela soit pour vendre nos frères » (Daum, 1999 : 76-77). « Le codéveloppement, nous, cela fait longtemps qu'on le pratique, qu'on le met en œuvre de façon réelle[1296] » a également rétorqué le Collectif des ouvriers sans papiers du foyer de Drancy, ajoutant que « les expulsions sont un risque vital pour des régions entières de notre monde ».

Après trois années de discussions, le Mali et le Sénégal ont respectivement conclu avec la France une convention de codéveloppement qui « définit en commun les politiques spécifiques de développement, liées aux flux migratoires[1297]». Cette énoncé témoigne d'un espace politique de concertation institutionnalisé où l'aide au développement est subordonnée au partage du contrôle migratoire : ainsi, un comité franco-malien sur les migrations a été créé en décembre 1998, suivi en mars 1999 par un comité mixte franco-sénégalais sur le codéveloppement et les migrations.

Significative des enjeux nationaux particuliers qui ont parcouru ces négociations, la question de l'encadrement des migrations fait l'objet d'une formulation propre à chaque État. Alors que, dans le cas sénégalais, il est question d'une « maîtrise commune des flux migratoires », passant notamment par le « renforcement de la coopération […] pour la prévention de l'émigration illégale, l'action contre l'immigration irrégulière et l'organisation de la mobilité contrôlée[1298] », l'accord conclu avec le Mali concerne la « mobilité des personnes dans le cadre du codéveloppement » avec pour finalité de faciliter l'obtention de visas de circulation entre les États parties. Il est en outre précisé que les politiques de codéveloppement franco-maliennes sont « complémentaires de celles visant à l'intégration des migrants qui font le choix de rester en France et de celles portant sur la gestion conjointe des flux migratoires[1299] ».

[1295] Libération, 22/12/1997, « Jospin annonce au Mali la fin des charters. En échange, il demande aux pays africains de coopérer ».
[1296] *L'Humanité*, 30/8/1999, « Nous, ouvriers sans-papiers… Lettre ouverte au ministre de l'Intérieur par le Collectif des ouvriers sans papiers du foyer de Drancy ».
[1297] Extrait de l'article 1er des conventions de codéveloppement contractées par la France avec le Mali et avec le Sénégal en 2000.
[1298] Article 4 de la convention de codéveloppement entre le gouvernement de la république française et le gouvernement de la république du Sénégal, fait à Paris le 25 mai 2000.
[1299] Article 1er de la convention de codéveloppement entre le gouvernement de la république française et le gouvernement de la république du Mali, signé à Paris le 21 décembre 2000.

Les discours respectifs des autorités maliennes et sénégalaises vis-à-vis du « codéveloppement » et les objectifs des dispositifs nationaux qui sont nés de ces accords montrent la singularité de chaque pays vis-à-vis des politiques de réinsertion en fonction de leur histoire et leur étroite interdépendance avec la façon dont ces programmes seront reçus parmi leurs ressortissants à l'étranger. Comme le remarquait un membre de la cellule bamakoise de codéveloppement :

> « Il y a une vraie différence entre la mise en œuvre du codéveloppement au Sénégal et au Mali. Alors ça tient à l'histoire, ça tient à différents partis pris, ça tient à la volonté des Sénégalais à la différence de la volonté des Maliens puisque c'est quand même des programmes bilatéraux. Au Sénégal, ils ne disent pas il y a la réinstallation Anaem, et cætera. Ils disent : "voilà, nous, on vous donne un outil, vous en faites ce que vous voulez". D'ailleurs, ils ne font pas la promotion de l'Anaem comme nous, on peut le faire ici [au Mali]. Au Mali, on est parti d'un historique qui était différent quand on a mis en œuvre ce programme de codéveloppement, et qui partait d'un dispositif de réinsertion qui fonctionnait tant bien que mal, même si les chiffres n'étaient pas énormes, mais qui a toujours fonctionné alors qu'au Sénégal, depuis le début, cela n'a pas du tout fonctionné. Et au Mali, on a intégré tel quel le codéveloppement dans ce dispositif [de réinsertion]. Et si les Maliens acceptent ça, une gestion un peu franco-française, où dans le meilleur des cas c'est géré entre l'Anaem et le SCAC [service de coopération et d'action culturelle] et dans le pire des cas c'est que l'Anaem qui gère le truc, c'est bien parce que les Maliens ne se sont pas suffisamment approprié le truc aussi ! Et quand je dis "les Maliens", c'est les pouvoirs publics qui ont signé la convention de financement et qui sont acteurs de ce dispositif. A un moment donné, il faut que politiquement ils s'investissent très largement là-dessus, dans le suivi des promoteurs, dans quand ça va pas bien, quand on leur renvoie que des réinsertions, que des mecs sans papiers, quand finalement on sent bien que la communication en France n'est faite que de telle sorte qu'il n'y a que des irréguliers qui rentrent dans ce système alors que tous les autres entrepreneurs potentiels ne sont pas du tout dans ces circuits, à un moment, il faut le dire ! Il faut que politiquement ça soit dit plus largement parce qu'avec les nouvelles lois Sarkozy 2006-2007, on arrive effectivement à une dérive encore plus quantitative, encore plus sur des sans-papiers, encore plus avec des acteurs dont on ne maîtrise absolument pas la communication, qui sont la préfecture et compagnie[1300]… »

Son propos faisait écho avec les observations émises par les salariés de la « cellule relais », chargés de coordonner la mise en œuvre des programmes de codéveloppement à Paris :

> « Le Sénégal a toujours voulu mettre en avant la diaspora qualifiée et hautement qualifiée alors qu'au Mali, le programme a été pensé au départ très en lien justement avec cette question du retour et de la réinsertion. D'ailleurs, si on regarde les plaquettes, là [celle du Mali], on le voit : "l'appui aux porteurs de projets économiques", la "réinsertion par l'économique", donc là on parle bien de retour, et "l'investissement à distance" qui n'a pas fonctionné. Et puis là [celle du Sénégal], on dit bien : " vous avez un projet de création d'activité économique", la question du retour n'est pas mise en avant, c'était plus le projet de création d'entreprise. La composante 2 "mettre votre expertise à projet du pays" concerne la diaspora hautement qualifiée. Et par ailleurs, pour le Sénégal, on peut lancer l'étude du projet d'ici que l'on ait ou non l'intention de rentrer, tandis qu'au Mali, c'est impossible, l'opérateur attitré n'est désigné qu'une fois la personne rentrée en fait. Tout se fait là-bas. Pour le Sénégal, on peut proposer les mêmes outils pour tous, c'est vraiment un service proposé aux Sénégalais en France, quels qu'ils soient. La gestion est beaucoup plus souple. Alors que sur le Mali, on est plus dans la gestion d'outils spécifiques, comme si on avait des publics distincts, donc en gros des promoteurs Anaem-réinsertion d'un côté, et des gens qui sont bien en France et d'autres qui sont sur de la mobilité de l'autre[1301]. »

[1300] Cellule technique de codéveloppement, le 12 septembre 2008 à Bamako.
[1301] Cellule relais pSeau, le 10 décembre 2008, à Paris.

La mise en œuvre d'une politique franco-sénégalaise de codéveloppement s'est, en effet, greffée sur l'agenda politique sénégalais et les promesses électorales émises par Abdoulaye Wade durant la campagne présidentielle envers ces concitoyens expatriés. Elu en mars 2000, son gouvernement a organisé en 2001 un symposium sur un « nouveau partenariat avec les Sénégalais de l'extérieur » à l'issue duquel un programme d'actions visant à promouvoir l'investissement des émigrés au Sénégal avait été élaboré : la « mobilisation des Sénégalais de l'extérieur à l'effort national de développement économique et social » avait à cette occasion été présentée comme le « corollaire du concept de codéveloppement[1302] ».

Les autorités maliennes ont, quant à elles, préféré prendre leurs distances avec ce qui leur paraissait relever d'une confusion de logiques entre la réadmission et l'aide au développement, souhaitant plutôt faciliter la régularisation de leurs citoyens sans papiers en France pour s'assurer du maintien de leurs transferts monétaires et non favoriser leur retour sous le prétexte d'une aide financière ; une attitude qui révèle d'ailleurs certaines des logiques sous-jacentes à la persistance du refus du gouvernement malien de conclure un accord lié à la réadmission depuis 2001.

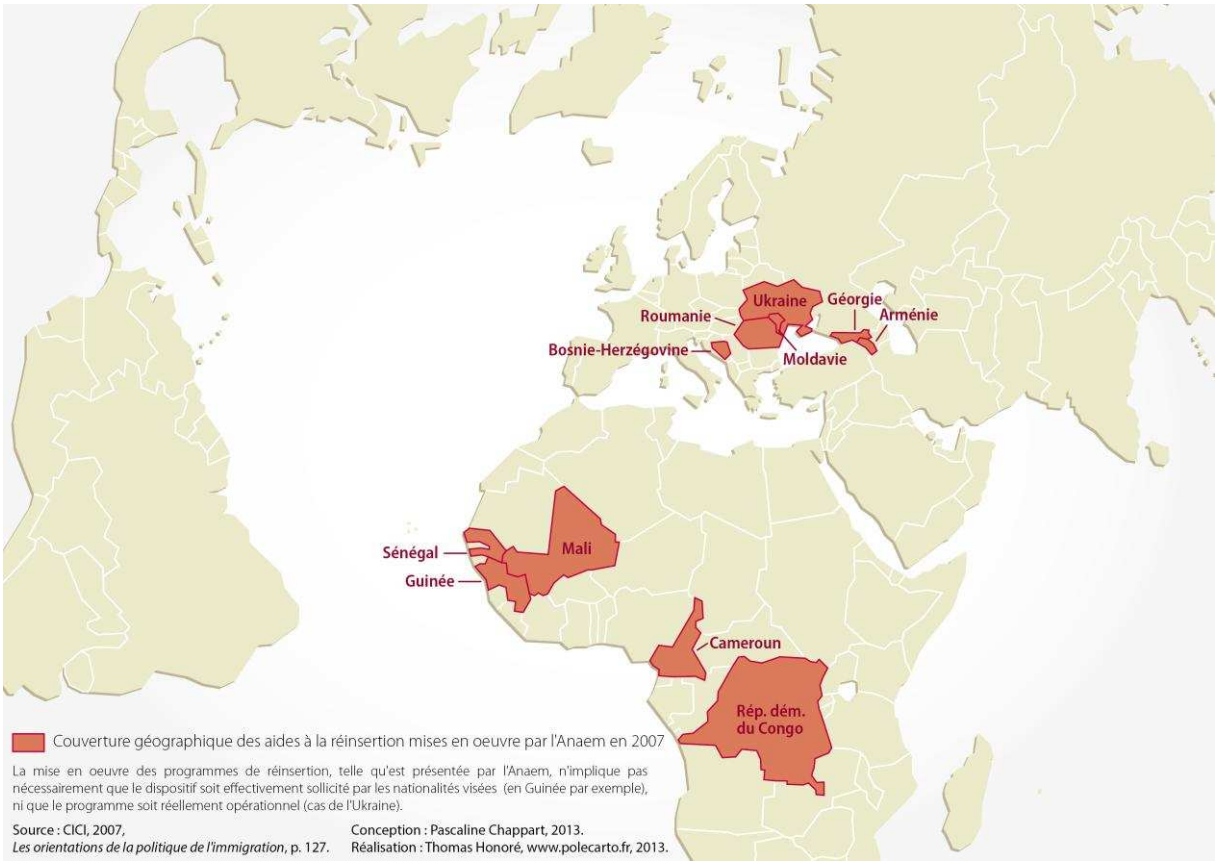
L'aide à la réinstallation administrée par l'Anaem a été intégrée en 2005 dans le projet « Initiatives de codéveloppement » au Sénégal. Au Mali, la politique française de réinsertion a été incorporée en 2003 au programme de « Mise en œuvre du codéveloppement » sous l'appellation du « Programme d'appui aux initiatives économiques des migrants rentrés volontairement au Mali » (PAIM).

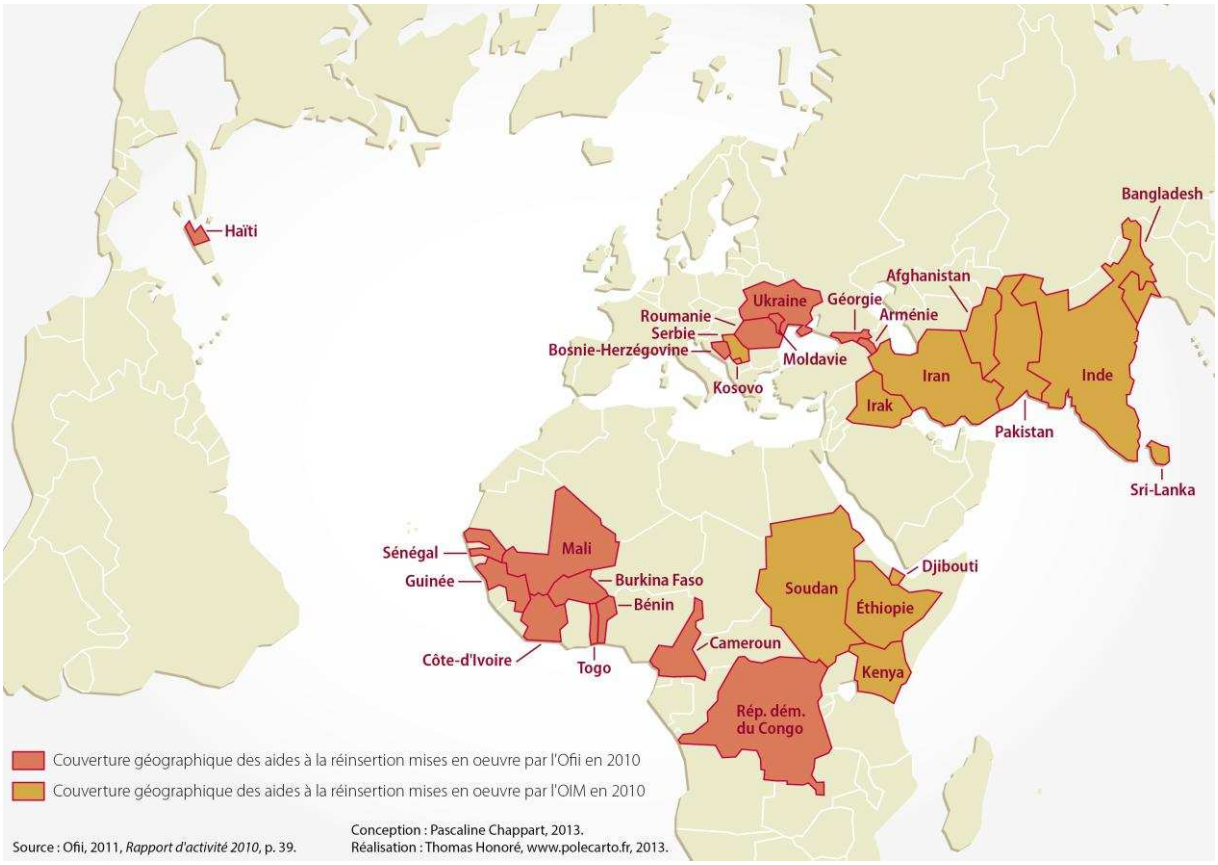
Par la suite, l'extension de la politique de réinsertion à d'autres pays s'est faite sous le label du codéveloppement. Les dynamiques sous-jacentes à leur développement révèlent l'imbrication des logiques propres aux acteurs sociaux à des intérêts politiques plus globaux.

En Roumanie et en Bosnie-Herzégovine, les « programmes de codéveloppement » se sont limités à l'organisation d'une aide à la réinsertion pour les personnes revenues dans le cadre de l'aide au retour. Leur mise en œuvre est le résultat d'une jonction entre des actions menées par des associations françaises et les préoccupations restrictives du gouvernement français vis-à-vis des demandeurs d'asile originaires de Roumanie depuis le milieu des années 1990 et, dix ans plus tard, de ceux en provenance de Bosnie-Herzégovine.

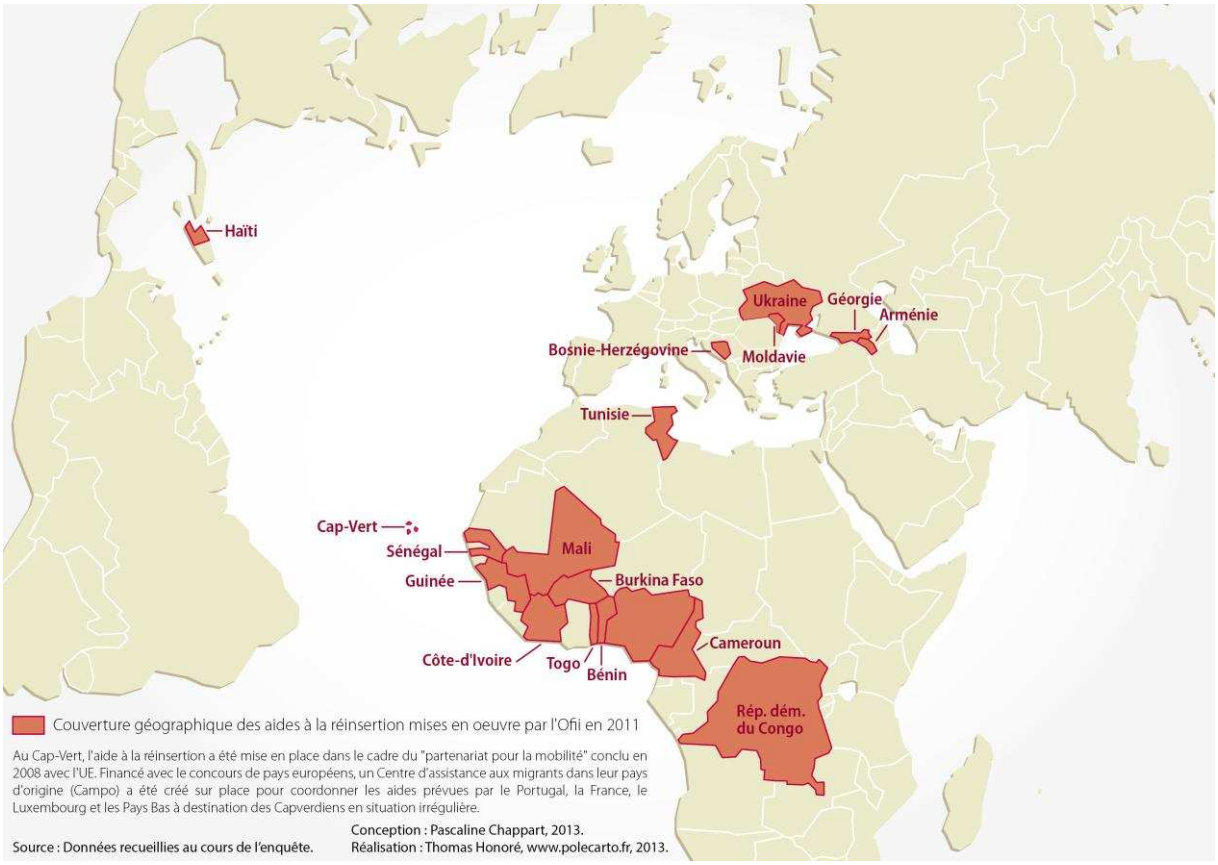
[1302] Ministère des affaires étrangères et des Sénégalais de l'extérieur, 2001, Termes de références du projet *d'appui à l'information, la sensibilisation, à la formation des sénégalais de l'extérieur, au financement et au suivi de leurs projets de réinsertion et de leurs actions de participation à l'effort national de développement* économique et social.

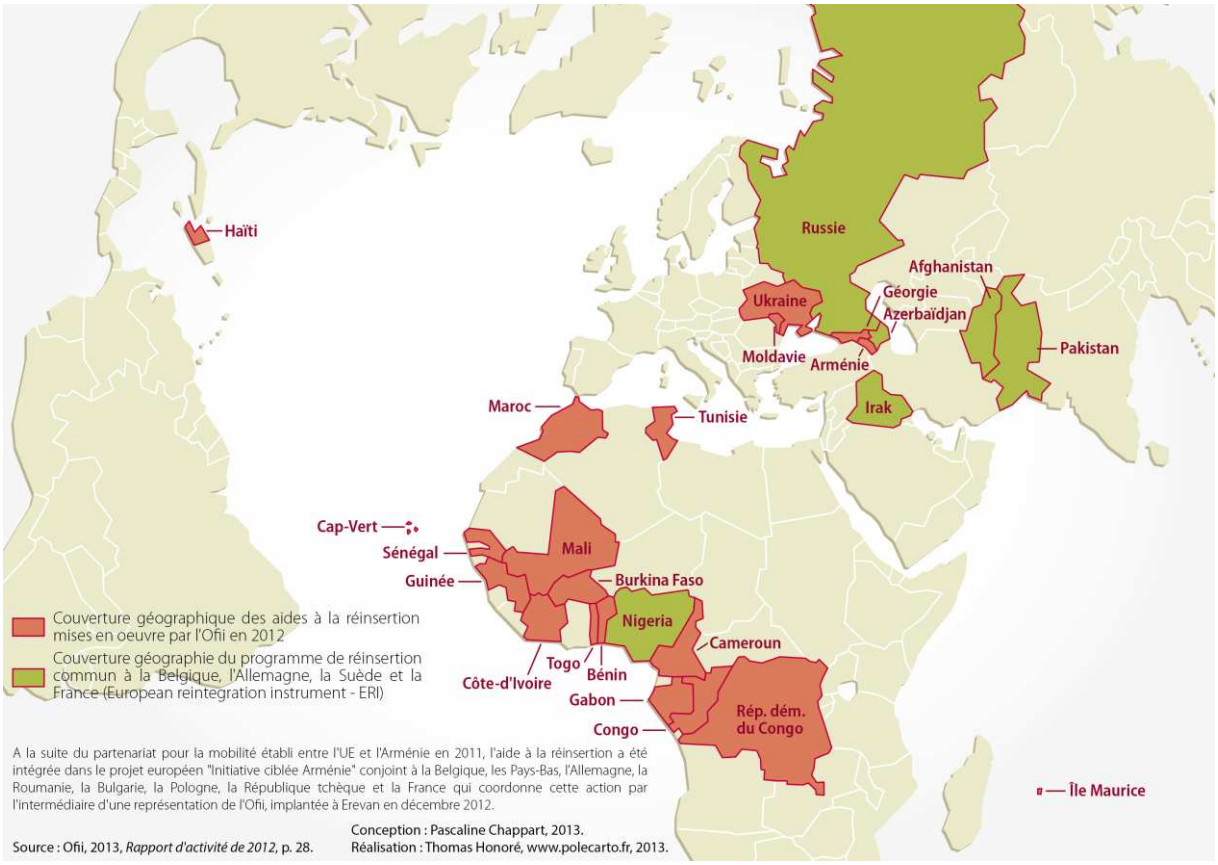
L'évolution de la géographie du dispositif de réinsertion en 2007 et 2010…





… en 2011 et 2012





Synthèse des programmes de codéveloppement mis en place au Sénégal et au Mali

Sénégal	Mali
2005-2008 : Projet « Initiative de Codéveloppement » Financé par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) « Codéveloppement » pour un montant global de 2,6 millions d'euros (1,7 milliard de FCFA) Il prévoit des mesures relatives: - à l'accompagnement des initiatives économiques (investissements et réinsertion) - à la mobilisation de la diaspora hautement qualifiée (expertise) - au développement local dans les régions d'origine (cofinancement de projets associatifs ou de collectivités) **2009-2011** : Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD) Financé par le FSP « Codéveloppement » pour un montant global de 11 millions d'euros Aux composantes antérieures s'ajoutent deux volets : - mobilisation de la jeunesse franco-sénégalaise établie en France (volontariat) - désenclavement numérique des régions périphériques du Sénégal	**2003-2005** : « Mise en œuvre du codéveloppement » Financé par le Fonds de solidarité prioritaire « Codéveloppement » pour un montant global de 2,6 millions d'euros (1,7 milliard de FCFA) Le programme est centré sur la région de Kayes, principale zone d'où sont originaires les Maliens de France et finance : - l'appui aux entreprises (réinsertion économique et investissement à distance) - le développement local (cofinancement de projets associatifs ou de collectivités) - le programme Tokten (expertise scientifique et technique) - la mobilisation de la jeunesse franco-malienne établie en France (échanges socioculturels) **2006-2008** : « Poursuite et renforcement du codéveloppement au Mali » Financé par le FSP « Codéveloppement » pour un montant global de 2,5 millions d'euros. Le programme est étendu à l'ensemble du territoire malien Les mêmes composantes ont été appliquées. Le financement du programme n'a pas été renouvelé en 2009.

L'entrelacs des logiques associatives et institutionnelles en Roumanie

En Roumanie, la mise en œuvre de l'aide à la réinstallation a débuté en septembre 1999 dans le cadre du « Programme codéveloppement migration » (PCDM). Son élaboration est le produit d'une convergence entre deux dynamiques intérieures à la France : l'une a émané d'une association lyonnaise impliquée dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, tandis que l'autre est née des réflexions institutionnelles sur une politique de codéveloppement liée aux flux migratoires.

A partir de 1995, l'association Forum Réfugiés (alors dénommée Comité rhodanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile) s'est intéressée à la situation des ressortissants roumains, et spécialement ceux issus de la minorité rom, qui, après deux ans, étaient de plus en plus nombreux à solliciter l'asile dans la région lyonnaise et à être déboutés de leur requête. Ses salariés ont organisé, à l'été 1995, une « mission d'évaluation » qui visait à « mieux appréhender les modes de pensée et les fonctionnements sociaux, économiques et culturels de ce pays » (Jouve, 1998 : 95).

L'année suivante, cette démarche a été reproduite et guidée, cette fois-ci, par la volonté d'enquêter sur le devenir des familles déboutées de leur demande d'asile et reparties en Roumanie après un séjour à Lyon. En 1996 et en 1997, la moitié des personnes qui ont quitté

le territoire dans le cadre de l'aide au retour était originaire de Roumanie[1303]. Jean-Marc Jouve, alors chargé de réaliser cette étude, a dressé le bilan suivant :

> « Très vite, il nous est apparu qu'une aide sociale et économique pouvait être une solution appropriée pour certains. En effet, les profils sont différents : certains sont entraînés dans une spirale spéculative et illicite, d'autres n'ont pas cette volonté d'enrichissement insatiable et n'aspirent qu'à une vie stable. Il y a des gens fatigués de cette expérience de l'exil et qui seraient certainement d'accord pour faire l'économie de cette aventure, dont les résultats ne sont pas toujours fructueux. C'est donc pour ces personnes qu'il nous a semblé nécessaire de proposer une alternative à une migration qui dissimule son coût réel, en vue d'un maintien constructif dans leur propre pays. […] Nous ne sommes pas dans une optique de charter soft mais dans une volonté affirmée de répondre aux désirs de certaines personnes rencontrées. Il ne s'agit en aucun cas d'empêcher les gens de se déplacer. Cependant, notre expérience montre que parfois certains ont davantage besoin de la liberté de s'établir que de celle de circuler. » (Jouve, 1998 : 95)

Traversé par la volonté de donner aux personnes les moyens de rester en Roumanie, ce projet associatif s'est concrétisé en 1997 avec la création d'une association roumaine rom à Craïova, le Centre d'assistance sociale, économique et professionnelle (Casep), soutenue par des ONG françaises et divers partenaires locaux dont la mairie de Craïova, l'Union des Roms, la Fondation Crimm[1304] et la direction roumaine du travail et des affaires sociales (Jouve, 1998 ; Bourgeois, Brachet, 2003).

Dans le même temps, Forum Réfugiés a réalisé, pour le compte de la Direction de la population et des migrations (DPM), une étude sur le financement et l'accompagnement d'une vingtaine de personnes, certaines déboutées de leur demande d'asile et résidant à Lyon et d'autres revenues en Roumanie, toutes sélectionnées pour leur motivation à mettre en œuvre une activité génératrice de revenus. Pour Forum Réfugiés, il s'agissait alors d'un champ d'action nouveau, « le codéveloppement, avec pour particularité dans ce cas-là, d'être lié à la migration » (Jouve, 1998 : 96).

Cette action était synchronisée avec les propositions gouvernementales d'inclure la Roumanie dans cette logique de coopération. Le ministère français de l'Emploi et de la solidarité a alors informé Forum Réfugié de son intention de mettre en place un programme similaire à celui existant alors au Mali et au Sénégal. Si l'association a proposé de prendre en charge cette intervention, c'est finalement à l'Omi qu'est revenue la mise en œuvre du « Programme codéveloppement migration », à la suite de son implantation à Bucarest en 1998.

Agir pour les déboutés bosniens « chez eux » *: Mir Sada, au devant de l'Anaem* ?

L'application de l'aide à la réinsertion en Bosnie-Herzégovine (BiH) est, une fois de plus, révélatrice du rôle joué par le milieu associatif. En effet, l'extension, en avril 2007, du programme de l'Anaem à la BiH est née d'une réflexion interne à Mir Sada (« la paix

[1303] Sénat, 1998, Rapport n°470 (97-*98) de la commission d'enquête chargée de recueillir* des informations sur *les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérée depuis le 1er juillet 1997*, tome I.

[1304] La Fundația Centrul Român pentru întreprinderi Mici şi Mijlocii (Fondation Centre roumain pour la petite et la moyenne entreprise) est une organisation non-gouvernementale créé en 1993 à Bucarest qui a pour objectif de promouvoir l'entreprenariat privé en Roumanie. Elle a ensuite contracté un partenariat avec l'Omi et figure depuis lors parmi les structures associées à la politique française de réinsertion en Roumanie.

maintenant » en serbo-croate, la langue de l'ex-Yougoslavie). Sa participation au programme de réinsertion témoigne des logiques plurielles qui peuvent participer à l'encadrement des procédures de départs contraints, de l'ajustement des préoccupations sociales liées aux conséquences du déni d'asile et aux effets des départs contraints des requérants déboutés vers un pays encore dévasté par la guerre de 1992-1995.

L'association Mir Sada

Mir Sada a été créé en 1993, durant la guerre, à la suite des rencontres nouées lors d'une marche d'interposition pacifique dans Sarajevo, alors assiégé. Ses fondateurs étaient mus par une logique d'opposition citoyenne et d'échanges avec les victimes de la guerre afin de recueillir des témoignages et de faire connaître la situation de la Bosnie. Ses actions ont d'abord été de soutenir des associations locales formées durant le conflit, telles que celles portées par les femmes de Srebrenica autour des questions de justice et mémoire (recherche des disparus, soutiens aux témoins pour l'arrestation des criminels de guerre) puis, après la conclusion des accords de paix de Dayton en décembre 1995, de contribuer aux activités associatives inspirées par une perspective de pacification et de reconstruction de la vie collective dans un contexte encore marqué par la difficile réinstallation des déplacés et les problématiques du retour dans les villages.

En 1996, priorité est donnée au sein de Mir Sada au soutien à l'éducation, c'est-à-dire à l'organisation de parrainages et d'échanges entre les écoles bosniennes et de la région lyonnaise. Depuis 1998, l'association intervient également pour soutenir les familles qui vivent encore aujourd'hui en camp de réfugiés, faute de pouvoir rentrer dans leurs villages. En 2004, l'association a engagé une réflexion sur la situation économique de la Bosnie et les modalités possibles de sa participation à l'amélioration des conditions de vie là-bas jusqu'à la rencontre des représentants de l'Anaem et la signature d'une convention de partenariat en avril 2007.

L'arrivée d'un millier de jeunes Bosniens dans la région lyonnaise en 2004 et les échanges avec ceux qui vivaient dans un squat à proximité des lieux de résidence des fondateurs de l'association ont, selon eux, marqué un tournant dans les modes d'engagements de Mir Sada :

> « Alors, tout à fait par hasard, en 2004, on a vu se former à cent mètres de chez nous un squat avec uniquement des Bosniens, des jeunes couples, presque toutes les femmes attendaient des bébés, tous des jeunes, autour de 20-25 ans, et comme on connaît bien la Bosnie, on est allé les voir. Cela a été une expérience magnifique mais terrible en même temps. […] C'est difficile de voir vivre les gens dans des conditions comme ça, chez nous, en pleine ville ! […] Et puis on s'est rendu compte, enfin on le savait déjà mais ces gens-là nous ont confirmé qu'ils avaient très peu de chances de s'en sortir dans leur pays, que quand on a 25 ans, on est prêt à tout pour trouver des solutions et de vivre mieux, et qu'ils tentaient leur chance. Ce n'était pas des demandeurs d'asile au sens où ils n'étaient plus en danger. En 2004, il n'y avait plus de danger en Bosnie, sauf que c'était un moment où rentrer dans son village d'origine, c'était encore difficile. Affronter dans son village les gens qui ont tué dans votre village, les gens qui ont tué votre père, votre frère, qui sont encore là, qui vous font des petits clins d'œil le matin en vous disant : "Tu viens boire un café ?" Ce sont des histoires vraies ! Mais entre nous raconter cela, à nous qui connaissons la situation, et puis arriver à justifier de ça auprès d'un tribunal et d'obtenir l'asile, c'est autre chose. Pour ceux qui sont arrivés les six premiers mois, il y a eu 60% d'accords, parce qu'il n'y avait pas qu'à Lyon qu'il y avait ces réfugiés-là, donc l'État français a vite pris des mesures et la Bosnie a été désignée comme pays sûr à l'été 2005[1305]. »

[1305] Mir Sada, le 23 juin 2008, à Lyon.

Pour l'association, il s'agissait alors de refonder son action et de « réfléchir à la façon dont il serait possible de contribuer au mieux être de ces jeunes populations dans leur propre pays[1306] ». En effet, cette expérience semblait revêtir un caractère fondamental pour l'association qui a reconsidéré l'approche humanitaire de ses interventions en BiH au profit d'une logique développementaliste :

> « On a travaillé avec Forum Réfugiés, on s'est beaucoup appuyé sur eux, on a accompagné pas mal de gens dans leurs démarches et puis cela a changé notre regard sur la Bosnie. *Cela l'a* changé comment ? On s'est dit : "Il faut sortir de l'humanitaire et il faut aider au développement". Mais aider au développement, quand on n'a pas de pognon, qu'il n'y a pas d'investisseur français… Donc on a essayé de faire un repérage en 2005. On a cherché qui investissait là-bas, pratiquement aucun français, rien. Il y a des investisseurs allemands, autrichiens mais la France est absolument absente. On était un peu en panne et puis Forum Réfugiés nous a dit : "Si vous voulez travailler sur la question économique, il y a un programme qui existe à l'Anaem pour l'aide au retour, un programme pour la micro-économie pour l'aide au retour des réfugiés". Alors on s'est demandé si on adhérait à cela parce qu'on ne voulait pas du tout participer à cela, on voulait intervenir qu'une fois toutes les décisions prises, on connaissait trop les difficultés des gens, on ne voulait pas du tout rentrer dans le fait de justifier telle ou telle chose, ce n'était pas notre rôle. On a réfléchi, on a été voir l'Anaem en janvier 2007, on s'est présenté et à notre grande surprise, l'Anaem nous a regardé venir en nous disant : "Vous vous intéressez à la Bosnie ?! On n'a personne là-bas, le programme n'existe pas." Donc on leur a demandé pourquoi. "Il n'existe pas". Et on n'a toujours pas de réponse d'ailleurs. Nous, on leur a dit : "Voilà nous ce que l'on sait faire. Il faut que l'on regarde de plus près mais cela nous intéresse". Et puis, Forum Réfugiés, qui était un bon partenaire, nous a bien soutenus là-dedans et on a signé une convention en avril 2007. Cela a été très très vite, ils n'ont même pas cherché à savoir qui on était, nos références[1307]… »

Si la restriction du droit d'asile avait motivé aux yeux des autorités l'instauration du programme d'aide à la réinsertion, la libéralisation du régime des visas de l'Union européenne adoptée en décembre 2010 a motivé la cessation du programme en janvier 2012. Mais l'absence d'intérêt politique français en Bosnie dans les domaines stratégiques[1308] et la dimension restreinte des migrations de la Bosnie vers la France ont sans doute aussi pesé dans ce choix. A l'inverse, les autorités de la France, quatrième partenaire commercial de la Roumanie, ont décidé de maintenir le programme dans ce pays pourtant membre à part entière de l'Union européenne. Les concertations politiques visant à négocier les départs contraints révèlent ainsi de la pluralité des enjeux sur lesquels s'étayent les programmes de l'Anaem. Quelles transformations génèrent l'application de cette politique ?

b. L'administration de la réinsertion : de l'expulsable à l'entrepreneur

« Dans certains pays, l'Anaem peut vous aider à réaliser un projet d'entreprise[1309] ». C'est dans une logique du « préparer et réussir » le « retour dans la dignité » qu'est présenté son pendant, à savoir l'« aide à la réinsertion ». A la rhétorique humanitaire s'ajoute ainsi celle qui vise la création d'une « activité génératrice de revenus et créatrice d'emplois[1310] ».

[1306] Site internet de Mir Sada.
[1307] Mir Sada, le 23 juin 2008, à Lyon.
[1308] Les missions économique et militaire de l'Ambassade de France à Sarajevo ont été fermées en 2008.
[1309] Extrait des dépliants de promotion du programme d'aide au retour et de réinsertion de l'Anaem.
[1310] Site internet de l'Anaem.

Si lors du départ de France, il n'est pas nécessaire d'avoir un projet d'activité défini[1311], ce dernier constitue à l'arrivée un préalable incontournable pour accéder à l'aide à la réinsertion. L'allocation sur place d'une aide individuelle est en effet exclusivement réservée au financement d'une activité considérée comme viable. Pour cela, les demandeurs sont encadrés par une structure chargée de les soutenir depuis la formulation et la présentation de leur demande jusqu'à la mise en œuvre de l'activité, et ce durant un an. Ce suivi est conçu par les représentants de l'Anaem comme une « période suffisante pour pouvoir apporter les critiques nécessaires sur la pratique de gestion sur un projet et pour pouvoir responsabiliser la personne et la laisser entreprendre seule par la suite[1312]. »

Les critères d'éligibilité et le contenu du dispositif de l'Anaem

Pour qui ?	Exclusions	Quoi ?
• Personnes revenues par le biais des aides au retour (ARV et ARH) • Au Sénégal et au Mali uniquement : Personne ayant séjourné en France 2 ans et rentrée par ses propres moyens depuis moins de 6 mois	• Retraités (65 ans ou dont l'état de santé est incompatible avec la conduite d'une activité économique) • Nationaux • Conjoints de Français	• Etude de faisabilité du projet économique • Aide financière au démarrage du projet d'un montant maximal de 4 000 à 7 000 € (sauf en Roumanie : 3 660 €), versée en deux fois (70% puis 30%) • Accompagnement à la mise en œuvre et au suivi du projet pendant un an

Le dispositif prévoit également la possibilité d'accéder à une formation professionnelle liée au domaine d'activité du projet. En pratique, cette option est peu demandée mais surtout peu opératoire du fait de l'absence d'instituts de formation à proximité des lieux de résidence des intéressés, de l'impossibilité d'accéder à une formation en alternance mais également du budget restreint qui lui est consacré[1313]. Si certaines des personnes éligibles au programme souhaitaient poursuivre des études ou compléter leur formation, le primat conféré au projet délégitimait leur demande.

De fait, la réinsertion n'a été appréhendée que sous l'angle du « projet économique[1314] », selon une logique à laquelle est prêtée une vertu intégrationniste. Participant de l'intégration des normes économiques dans les politiques sociales, la promotion de l'entreprenariat est considérée comme une réponse palliative, un moyen d'insertion professionnelle pour toutes les catégories sociales dont l'accès au marché du travail était perçu comme problématique.

[1311] La plaquette de promotion du dispositif réalisée par l'Anaem rappelle d'ailleurs expressément qu'« il n'est pas nécessaire de vous présenter [dans tel pays] avec un projet de réinsertion déjà conçu ou rédigé. »
[1312] Représentation de l'Anaem en Roumanie, le 31 juillet 2009.
[1313] D'après les informations recueillies en Bosnie-Herzégovine, le budget fixé pour 300 heures de formation se limitait à 420 euros. Tout semblait donc fait pour ne pas trouver preneur. Au Sénégal et au Mali, cette possibilité semblait surtout servir, pour les personnes ayant choisi le transport comme domaine d'activité, à l'obtention du permis de conduire.
[1314] On peut d'ailleurs observer que sur un plan historique, l'élaboration de l'aide à la réinsertion en France a été calquée sur la création, d'abord à titre expérimental en 1977, d'aides à la création d'entreprise pour les chômeurs, notamment dans le cadre des plans sociaux. Malgré de multiples réformes, ces aides sont restées en vigueur et sont réglementées par le Code du travail (5e partie relative à l'emploi).

Associée aux politiques migratoires, la priorité donnée à la création d'entreprise sur toute autre forme d'action s'est inscrite dans une conception utilitariste de la migration qui puise en partie sa justification dans l'invocation du mythe du retour sous l'angle « productif[1315] » tout en réduisant la multiplicité et l'imbrication des motifs d'émigration à la question du sous-emploi. Dans ce contexte, le terme de « réinsertion » ne désigne pas tant un processus sociologique qu'une norme sociale réifiée, organisée en tant que procédure encadrant les pratiques sociales et, dès lors, modifiant le sens de la question sociale posée par les retours contraints.

En rupture avec le registre de l'expulsabilité des bénéficiaires de l'aide au retour, les personnes éligibles à l'aide à la réinsertion sont étiquetées comme des « promoteurs », des « porteurs de projets » ou encore des « entrepreneurs », les acteurs des programmes les associant ainsi à la figure plus positive du développeur, de l'émigré qui investit au pays et plus généralement au mythe de l'individu-entrepreneur.

Pourtant, ces personnes étaient généralement associées à des « situations sociales parfois dramatiques[1316] », à un public « paumé », « difficile », ayant des « histoires compliquées » et des « parcours complexes » et qui n'était « pas forcément en capacité de tenir une petite entreprise ». L'objectif affiché de soutenir le « développement d'activités économiques[1317] » n'est donc pas sans contradictions, sachant surtout que tous les acteurs du programmes s'accordent pour penser que « n'est pas entrepreneur qui veut » et que la « création d'entreprise, c'est difficile ».

Face la difficulté de ces « promoteurs », la visée économique de l'aide à la réinsertion s'apparentait, en pratique, à une injonction contraignante. Dès lors comment cette aide est-elle administrée pour faire en sorte qu'ils se saisissent de la conduite prescrite ? En l'absence d'aide et de prise en charge alternatives, comment les acteurs de ce programme se représentent-ils leur rôle ? Quelles logiques contradictoires révèlent les mécanismes institués par ce dispositif et les processus de subjectivation qui en émanent ?

Procédure administrative complexe et chronophage, la mise en œuvre de l'aide s'apparentait à une forme de mise à l'épreuve des personnes éligibles, qui permettait de réguler l'accès au programme à travers une « sélection par la motivation[1318] », révélatrice des tensions entre les normes prescrites et l'inscription des personnes dans ce dispositif. Alors que l'aide à la réinsertion est conçue comme un dû par les personnes revenues dans le cadre de l'aide au retour, il s'agit pour l'Anaem d'un « droit entre guillemets[1319] », soumis aux besoins d'un projet économique, qui doit donc être motivé, répondre à un ensemble d'exigences, et qui ne

[1315] Cette idée a parcouru les débats parlementaires lors de l'adoption de l'aide à la réinsertion en 1984 : « Bien souvent, les travailleurs immigrés sont venus en France pour gagner leur vie, avec l'espoir de financer ensuite, à leur retour au pays, un projet d'une installation » déclarait ainsi Georgina Dufoix pour faire valoir une supposée concordance de la politique de réinsertion avec les aspirations des travailleurs licenciés (Sénat, 1984, Compte rendu intégral, séance du 2 mai 1984, JO n°22 S (C.R.), p. 529).
[1316] Extraits des entretiens réalisés au Sénégal, au Mali, en Roumanie et en Bosnie-Herzégovine.
[1317] Site internet de l'Anaem.
[1318] Représentation de l'Anaem en Roumanie, le 31 juillet 2009.
[1319] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008.

se justifierait qu'en tant que contrepartie de la disposition du demandeur à s'engager à sa propre prise en charge :

> « On les oblige à passer par une aide au projet. Parce qu'on les oblige ! C'est la condition pour avoir une subvention, sinon ils ne voient pas la couleur de l'argent, et comme ils ne veulent pas passer à côté de l'argent… donc voilà c'est un des effets pervers, même s'ils n'ont pas de projet, il faudra qu'ils montent leur projet. »

A travers le projet qu'ils sont incités à élaborer, ils doivent s'inventer comme sujet au travail, créer leur propre place dans la sphère productive et sociale. Autrement dit, il s'agit, pour reprendre la formule d'un salarié de l'Anaem, de les « amener à se mettre dans la peau d'un entrepreneur[1320] ». Le projet économique étant à la fois la condition et la finalité de l'octroi d'un financement, l'ensemble des pratiques et des représentations des acteurs du dispositif sont ainsi structurées autour de cette notion.

L'octroi de l'aide à la réinsertion est conçu comme un processus, jalonné par différentes étapes que l'on peut énoncer de la façon suivante :

1. Vérification de l'éligibilité et enregistrement de la demande auprès de l'Anaem
2. Accompagnement social et technique par l'opérateur pour définir un projet économique
3. Présentation de l'étude de faisabilité et pré-validation du projet par l'Anaem
4. Réunion d'un comité de sélection : validation du projet et de son financement
5. Signature d'un contrat de réinsertion
6. Suivi de la réalisation de l'activité par l'opérateur pendant un an, contrôlé par l'Anaem

Coordonné par l'Anaem, le dispositif repose sur une configuration en triade entre la personne éligible à l'aide à la réinsertion (le « promoteur »), la représentation de l'Anaem qui finance les projets et un « opérateur » à qui l'Anaem délègue l'accompagnement du bénéficiaire dans l'élaboration et la réalisation d'une activité économique.

Présentée par l'Anaem comme une « action de coopération et de développement[1321] », cette procédure est encadrée par diverses institutions dont les positions varient selon qu'elles sont bailleurs des fonds alloués, ou qu'elles en sont réceptrices, mais également selon leurs conceptions et les rôles qu'elles sont amenées à jouer au cours des différentes étapes de la procédure d'information et d'instruction des demandes.

Après avoir présenté les fonctions respectives de l'Anaem et des opérateurs, il s'agira d'interroger les mécanismes qui encadrent la définition du projet et les logiques contradictoires sous-jacentes à la procédure de réinsertion, notamment lors de la tenue des comités de sélection des projets et de la signature du contrat de réinsertion.

[1320] Représentation de l'Anaem au Mali, le 28 août 2008.
[1321] Omi, 1991, OMI Classeur 1992, Fascicule F, p. 419.

Le rôle administratif et comptable *de l'Anaem*

Les représentations de l'Anaem à l'étranger ont pour « objectif d'étudier, de sélectionner et de financer des projets de réinsertion qui s'intègrent dans les plans de développement des pays d'origine et d'en assurer le suivi[1322] ».

En pratique, leur rôle est essentiellement administratif et comptable. Que l'Anaem dispose ou non d'une représentation in situ, l'accès au dispositif est contrôlé par cette administration. En Bosnie-Herzégovine, l'association partenaire du programme ne pouvait intervenir, selon les termes de la convention qui la liait à l'Anaem, qu'auprès des « personnes éligibles et désignées par la représentation de l'Anaem en Roumanie ». Préalable obligé pour déposer un dossier de demande d'aide à la réinsertion, la vérification de l'éligibilité s'inscrit dans les méthodes administratives d'enregistrement et de contrôle des informations individuelles visant à écarter toute fraude éventuelle.

Réservée uniquement aux étrangers repartis de France via les programmes d'aide au retour en Roumanie et en Bosnie, l'aide à la réinsertion est également accessible aux ressortissants sénégalais et maliens ayant séjourné régulièrement en France pendant au moins deux ans et revenus par leur propre moyens dans leur pays natal après moins de six mois. Le public éligible restait pris dans le schème migratoire, et désigné comme migrant et catégorisé par l'Anaem en fonction de la façon dont s'est déroulé son départ de France[1323].

En 2009, avec le nouveau logiciel de gestion des dossiers d'aide au retour, le fichier Oscar, l'Anaem a étendu les modalités d'examen des renseignements fournies par les personnes sollicitant le dispositif de réinsertion. Auparavant les salariés en poste à l'étranger se fondaient uniquement sur le déclaratif et sur les documents présentés par les individus, vu que les dossiers constitués par les directions territoriales en France ne leur étaient pas nécessairement transmis. Si le contrôle biométrique mis en place en France n'a pas été étendu dans les pays visés par la politique de réinsertion, l'incorporation d'une photographie dans le fichier Oscar a néanmoins facilité ce travail bureaucratique d'identification des demandeurs, comme l'observait une salariée de l'Anaem :

> « La prise des empreintes, cela a été d'actualité mais ça a été bloqué pour différentes raisons…Mais déjà la photo dans le fichier, c'est déjà tellement un grand pas pour nous, c'est cela qui nous permet de vraiment travailler. Même ici au niveau du Mali, ils nous envoient des personnes où parfois l'individu que l'on voit arriver n'est pas celui qu'on a sur la photo du fichier et, parfois, ce n'est pas la même photo non plus qu'il y a sur le laissez-passer. Cela reste assez rare mais cela a permis d'éviter certaines fraudes[1324]. »

Mais la traçabilité des individus ainsi instituée pouvait également avoir pour effet de maintenir certaines personnes dans l'identité d'emprunt qu'elles avaient en France en tant que sans-papiers, les contraignant ainsi à se présenter sous une fausse identité pour faire valoir la légitimité de leur demande auprès de l'Anaem et de ses partenaires. Pour percevoir le restant

[1322] Omi, 1991, OMI Classeur1992, Fascicule F, p. 419.
[1323] Les salariés de l'Anaem distinguaient ainsi ceux repartis à la suite d'une invitation à quitter le territoire (IQTF), ceux retournés avec une aide au retour volontaire ou humanitaire (ARV et ARH) et ceux rentrés spontanément (RS), parfois détenteurs d'une carte de résident (RSR).
[1324] Représentation de l'Anaem au Mali, le 15 octobre 2009.

du pécule alloué dans le cadre de l'aide au retour volontaire, il fallait donc se faire passer pour l'identité indiquée sur les attestations remises par les directions territoriales en France, notamment au Mali où l'argent était remis en mains propres.

En Bosnie-Herzégovine, la salariée du consulat de France chargée d'effectuer les virements sur le compte bancaire des personnes découvrait qu'un certain nombre d'entre elles étaient revenues en utilisant des alias. « Ils viennent avec des noms d'emprunt comme ils sont partis avec des noms d'emprunt. Avec la confiance, on arrive à se familiariser avec eux et à voir un peu, petit à petit, leurs réalités » remarquait également un chargé de suivi des projets pour le compte de l'opérateur de l'Anaem à Bamako qui ajoutait : « L'Anaem n'a pas cette compréhension. Elle a pour mission de financer les projets, de recevoir les migrants, de remplir des fiches administratives, point. Ça, c'est le rôle de l'Anaem[1325] ».

Pour les salariés de l'Anaem, ce premier entretien ne visait pas tant à s'assurer de l'état civil de l'individu qu'à amorcer le dialogue pour « le pousser à exprimer ce qu'est son projet » et par ce biais, lui présenter le fonctionnement du programme :

> « Pour lui, il a son projet. Pour nous, on est train de le mettre en place, de voir toutes les composantes parce que la procédure prévoit un certain nombre de choses, l'étude de faisabilité avec l'opérateur, le comité de sélection des projets, et cætera. Le premier entretien, généralement c'est : "C'est combien de sous ?" Alors toute la difficulté pendant cette période avant le comité, c'est aussi de dire : "Les sous, ce n'est pas forcément l'essentiel. L'essentiel, c'est quand même que ce soit quelque chose qui fonctionne, qui te permette de vivre". Si vous voulez, le premier entretien avant l'étude de faisabilité avec l'opérateur, le migrant, il est dans son idée, il a d'autres choses à régler par ailleurs, il parle peu de son projet. Je généralise à peine mais le nombre de personnes à qui j'ai demandé : "C'est quoi votre projet ?" et pendant un quart d'heure m'ont répondu : "commerce de ciment", "sotrama"[taxi collectif] et puis cela n'a jamais été plus loin, c'est la grosse majorité. Donc c'est un peu frustrant. Et puis, le migrant en général a un petit peu peur quand même que son dossier soit refusé, donc il y a un échange qui est un peu biaisé, enfin disons qu'il ne se lâche pas complètement[1326]. »

En tant que bailleurs publics, les agents de l'Anaem chargés de cette procédure sont tenus de « sécuriser l'agent public[1327] », c'est-à-dire de s'assurer que les subventions versées sont utilisées, tant par les personnes recevant un financement que par les partenaires de l'Anaem, conformément aux conditions qui ont été fixées. « Savoir bien gérer une comptabilité et nous rendre compte, cela c'est vraiment essentiel[1328] » considérait d'ailleurs un représentant de cette administration.

Mais, par delà le cadre formel réglementant l'octroi de l'aide, son application variait aussi en fonction des moyens humains et matériel dont disposait chacune des représentations (sachant qu'elles avaient d'autres procédures administratives à gérer par ailleurs), des orientations et des principes privilégiés localement par son personnel en fonction du contexte sociopolitique dans lequel ils intervenaient et de leur marge de manœuvre. Les « rigidités » de la gestion bureaucratique des finances publiques rendaient leurs tentatives d'adaptation du programme souvent vaines :

[1325] Afidra, le 16 septembre 2008 à Bamako.
[1326] Représentation de l'Anaem au Mali, le 28 août 2008.
[1327] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008.
[1328] Représentation de l'Anaem en Roumanie, le 31 juillet 2009.

« Je voudrais moi que les migrants ouvrent un compte, bon ceux qui sont dans des petits villages paumés, ce n'est pas la peine mais au moins ceux qui sont sur Dakar, et qu'au moins la première année, avec l'opérateur, ils aient la double signature obligatoire, c'est-à-dire que sur le chèque, il y ait la double signature et, à ce moment-là, on verse l'argent sur le compte de la personne, ce qui la valoriserait davantage. Mais c'est non, il paraît que ce n'est pas assez sécurisé[1329]. »

« Moi j'ai pratiqué pendant un an et demi du temps de l'Omi. C'est une grosse structure et il y a tellement de rigidité dans l'application de ces mesures qu'il est difficile de faire naître des partenariats comme ça, quelle que soit la motivation ou la bonne volonté. S'il y avait une certaine autonomie pour bien distinguer ce qui se fait dans tel ou tel pays avec les banques, s'il y avait un peu moins la pression sur le chiffre, l'Anaem pourrait essayer pour des projets qui ont fonctionné au bout d'un an, deux ans, de les orienter vers des banques pour des crédits. Et là on n'est plus dans le retour, dans la gestion des flux, on est vraiment dans du développement, et cela donne une autre idée, une autre vision de l'intervention de l'Anaem dans le développement, une vraie. On est tous d'accord pour dire que ce truc, il a besoin d'être nettoyé, revu, reconsidéré. Après ce n'est pas la première fois qu'on le dit, il faudrait qu'il y ait les moyens de le faire. Et c'est d'abord le directeur général de l'Anaem qui dit que…, qui pense que…, et cætera[1330]. »

Ces contraintes avaient pour effet de maintenir le rôle du personnel de l'Anaem dans un registre de contrôle, interprété tant par les bénéficiaires des aides que par les structures partenaires comme une forme de suspicion à leur égard :

« S'il y a bien un truc très fort, c'est qu'ils ont une trouille bleue du comptable, du trésor public, enfin de celui qui doit contrôler leur demande de financement et ce qu'ils attribuent. Vraiment la seule logique de ce truc, c'est une logique de contrôle. Il n'y a pas de logique de développement, il n'y a pas de logique sociale, il n'y a pas de logique de réinsertion[1331]. »

L'opérateur : un intermédiaire entre l'Anaem et le promoteur

Intermédiaires entre le bailleur et le bénéficiaire de l'aide à la réinsertion, les partenaires de l'Anaem sont à la fois capteur et distributeur des aides à la réinsertion. Liées par une convention annuelle renouvelable, ces structures sont chargées d'aider à la préparation du projet, notamment par le biais d'une évaluation des situations individuelles et par la production d'une étude de faisabilité (étude de marché, définition des besoins matériels, humains et financiers, perspective d'activité sur un an) ; de prendre en charge la gestion de l'aide financière (réalisation des achats pour le compte du bénéficiaire) ; d'appuyer le démarrage de l'activité et de l'évaluer pour le compte de l'Anaem (remise d'un bilan sur l'état d'avancement du projet au bout de six mois, bilan global au bout d'un an). Leurs interventions sont considérées par l'Anaem comme des prestations de service.

Payées « au dossier », les sommes qui leur sont allouées sont « forfaitaires[1332] », et le règlement n'intervient qu'après validation par l'Anaem du « service fait » – une première tranche relative à l'aide à la préparation du projet est versée lors de la remise des études de

[1329] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008.
[1330] Cellule technique de codéveloppement au Mali, le 12 septembre 2008.
[1331] Mir Sada, le 24 août 2009 à Tuzla.
[1332] Selon les données fournies par l'association conventionnée par l'Anaem en Bosnie-Herzégovine, la rémunération équivalait à 3 290 euros par dossier, soit 90 euros pour les deux bilans sociaux réalisés dans les trois premiers mois, 2 000 euros pour l'étude de faisabilité du projet, 1 000 euros pour le suivi d'un an et la réalisation d'un rapport semestriel puis final.

faisabilité, la deuxième à l'issue des douze mois de suivi, après présentation des factures et vérification sur pièce et sur place du projet par l'Anaem. Leur rétribution est liée à l'avancement du projet, créant ainsi un système d'interdépendance entre l'accompagnateur et l'accompagné. Les opérateurs chargés d'accompagner sont tenus pour responsables de la mise en œuvre de l'activité des bénéficiaires, au même titre que ces derniers.

C'est un « boulot qui est excessivement compliqué et source de hautes tensions » déclarait le responsable d'une association bamakoise. Par delà la diversité des trajectoires professionnelles des opérateurs et le sens donné à l'accompagnement des bénéficiaires de l'aide à la réinsertion, plusieurs des associations partenaires de l'Anaem faisaient valoir l'« engagement », les « sacrifices » que cette activité leur demandait sans toujours recevoir la reconnaissance des institutions en retour. Mettant en avant leur implication et la proximité avec leur public, elles se démarquaient des bureaux d'études, plus intéressées par l'accompagnement des démarches entrepreneuriales des « cadres qui reviennent au pays » que de « ceux qui font des micro-micro projets[1333] » financés par l'Anaem. Un consultant conventionné avec l'Anaem considérait d'ailleurs que la dimension sociale de l'aide à la réinsertion économique, d'après lui sous-estimée par les bailleurs, avait souvent pour effet de « fausser sa mission[1334] ».

Les opérateurs de l'Anaem devaient par ailleurs composer avec la déconvenue des personnes revenues avec l'aide au retour lorsqu'elles découvraient les modalités encadrant l'octroi d'une aide, dont elles pensaient pouvoir disposer par elles-mêmes. Souvent, la complexité administrative de l'octroi du financement et du contrôle des dépenses les plaçaient dans une situation complexe vis-à-vis de leurs usagers. Les projets « sur le papier » validés en comité de sélection devaient fréquemment être amputés d'une partie de leur contenu matériel, du fait de l'inflation qui sévit dans de nombreux pays, de la variation des taux de changes, des délais entre la validation du projet et la réception du financement par l'opérateur… réduisant ainsi à peu de choses des projets qui d'ores et déjà peinaient à être viables.

Pris entre les exigences du bailleur, la complexité bureaucratique provoquée par l'Anaem en France et sur place, et enfin les attentes des bénéficiaires, les structures devaient quotidiennement concilier des problématiques multiples. Contraintes d'arbitrer entre des logiques plurielles, les organisations chargées de leur apporter un appui dans l'élaboration des requêtes individuelles auprès de l'Anaem privilégiaient parfois l'accompagnement, au détriment de la crédibilité et de la faisabilité des dossiers qu'elles soumettaient :

> « Par exemple, cette dame, elle veut faire une boutique de produits de beauté. Moi, d'expérience, je sais que produits de beauté, ça ne marche pas pour pleins de raisons… Il fait chaud, les produits ne supportent pas la chaleur. L'électricité est chère donc si tu veux avoir un magasin climatisé, avec tout ça, tu ne peux pas payer au bout de deux mois, trois mois, tu arrêtes. Mais s'ils veulent le faire, tu ne peux rien. Dans *des cas comme ça, vous n'essayez pas* de les orienter sur autre chose ? Tu as beau orienter, ils vont s'accrocher à ça. Ils s'accrochent à ça, donc tu les laisses faire mais tu sais que, dans quatre mois, ils ne vont plus être là… Et

[1333] Cadre sans frontières – Sénégal, le 11 août 2008, à Dakar.
[1334] Apsil, le 10 août 2008, à Dakar.

effectivement au bout de quatre mois, cinq mois, ça y est, ils se sont arrêtés. Alors je dis : “on les laisse tomber” parce qu’on n’a pas le choix[1335]. »

Ces organisations jouent un rôle clé dans la production d’un projet réalisable dans le cadre du financement alloué par l’Anaem, par le travail de formulation et de rationalisation qu’elles engagent afin que les personnes s’impliquent et élaborent leur requête. Cela s’observait notamment dans leurs méthodes pour placer les personnes en position d’initiative et de prospection :

« Nous, on a la lourde responsabilité de faire les projets, de monter les projets. En fait, même si nous ne les obligeons pas, de façon anodine, adroitement on les oblige en fait à faire leur projet. Nous, nous sommes jugés aux résultats… Le migrant qui arrive, qui était un employé toute sa vie, déjà faut l’aider à penser dans sa tête, qu’à un moment il y ait un déclic pour que d’employé, il passe comme employeur. La plupart du temps, les gens n’aiment pas faire leur projet, ils veulent avoir l’argent à bouffer. Donc, ils s’énervent, ils se fâchent puis ils arrivent à comprendre les mécanismes et, au bout d’un an, ils sont très reconnaissants[1336]. »

« Alors il faut vraiment adapter le langage ! "Entreprise", "entreprenariat", des choses comme ça pour des gens qui ont tous été sous la botte communiste, qui ont tous eu un travail donné dès le départ, ceux qui étaient en âge de travailler et qui travaillaient dans des géants étatiques… Ce qu’ils me disent, c’est :"Mais employez nous ! Trouvez nous un travail ! Mais pourquoi vous ne garderiez pas cet argent et pourquoi vous ne nous employez pas ? Pourquoi la France ne monte pas une grande entreprise ici et nous emploie tous ?"[1337]. Donc ce système de micro-projet qui leur demande de prendre en main leur vie, cela demande un travail très long ! On accompagne les gens, on forme les gens à réfléchir et à se prendre en main. Vraiment, c’est littéralement ça dans certains cas… On les amène à se dire : "Bon, j’ai cette possibilité, qu’est-ce que moi, je peux faire pour ma famille, par moi-même, avec mes connaissances", et cætera. Donc on essaye de poser des petites pierres qui les mènent jusque là. Et on se rend compte, on a quelques exemples, qu’un an après, ils ont une autre tête ! »

Cette logique de co-construction du projet s’observait dans les lignes de conduites qu’ils partageaient, révélatrices du paradoxe de l’extériorité de la demande d’autonomie : « Ne pas jouer l’assistanat[1338] » et, disait une autre personne, « ce que je veux c’est que la personne s’implique, elle est acteur de son projet, avec notre aide[1339] ». Malgré la neutralité affichée, la relation entre accompagnateur et accompagné s’écartait du rapport d’égalité, le second devant nécessairement en référer au premier pour mettre en œuvre son activité.

Ces mécanismes visaient à faire en sorte que les individus soient amenés à gérer de façon autonome les conditions de leur inscription et de leur participation à la société. Un clivage était instauré entre ceux qui manifesteraient le plus de « motivation », de « sérieux » et qui semblaient les plus à même de négocier le contenu de l’aide et ceux jugés inaptes sinon rétifs à cette logique. La réponse aux effets sociaux de leur expulsabilité en France semblait en quelque sorte renvoyée sur les individus. Le public de l’aide à la réinsertion est ainsi défini et valorisé à l’aune de ses efforts, de sa « débrouillardise », de son « courage », de sa volonté de « se battre pour réussir ».

[1335] Afidra, en 2009 à Bamako.
[1336] Afidra, en 2008 à Bamako.
[1337] Mir Sada, en 2009 à Tuzla.
[1338] Note prise lors d’une conversation informelle avec un chargé de suivi des projets à l’Afidra, le 1er septembre 2008.
[1339] Mir Sada, en 2009 à Tuzla.

Les comités de sélection des projets : attribuer une définition légitime au projet

Une fois l'étude de faisabilité élaborée, chaque dossier est ensuite « passé dans la tuyauterie administrative, à la moulinette[1340] » par un comité de sélection qui valide ou ajourne les projets et décide du montant de la subvention. Malgré ce processus collégial, la décision finale appartient à l'Anaem. Coprésidé par l'Anaem et l'Ambassade de France, ce comité (voir tableau plus loin) peut également inclure d'autres administrations françaises telles que le service de coopération et d'action culturelle (Scac) et l'Agence française de développement (AFD) voire, comme en Bosnie, des fonctionnaires du consulat de France.

Au Sénégal et au Mali, les institutions dites « mixtes » que sont les cellules de codéveloppement sont également parties prenantes de ces réunions, puisqu'elles financent l'étude et l'accompagnement du projet mis en œuvre par les opérateurs. Enfin, peuvent également être impliquées diverses structures nationales liées à l'emploi. A contrario, la non implication des institutions nationales dédiés aux émigrés révèle les enjeux politiques qui sous-tendent ces programmes. L'emprise des représentants des administrations françaises dans ce comité marque une « gestion un peu franco-française » qui traduit l'échec de l'objectif affiché d'une « cogestion » de la réinsertion avec les autorités nationales.

La tenue du comité était conditionnée au Mali par le nombre de dossiers à traiter, tandis qu'en Bosnie-Herzégovine, seules trois réunions annuelles étaient envisagées au démarrage du programme pour l'étude de cinq projets, avec pour effet de laisser en attente les demandes pendant plusieurs mois, voire de rendre l'accès au dispositif illusoire :

> « L'Anaem dit que tant qu'il n'y a pas vingt dossiers, il n'y a pas de comité. Donc si vous êtes le premier arrivé, avant que les vingt dossiers n'arrivent et soient prêts pour le comité, vous avez au minimum six ou sept mois à attendre[1341]. »

> « Ils ne poussent pas pour qu'il y ait beaucoup de projets. Le nombre qui leur convient c'est qu'on présente quinze projets par an. C'est ça le rythme qu'ils nous imposent. Quand on a vu cela, on a dit : "Mais enfin bon, on a cent cinquante personnes qui sont là, on ne va pas mettre dix ans pour leur attribuer un projet ! ». Ils n'ont aucune compréhension de cet aspect-là ! Madame l'Ambassadeur devant nous a tenu le même langage, en disant : "Je ne veux pas que les gens qui sont rentrés attendent dix ans pour avoir l'aide de la France. Il faut que dans quatre ans tout soit terminé". Et donc du coup, voilà, cela a donné de la souplesse au système et donc ce qu'ils demandent maintenant, c'est quinze projets par commission, pas plus et qu'on aille à la prochaine commission que quand les quinze projets ont été réalisés[1342]. »

Alors qu'elle n'était prévue ni en Roumanie, ni en Bosnie, la présence des porteurs de projet était obligatoire au Sénégal et au Mali : le demandeur était amené à se déclarer, à investir la posture du promoteur et à défendre la légitimité de sa requête, l'opérateur venant en appui pour étayer l'argumentaire par des éléments financiers. Cette mise en scène, réelle ou feinte, constituait pour l'Anaem une façon d'évaluer l'inscription du requérant dans la « dynamique de réinsertion » :

[1340] Représentant de l'Anaem au Sénégal, en 2008.
[1341] Afidra, en 2008 à Bamako.
[1342] Mir Sada, à Lyon, en 2009

« Le but premier de ce comité, ce n'est pas de refuser les projets. Mon travail, ce n'est pas de sélectionner puisque vous avez en face de vous des gens à qui on a dit justement : "On va vous financer un projet ". Donc le but, c'est de s'assurer qu'il y a bien eu un travail de fait entre le moment du retour et le moment où on va financer le projet de réinsertion, donc de s'assurer que l'intéressé est rentré dans la dynamique et que ça va durer[1343]… »

La réunion en comité révélait par ailleurs un travail de compromis entre les différentes parties prenantes, concernant la recevabilité du projet au regard des situations individuelles et des critères pertinents pour son financement. Ces échanges mettaient à jour les normes et les représentations invoquées pour définir ce qui pouvait ou non être considéré comme un projet valable, parmi lesquelles figurait le contrôle des déplacements. Le risque de franchissement des frontières participait ainsi pleinement des critères adoptés pour évaluer les projets présentés en Europe, comme le rapportait un membre du comité en Bosnie-Herzégovine :

« On a eu aussi un projet qui a pris pas mal de temps dans la commission, on a dû y passer une bonne demi-heure. C'était un projet dans les transports, donc avec un camion. Et qui dit camion, dit passage des frontières et donc partir ailleurs. Donc cela a pris plus de temps pour voir si le projet était sérieux, réalisable par rapport aux franchissements des frontières. Il s'agit du transport de bois en Bosnie donc il ne franchit pas les frontières mais certains avaient des interrogations sur le fait de passer ou pas les frontières[1344]. »

Cette anecdote montrait les intérêts contradictoires des acteurs impliqués dans le programme et l'ambivalence du sens de l'aide apportée. Pour l'opérateur, « c'était incroyable », précisant que « d'ailleurs maintenant, l'Ofii refuse de financer une activité de taxi ou de transport. Nous, on s'était dit, et les motoculteurs alors ?! [rire] »

Au Mali, la question se posait différemment. Elle était davantage associée à la politique de codéveloppement, et particulièrement à la disposition de la convention concernant l'éventualité d'octroi d'un visa. Dans le cadre du programme de réinsertion, cette hypothèse relevait plus d'une logique de surveillance des « candidats à l'émigration » que d'une réelle opportunité, vu le peu de personnes y ayant véritablement accès :

« Il y a un aspect dans le codéveloppement, comme ils ont tendance à utiliser le terme, c'est la mobilité et normalement tout projet qui est fait ici, au bout de six mois, le monsieur peut avoir un visa pour aller en France et revenir. Ah oui ? Oui parce que sur cette question de mobilité, nous on doit donner une note pour dire si là, il n'était plus candidat à l'émigration. Je fais des recommandations que je fais parvenir au délégué de l'Omi. C'est une lettre dans laquelle j'atteste que celui-là, il n'est pas candidat à l'émigration. Bon, il n'y a quatre cinq personnes pas plus, qui ont obtenu le visa, ils sont repartis puis ils sont revenus. Avant ça se faisait comme ça du temps de l'Omi mais là, l'Ofii n'a pas repris. Et puis, il y a ce climat de suspicion entre Français et locaux qui est un peu dommage, tu sens toujours que quelque part il y a de la suspicion par rapport au projet, sa mise en œuvre. Maintenant l'Ofii, ils vont à deux pour voir la personne et son projet, et c'est le représentant qui donne la note pour le visa… Mais ils ne savent pas si le projet est viable et la personne lui dit ce qu'elle veut. Donc s'il y en a qui ne reviennent pas, ça va mettre du plomb dans l'aile du dispositif[1345]. »

[1343] Représentation de l'Anaem au Mali, en 2009
[1344] Consulat de France en Bosnie-Herzégovine, le 18 août 2009.
[1345] Afidra, le 23 septembre 2009, à Bamako.

La composition des comités de sélection des projets en 2009

	Institutions françaises	**Institutions nationales**	**Institutions « mixtes »**	**Participation de *l'intéressé et/ou* représentation par *l'opérateur***
Sénégal	▪ Anaem ▪ Ambassadeur ▪ Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France (Scac) ▪ Agence française de développement (AFD)	▪ Agence de développement de la petite et moyenne entreprise (ADPME)	▪ Cellule Codèv	▪ Opérateur ▪ Bénéficiaire
Mali	▪ Anaem ▪ Ambassadeur ▪ Scac	▪ Agence nationale pour l'Emploi ▪ Association pour la promotion de l'emploi des jeunes (APEJ) ▪ Direction générale des Maliens de l'extérieur (DGME)	▪ Cellule Codèv	▪ Opérateur ▪ Bénéficiaire
Roumanie	▪ Anaem ▪ Ambassadeur ▪ Scac	non	non	▪ Opérateur
Bosnie	▪ Ambassadeur ▪ Anaem ▪ Consul ▪ Scac	non	non	▪ Opérateur

Au Sénégal, la cellule de coordination du projet « Initiatives de Codéveloppement », plus généralement nommée « cellule Codèv », a été créée en 2005, intégrée au sein du Secrétariat général de la Présidence à la Direction de l'assistance technique : les fonctionnaires sénégalais et français qui la composent sont chargés de la gestion du Fonds de solidarité prioritaire « Codéveloppement » alloué dans le cadre de la convention franco-sénégalaise contractée dans ce domaine en 2000. L'ADEPME est un établissement public sénégalais qui se présente comme le « bras opérationnel du ministère du Commerce, de l'Entreprenariat et du secteur informel », son objectif est d'informer, de conseiller, d'accompagner et d'encadrer les dirigeants d'entreprises qu'il s'agisse de créer, de reprendre, de restructurer ou d'accroître leurs activités.

Au Mali, la cellule « Codèv » est rattachée au ministère de l'Économie et des finances. Les fonctionnaires français de cette structure relèvent du ministère français des Affaires étrangères, puis après 2007, du ministère en charge de l'immigration et du codéveloppement. L'Agence nationale pour l'emploi des jeunes (APEJ), service public malien créé en 2003, s'inscrit dans la myriade de structures qui se sont succédé pour valoriser l'employabilité des jeunes et faciliter leur entrée dans le marché du travail. Si elle a pour mission principale d'exécuter le programme Emploi Jeune institué par le gouvernement en 2003 avec l'appui du Bureau international du travail (BIT), ses actions se tournent pour l'essentiel vers les jeunes diplômés et la promotion de l'entreprenariat. La Délégation générale des Maliens de l'Extérieur n'a fait son entrée au comité de sélection qu'en 2008.

Les exigences et la définition légitime de ce que doit être le projet individuel semblaient varier en fonction du jugement porté sur les personnes éligibles, leurs qualifications et leurs compétences. Ceux qui sont considérés comme les plus employables et à même de prendre des initiatives font ainsi l'objet d'une attention et d'une mobilisation spécifiques : quelle que soit leurs difficultés à vivre au quotidien, ils sont poussés, à l'exemple d'Ousmane, un Sénégalais formé aux métiers de l'aménagement du territoire, à formuler un projet en adéquation avec leurs compétences :

> « A un moment donné, je voulais même changer. Ouvrir un magasin, ou je ne sais pas quoi, et aller chercher un boulot ! J'ai discuté avec ceux du comité qui m'ont dit que non, véritablement, d'après mon profil et d'après ce que j'avais comme compétences, le cabinet de formation, ça pouvait marcher donc ils m'ont découragé à changer. Eux, ils encouragent le fait que ce soit dans le domaine d'études de la personne. Mais tout ça, mais ça doit être aussi une aide de réinsertion dans le sens de la survie de la personne ! Quelqu'un qui ne vit pas, quelqu'un qui commence, on ne peut pas lui imposer d'avoir un cabinet et d'aller à son cabinet tous les jours, c'est même paradoxal ! Alors que la personne doit vivre… Et qu'ils s'attendent à voir des gens prendre cet argent-là ! Je ne sais pas comment on peut faire des combines pour pouvoir vivre avec parce que peut-être qu'il y en aura un jour[1346]. »

Par ailleurs, un projet en tous points similaires ne sera pas perçu ni soumis aux mêmes critères d'évaluation s'il émane d'un trentenaire célibataire, fraîchement diplômé et doté d'une expérience professionnelle dans son domaine de spécialité en France, ou s'il est présenté par une femme décrite par la salariée de l'Anaem comme une « maman un peu fatiguée », âgée d'une cinquantaine d'année, parlant peu français et dont l'expérience de femme de ménage en France n'était pas pensée comme une compétence professionnelle valorisable dans le cadre du dispositif. Dans le premier cas, l'activité de taxi a été assimilée par l'Anaem à un abus, une « situation de rente » qui ne répondait pas à l'exigence d'implication personnelle et, à ce titre, refusée :

> « C'est rare qu'on soit amené à refuser un projet mais récemment on en a refusé un parce que là, c'était vraiment… La personne avait trouvé une situation de rente, j'achète un taxi et puis j'attends que le chauffeur me donne dix milles balles à la fin de la journée. Donc bon, ça va ! *Mais, en soi c'est un projet comme un autre.* C'est un projet comme un autre mais à ce moment-là qu'il passe dans l'immobilier, c'est pareil. C'est comme un projet dont on en a discuté ce matin en comité, le gars a sa maison en construction et elle est loin d'être finie, et il me dit : "Je veux faire une maison de chambres d'hôtes." Et tout le monde dit : "Ah, ça, c'est intéressant", et cætera. J'étais le seul dans le comité à dire : "Non, le gars, il est en train de se foutre de nous. Arrêtez ! Il est en train de se faire payer sa maison, c'est tout. Une maison d'hôtes, ce n'est pas ça !" Donc du coup, j'ai dit à ce gars : "Ok, je participe à la création d'une maison d'hôtes mais j'attends que votre maison soit d'abord construite et puis après, je vais participer à tout l'équipement". Non, mais il faut bien qu'il y ait une certaine logique derrière[1347]. »

Le financement a ainsi été ajourné jusqu'à la définition d'une nouvelle proposition considérée comme compatible avec l'exigence d'engagement individuel.

Dans le second cas, l'évaluation de la situation de la personne et de sa capacité à gérer le projet validait la sous-traitance de l'activité et sa « mise sous tutelle[1348] » de l'opérateur : une

[1346] Entretien réalisé le 20 juillet 2008, dans un café à Dakar.
[1347] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008.
[1348] Représentation de l'Anaem au Mali, le 4 septembre 2008.

connaissance de la dame faisait office de chauffeur et devait lui reverser quotidiennement 12 500 francs CFA (19€) quel que soit le montant de ses recettes journalières ; quant à elle, elle s'engageait à limiter ses dépenses à 2 500 francs CFA par jour (4€) de façon à épargner 10 000 francs CFA (15€) pour constituer un fonds dédié à la maintenance du véhicule.

La modulation des exigences en fonction des individus a finalement pour effet de changer le sens donné à l'aide et de faire valoir tantôt son aspect économique pour ceux qui étaient en mesure d'être de « vrais chefs d'entreprise », qui ont une « réelle capacité d'entreprendre » tantôt sa dimension sociale à l'égard de « ceux qui ne sont pas en situation de monter un projet » :

> « Il y en a qui ne sont pas en situation de monter un projet. Après ce sont des situations sociales particulières à gérer, on se dit : "bon, on va l'aider", et là je sais faire la part des choses, je ne recherche pas bien sûr la rentabilité économique du projet, mais bon[1349]… »

Ce traitement différentiel induit des catégorisations, avec pour effet de stigmatiser les allocataires qui ne s'inscrivent pas ou que difficilement dans la logique entrepreneuriale du projet, de les présenter comme un groupe quasi-inemployable, ou du moins déficient par rapport aux normes et qu'il convient, à ce titre, d'écarter du programme…

> « Il y a aussi des gens pour lesquels ils [Anaem] nous disent : "Oui, il a le droit au projet " et puis trois mois après, ils nous disent qu'il n'y a pas droit. Mais comment cela se passe ? *Pourquoi il n'y avait pas droit* ? On a ce cas en ce moment pour un monsieur qui est un malade psychique, ce n'est pas de sa faute, il a eu une vie infernale. En France, il serait soigné en psychiatrie. Ils refusent parce que c'est un mec qui leur fait peur, uniquement. Il a une fille et une mère à sa charge, il n'a pas de boulot donc lui mettre un motoculteur entre les mains, ça pourrait lui être utile. Donc ils sont revenus sur leur décision sans justifier. Mais en même temps, on comprend bien qu'il faille se situer dans une logique économique et non pas dans une logique d'aide sociale. Mais cet aspect-là n'est pas discuté, on a du mal à trouver une possibilité d'échange là-dessus[1350]. »

…ou d'orienter vers des formules de substitution, telles que les projets qualifiés de « rapprochés » au Mali pour ceux qui sont « malades, un peu fous parce qu'ils ont des soucis, des problèmes psychologiques[1351] » : la gestion quotidienne de l'activité était déléguée et placée directement sous le contrôle de l'association.

Outre l'individualisation de l'aide, les critères adoptés pour définir le montant du financement octroyé soulevait les conflits d'interprétations parmi les acteurs du programme. Limité à 3 660 euros en Roumanie, le montant maximal de l'aide pouvait atteindre 7 000 euros dans les autres pays étudiés, dès lors que le projet était jugé « innovant ». Cela participait à la rationalisation du dispositif. « On a mis des garde-fous sinon cela ne sert à rien de faire des études pour tout le monde si on donne 7 000 euros », observait à ce sujet un chargé de projet.

[1349] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008.
[1350] Mir Sada, le 23 juin 2008 à Lyon.
[1351] Note prise lors d'une conversation informelle avec un chargé de suivi des projets au sein de l'Afidra, à Bamako, le 16 septembre 2008.

Les critères de financement des projets économique

« Le montant du financement de l'aide au démarrage des projets est soumis à 2 plafonds de 4 000 € et de 7 000 €.

Pour obtenir un financement plafonné à 4 000 €, le projet doit être considéré comme économiquement viable par le comité.

Pour obtenir un financement supérieur à 4 000 € et plafonné à 7 000 €, le projet doit en plus être considéré comme « innovant » par le comité. »

Pour déterminer les projets « innovants » le comité s'appuie sur un ensemble de critères:

- Le niveau d'études du promoteur,
- L'expérience professionnelle du promoteur,
- La motivation du promoteur,
- L'apport personnel du promoteur,
- La qualité du projet et son utilité économique ou sociale.

Anaem, Représentation au Mali, 2007, *Le programme d'appui aux initiatives économiques de migrants* rentrés volontairement au Mali dans le cadre des conventions de co-développement signées entre la France et le Mali (PAIM), p. 28-29.

L'essentiel des projets sont subventionnés à hauteur de 4 000 euros, les critères avancés pour établir le caractère novateur du projet ayant un effet d'exclusion de la majorité des personnes éligibles à l'aide au retour. En effet si le sens donné par l'Anaem à cette notion de « novateur » reposait en grande partie sur le niveau de qualification et l'expérience professionnelle des individus, les opérateurs au Mali et en Bosnie l'associaient davantage à l'intérêt économique du projet et de son impact :

> « Un « projet innovant », ce sont des projets qui sont différents de commerce, de transports… Mais le groupe cible auquel on a à faire, ce sont généralement des gens analphabètes qui ne font que le commerce en général, et le transport. Pour l'Anaem, vendeur de céréales, ce n'est pas un projet innovant et donc ce n'est pas un projet économique et c'est un projet social. Mais plus on a de vendeurs de céréales, plus le prix des céréales pourra s'abaisser. Le mot pour l'Anaem, ce n'est pas la même chose que pour nous. Mais d'un autre côté, sur tu prends les 30 taxis neufs, c'est très économique parce que ça contribue au renouvellement du parc automobile donc moins de pollution peut-être, je dis bien peut-être, et les conditions de transport sont pour les gens améliorées. Mais c'est également un dispositif social parce que vous avez des fatigués qui reviennent …. Et quand on finance des teinturières, on ne devrait pas payer les acides toxiques pour tuer l'environnement, donc ce n'est pas économique de faire des boubous mais il y a tout ce type d'activité-là parce que les gens qui reviennent, ils peuvent faire quoi ? On le fait pour leur permettre de se réinsérer dans le pays[1352] »
>
> « Mais ce qui est innovant pour l'Anaem, ce n'est pas forcément ce qui est innovant pour la Bosnie. Il y a vraiment des espèces d'idées toutes faites de leur part. En Bosnie, vu que le tissu industriel n'est pas du tout reconstruit, nos porteurs de projets sont obligés de redémarrer à partir de leurs ressources de la terre, des connaissances qu'avaient les parents, paysans, éleveurs, de ce qu'ils savaient faire, des choses comme ça. Et du fait qu'il n'y a pas de tissu, il n'y a pas non plus de formation, les gens n'ont pas de connaissances professionnelles valorisables parce que pour cela, l'Anaem va demander de pouvoir justifier d'un diplôme professionnel. Ils ne comprenaient pas qu'un agriculteur puisse faire de la polyculture, qu'il puisse élever des vaches et avoir des veaux et élever des poussins en même temps. Ce n'est pas possible de monter un projet comme ça. "Un agriculteur, vous comprenez dans les autres pays,

[1352] Afidra, en 2009, à Bamako.

fait un type d'élevage". Quand tu vois la configuration, on ne va pas faire de la culture intensive ici et puis pour l'instant, le pays ne porte pas à cela[1353]. »

Mais d'autres critères, plus officieux pouvaient entrer en jeu pour établir le montant du financement : la « motivation » du bénéficiaire se mesurait aussi à l'aune de l'apport personnel (financier ou matériel) qu'il investissait dans le projet.

Les montants alloués au projet individuel étaient largement contestés par les bénéficiaires qui n'y voyaient qu'une façon d'évaluer à la baisse les montants alloués, a fortiori quand les arguments retenus par les concernés révélaient l'injonction paradoxale du « retour réussi » et ne renvoyaient à ceux qui en faisaient l'expérience qu'un sentiment de démesure entre les exigences attendues et la possibilité de les concrétiser :

> « Ils m'ont posé des questions par rapport au projet, la faisabilité, le local et pourquoi je suis revenu, ce que je faisais auparavant. Lorsque je leur ai dit que je suis sortant de l'ENA [Ecole nationale d'administration], ils n'en revenaient pas. C'est sûr qu'en France, les sortants de l'ENA, ce ne sont pas des gens qui galèrent ! Après quand ils ont examiné la chose, ils m'ont dit qu'ils ont décidé de mettre 60% du montant prévu que parce que je suis fonctionnaire. Ils ont dit que, du fait de mon niveau, sur le budget de 7 000 euros, ils n'avaient mis que 3 millions et quelques de CFA [environ 4 560 euro]. Ils ont trouvé que je pouvais faire mieux. Mais pour rentrer, on ne te demande pas si tu as fait l'ENA et si tu es fonctionnaire ![1354] »

« Souvent les gens s'attendent à avoir 7 000 euros parce que c'est ce qu'on leur dit en France. Mais nous, on leur dit de faire la bonne information là-bas ! » s'est exclamé un chargé de l'étude des projets à Bamako, exprimant la position inconfortable dans laquelle les mettaient les promesses illusoires émises par l'Anaem : « Mais ça, c'est typiquement le problème à l'Anaem. Et puis comme ce n'est pas eux qui discutent avec les gens, ils s'en foutent ! »

La validation des projets par le comité de sélection donnait lieu à la signature d'un « contrat de réinsertion » entre l'Anaem, le « promoteur » et la structure chargée de l'accompagner dans le démarrage de son activité. Cette contractualisation de la relation à l'aide à la réinsertion permet de formuler les devoirs du bénéficiaire de l'aide, de le mettre dans une position où il prendrait des engagements. Le principe de réciprocité des engagements du contrat est transformé en une technique de responsabilisation renvoyant à l'asymétrie des rapports de force entre les parties prenantes.

A travers ces énoncés performatifs, les individus sont sommés de se donner les moyens d'assurer la viabilité de leur activité et de s'y engager dans la durée même s'ils ne sont pas en mesure de répondre à de tels engagements, notamment sur le plan financier. Le paradoxe de l'extériorité de la demande d'autonomie est renforcé par le caractère plus ou moins contraint de l'aide apportée.

[1353] Mir Sada, an août 2009 à Tuzla.
[1354] Magueye, en août 2008 à Saint Louis, Sénégal.

Le contrat de réinsertion

- Le promoteur :

- accuse réception de la décision d'octroi d'une aide d'un montant défini lors du comité pour la réalisation de son projet de réinsertion,
- s'engage à mettre en œuvre le projet,
- s'engage à rechercher le financement nécessaire pour assurer la pérennité de l'activité (notamment : mobilisation de l'apport personnel prévu),
- subroge l'opérateur technique chargé de la mise en œuvre matérielle du projet de percevoir pour son compte les différentes tranches de l'aide financière accordée.

- L'opérateur technique s'engage :

- à effectuer toutes les prestations nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du projet économique,
- à percevoir, au titre de la subrogation donnée par le promoteur, les différentes tranches de l'aide financière de l'Anaem,
- à acquérir aux meilleures conditions et en y associant le promoteur les différents matériels et biens d'équipement nécessaires à la réalisation du projet économique,
- à tenir à la disposition de l'Anaem la comptabilité et les documents correspondants et à rendre compte du déroulement de l'opération,
- à réaliser la mise en œuvre de l'aide financière de l'Anaem dans un délai de deux mois.

- L'Anaem s'engage à verser à l'opérateur technique les acomptes afférents aux différentes tranches de l'aide au démarrage :

- une première tranche de l'aide représentant 70% du montant total, versée après signature des décisions de financement et des contrats,
- sur présentation de la note d'opportunité de l'opérateur d'accompagnement et des exemplaires originaux des pièces justificatives de dépenses correspondant à la tranche précédente, une deuxième tranche de l'aide représentant 25% du montant total,
- le solde sur présentation des exemplaires originaux des pièces justificatives de dépenses relatives à la totalité de l'opération

Anaem, Représentation au Mali, 2007, *Le programme d'appui aux initiatives économiques de migrants* rentrés volontairement au Mali dans le cadre des conventions de co-développement signées entre la France et le Mali (PAIM), p. 10-13.

Au Mali et au Sénégal, cette étape prenait la forme d'une réunion collective qui permettait, selon les salariés de l'Anaem, de « solenniser » le partenariat entre les acteurs et le passage du statut de demandeur à celui de bénéficiaire de l'aide mais également de « cadrer » la procédure et le rôle de chacun, d'énoncer de nouveau les conditionnalités de l'aide :

> « Quand la réunion commence, on dit : "Voilà, on va signer un contrat, c'est quelque chose d'écrit et vous allez le signer, donc si vous signez, c'est que vous prenez des engagements, donc ce qu'on veut aujourd'hui dans la réunion, c'est justement bien vous expliquer ce que sont les engagements ». Ce contrat est assez court mais il est écrit en français avec quelques termes qui sont plutôt juridiques, donc pour la plupart des migrants, c'est incompréhensible. Et donc ce que j'avais fait, c'est de demander tout de suite dans l'assemblée, si quelqu'un veut bien traduire pour ceux qui ne comprennent pas forcément très bien le français. Et alors ça, ça marche très bien puisque du coup, il y en a un qui traduit en bambara, et donc les autres aussi ont entendu ce que je disais en français et entendent la traduction donc très rapidement on a une réunion qui est assez animée, avec un échange qui est assez intéressant. Et puis, on rentre dans le concret, c'est important ça aussi[1355]. »

[1355] Représentation de l'Anaem au Mali, le 28 août 2008.

Entre tutelle paternaliste et contrôle social, l'aide à la réinsertion révèle les mécanismes de la domination par l'assistance : « Il y a de la perversion dans le fonctionnement même, où on leur en fait baver, quoi. On leur donnera mais on leur en fait baver » considérait à cet égard un des opérateurs. Les bénéficiaires du programme sont placés en situation de débiteurs.

2. Situations de retour contraint : étude de cas par pays

Quels enjeux spécifiques apparaissent dans l'application de l'aide à la réinsertion au Sénégal, au Mali, en Roumanie et en Bosnie-Herzégovine ? Quelles transformations du sens de l'aide au retour apparaît avec l'intervention d'acteurs sociaux intermédiaires chargés d'accompagner les personnes contraintes au retour ? Les configurations différenciées des acteurs concernés et de leur positionnement dans la mise en œuvre du programme, selon les pays de compétences des représentations de l'Ofii, questionnent les différents aspects d'une « coopération » entre des acteurs dont les représentations et les enjeux diffèrent mais dont des intérêts respectifs peuvent converger. Quels sont alors les différents registres qui traversent et modèlent la recherche d'une « durabilité » des retours formulée par les acteurs ? Quel discours produisent-ils en fonction de leurs représentations des obligations des États envers les personnes qui ont été contraintes au retour ?

a. La promotion de l'« émigré investisseur » au Sénégal

Dès ses débuts, le programme de réinsertion n'a concerné qu'un nombre infime de ressortissants sénégalais, et la prise en charge, par la représentation de l'Anaem, de dix-huit émigrés revenus de France avec l'aide au retour en 2008 paraissait d'autant plus anecdotique que la question des politiques d'expulsions et de ses des effets sociaux était éclipsée par les rapatriements collectifs des personnes parties dans des cayucos pour rejoindre les îles Canaries et par la négociation de quotas d'expulsion en échange de contrats de travail entre les gouvernements espagnol et sénégalais depuis 2006.

Pour autant, la réalisation de 28 projets en 2007 avait marqué la reprise du dispositif de réinsertion par la représentation de l'Anaem après trois années marquées par des « erreurs de casting[1356] » dans le recrutement d'un représentant, puis par une désastreuse gestion à distance des activités de l'Anaem par sa représentation du Mali. « C'était inconcevable pour les Sénégalais. Donc scandale et pression sur le directeur pour rouvrir… Et puis bon, on a mis un gars qui était un peu motivé sur la question », résumait le salarié de l'Anaem qui avait repris la fonction de représentant au Sénégal qu'il avait déjà exercé entre 1990 et 1998.

Pour les salariés des représentations de l'Anaem dans des pays tels que le Sénégal, le Mali ou la Roumanie où l'implantation d'un bureau a été motivée par l'instauration d'un programme de réinsertion, la gestion des aides à la réinsertion constitue une des tâches principales qui leur sont confiées. Son application variait aussi en fonction de l'intérêt porté par les salariés à cette

[1356] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008, à Dakar.

procédure, des initiatives qu'ils prenaient et plus largement des rapports qu'ils entretenaient avec les acteurs du programme par delà son cadre strictement administratif.

Quoi que peu demandée, l'aide à la réinsertion concernait en 2007 et en 2008 autant les Sénégalais sans papiers revenus par le biais des aides au retour que les détenteurs d'un titre de séjour en France.

Le public de l'aide à la réinsertion au Sénégal (2006 - juillet 2008)

	Nombre de projets réalisés	Retours aidés	Retours spontanés
2006	5	5 dont 4 IQTF 1 RH	0
2007	28	15 dont 8 IQTF 1 RH 6 ARV	13 dont 4 RSR 9 RS
2008	40	18 dont 6 RH 12 ARV	22 dont 16 RSR 6 RS

IQTF : Invitation à quitter le territoire français
RH : Retour Humanitaire
ARV : Aide au Retour Volontaire
RS : Retour Spontané (éventuellement détenteurs d'une carte de séjour temporaire)
RSR : Retour Spontané Résident (détenteur d'une carte de séjour de 10 ans)

Aussi les discours et le sens attribué à cette mesure par les acteurs du programme différait-il des pays où l'aide à la réinsertion était uniquement conçue comme une prestation compensatoire de l'obligation de quitter le territoire français. « Maintenant quand on parle d'aide au retour volontaire, on ne sait plus de quoi on parle » affirmait un salarié de l'Anaem, rappelant au passage que les premiers dispositifs ont visé les travailleurs immigrés réguliers et été institué à « une époque où le visa [d'entrée en France] et la situation d'irrégulier n'existaient pas[1357] ». Entendu comme une aide individuelle censée abonder des fonds dédiés à un projet personnel, le programme de réinsertion était transformé en une option par défaut, une façon de « tirer un peu de fric » pour les « vrais chefs d'entreprise » en quête de financement :

> « Depuis le début pour l'Anaem, l'aide à la réinsertion, c'est-à-dire l'accompagnement à un financement de projet de réinsertion, c'est une aide à la personne, c'est pour faciliter la réinsertion. Cela n'a jamais été pour financer un projet de réinsertion mais c'est une facilité de caisse qui permet à quelqu'un de mieux nager dans son projet de réinsertion. Mais comme il y a une carence, ici au Sénégal, comme au Mali, pour le financement de la petite et moyenne entreprise, ça devient un mode de financement de la petite et moyenne entreprise alors que ce n'est pas fait pour ça au départ ! Et c'est pour ça que dans les projets que l'on reçoit les opérateurs calent systématiquement le projet sur les 7 000 euros. On a fait un comité vendredi dernier, tout le monde a calé ça sur 7 000 euros, bon… Donc il y a une sorte de dévoiement

[1357] Représentation de l'Anaem au Sénégal, le 30 juillet 2008.

naturel que je constate, que je déplore mais je ne vois pas comment faire autrement puisqu'il n'y a pas d'alternative[1358]. »

Des projets collectifs portés par des Sénégalais installés en France ont ainsi vu le jour par ce programme, tels un cabinet dentaire, un abattoir de volailles, ou encore une entreprise de sonorisation. Pourtant, selon le représentant de l'Anaem, « le système n'est pas adapté au financement d'une entreprise » car les financements étant individuels, il faut « trouver une astuce pour présenter un projet comme deux projets différents administrativement et qu'on règle les problèmes de quoi appartient à qui, et cætera. »

Ces situations révélaient les contradictions entre les exigences de l'Anaem et celles relatives au droit au séjour en France :

« Moi, ce que je leur demande, c'est un engagement moral : "C'est un projet de réinsertion, vous en faites votre activité principale, point." Mais bien évidemment qu'un an, un an et demi après, s'il retourne en France parce qu'il a sa carte de séjour en cours de validité, il retournera en France ! Il faut qu'ils fassent gaffe quand même avec leur titre de résident parce que s'ils ne rentrent pas pendant trois ans, il tombe[1359]. »

Si les orientations données aux programmes s'inscrivaient dans la politique de promotion du rôle de la diaspora dans la construction nationale par les autorités sénégalaises, l'inscription des Sénégalais de France dans ce programme révélait surtout les difficultés auxquelles étaient confrontés les immigrés souhaitant accéder à des financements pour réaliser un projet mais également les contradictions de la politique d'aide au développement et l'« illusion d'un codéveloppement sans moyens » (Condamines, 1998). En effet, la cellule sénégalaise du codéveloppement était là pour « accompagner et sécuriser l'investissement » et non pour l'alimenter et susciter une sorte de compétition sociale entre les émigrés et la population :

« Nous, on s'occupe vraiment de tout ce qui accompagne l'investissement, étant entendu que nous, notre point de vue par rapport à ça ici, c'est de dire : "On n'est pas là pour financer du business privé". Le privé relève du privé. Comment on va pouvoir expliquer aux Sénégalais du Sénégal qu'on va financer un business privé à un Sénégalais de France alors qu'eux qui sont ici, on ne les aide pas ? Je veux dire, d'un point de vue du développement du pays, ça ne serait vraiment pas cohérent. Par contre de dire : "Vous êtes à l'extérieur, vous avez décidé d'investir votre épargne dans votre pays d'origine donc vous faites un acte fort en disant que vous vous intéressez au développement de votre pays et vous êtes prêt à investir dans une activité économique privée, et caetera…" Donc nous, en gros, pouvoirs publics, on considère que cet acte est quand même fort parce que vous pourriez très bien laisser votre argent placé dans une caisse d'épargne ou je-ne-sais-où, vous décidez de l'investir dans du productif donc nous on vous accompagne en finançant effectivement tout un dispositif qui permet de sécuriser quelque part l'investissement et de lui donner plus de garanties, en tous cas de réussite"[1360]. »

En ce sens, l'aide à la réinsertion apparaissait comme une réponse palliative pour « financer du business privé ».

[1358] Idem.
[1359] Idem.
[1360] Cellule de codéveloppement, le 12 août 2008, à Dakar.

Si d'une façon générale, l'évaluation du projet par l'Anaem à l'issue de la procédure s'inscrivait selon les opérateurs dans une logique de contrôle administratif, le responsable de l'Anaem à Dakar soulevait plutôt la question des limites d'une telle démarche susceptible de susciter des attentes sans réponse, un rapport de dépendance qu'il était mal aisée de défaire :

> « Pendant les huit ans que j'ai passés ici, j'aillais voir régulièrement les émigrés, il y en a des fois qui me téléphonent quinze après et qu'on retrouve et qui sont dans la merde… ou pas. Alors c'est un peu la difficulté aussi parce que si on est trop en contact, c'est-à-dire pas seulement de montrer de l'intérêt mais si on poursuit un peu le suivi, après ils deviennent un peu trop dépendants et nous, on n'a plus la capacité de les aider financièrement… Nous, c'est un fusil à un coup. Donc le financement au-delà d'une année, après moi je ne vais pas payer de ma poche s'ils ont besoin d'aide. Donc là, c'est un peu difficile, c'est pas évident mais c'est vrai qu'il faut pourtant le faire, sans se faire d'illusions non plus. Parce que moi, j'entends les critiques : « ouais, vos projets ça marche pas, c'est des trucs bidons » Attendez, moi je veux bien. Mais la création d'entreprise, en France la durée de vie d'une entreprise, c'est combien ? Donc s'il rebondit ailleurs, s'il me dit après qu'il est reparti au Congo même parti comme clandestin, qu'il est bien installé, bon ben voilà… [rires]. Qu'est-ce qu'est devenue la personne, quoi ? Est-ce qu'il est dans la merde ? Est-ce qu'il a pu rebondir ? Parce que ça a pu être l'occasion pour lui de rebondir »

On retrouve là les traits caractéristiques des « dispositifs de réinsertion », dont l'objectif premier n'est pas tant de « soulager la misère par l'assistance publique ou l'aide sociale » que de « freiner l'exclusion en réinsérant des personnes "en perte de liens" » (Boltanski, Chiapello, 1999 : 488) :

> « Le projet est ce qui insère ou réinsère, qui permet de développer chez les personnes une employabilité minimum, c'est-à-dire une capacité à passer avec succès l'épreuve de connexion à un premier projet, suivie de l'épreuve de mobilité, c'est-à-dire de connexion à un autre projet une fois le premier terminé. » (Idem : 489)

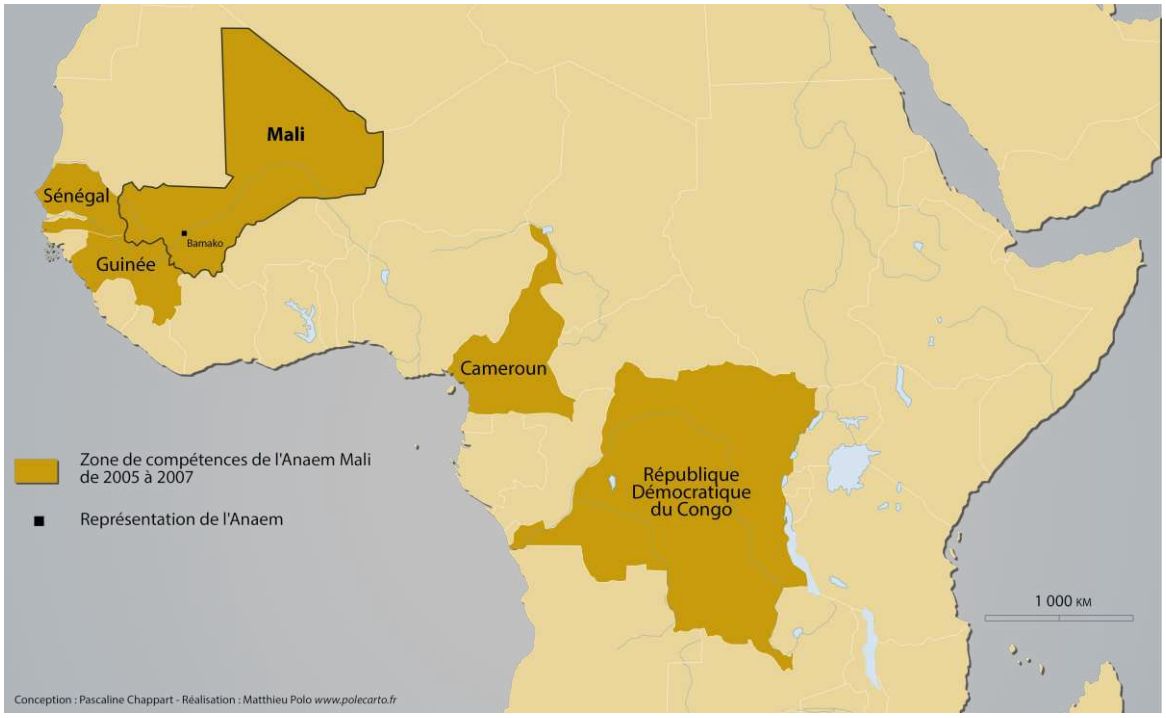
b. L'Afidra, « dans les bottes de la France » au Mali ?

« Comme on peut le lire dans les journaux, on s'est mis dans les bottes de l'Omi [Office des migrations internationales], ou dans les bottes de la France, pour pouvoir faire revenir les gens[1361] » assurait, non sans une pointe de provocation, le responsable de l'Association pour l'insertion, la formation et le développement rural en Afrique (Afidra). Depuis la mise en œuvre d'un accompagnement et d'un suivi des projets économiques de Maliens revenus de France, les deux organisations partenaires de l'Anaem sont l'Afidra et le Collectif d'ingénieurs pour le développement du Sahel (CIDS). Le CIDS est un bureau d'études, situé à Kayes. Sa création en 1996 est née de la rencontre entre des membres de l'ONG française Groupe de recherche pour le développement rural (GRDR) et de l'Organisation pour le développement intégré de la Kolimbiné (ORDIK). L'action du CIDS est concentrée sur la région de Kayes tandis que celle de l'Afidra se fait sur le reste du territoire malien.

La représentation de l'Anaem au Mali a vu ses compétences en matière de réinsertion d'abord s'accroître, du fait de l'extension de la couverture géographique de l'aide à la réinsertion, puis se reconfigurer avec l'implantation de l'Anaem au Cameroun (voir les cartes ci-après).

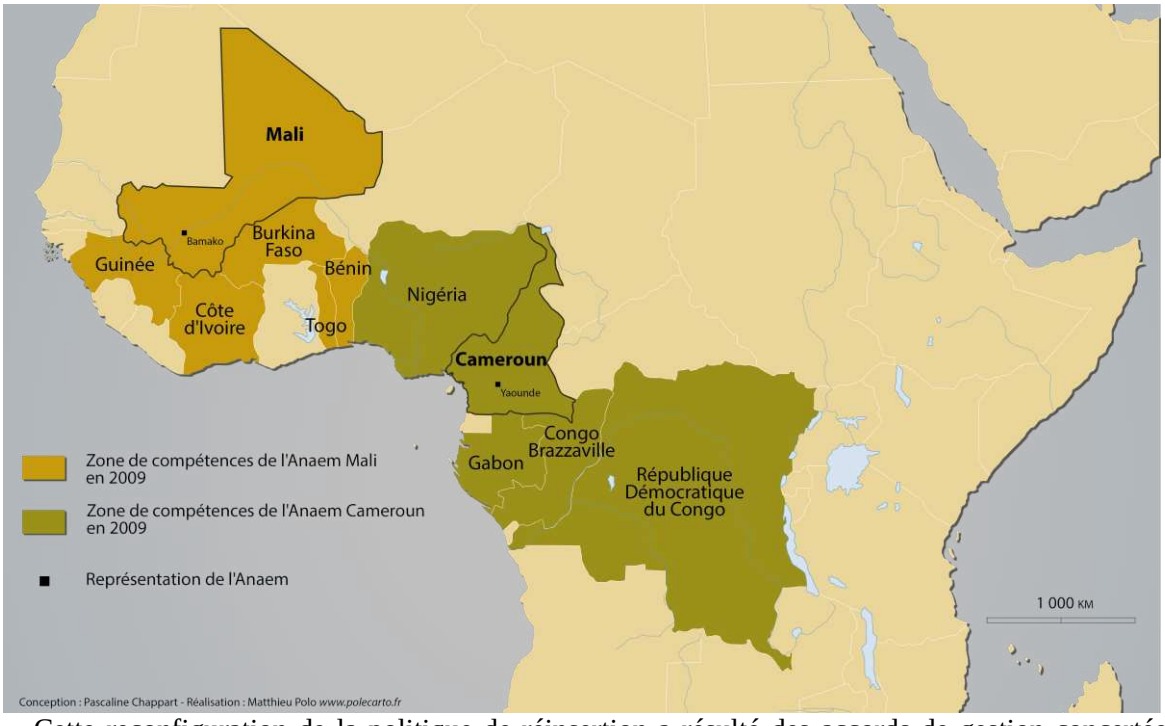
[1361] Afidra, le 23 septembre 2009 à Bamako.

Aide à la réinsertion *: la zone de compétence de l'Anaem au Mal*i de 2005 à 2007



Jusqu'en octobre 2007, la représentation de l'Anaem au Sénégal était placée sous l'encadrement hiérarchique de celle implantée au Mali. L'équipe bamakoise de l'Anaem était également chargée de la coordination des programmes de réinsertion mis en œuvre par l'Ordre de Malte en Guinée Conakry, le Cameroun et au Congo RDC.

Extension et réorganisation de la coordination de l'aide à la réinsertion, suite à l'ouverture d'une représentation à Yaoundé, au Cameroun en décembre 2009



Cette reconfiguration de la politique de réinsertion a résulté des accords de gestion concertée des flux migratoires contractés avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun et le Gabon mais aussi de la promotion du retour par l'association Entreprendre et réussir en Afrique (Era).

Si la « bonne vérification » des projets était souvent mise en avant par les salariés de l'Anaem pour faire valoir le sérieux du programme et les réussites des promoteurs, la volonté du gouvernement français d'étendre la politique de codéveloppement en Afrique ne s'est pas accompagnée d'un renforcement des moyens humains. Jusqu'en 2009, seule une personne était employée à plein temps pour coordonner la mise en œuvre des aides à la réinsertion sous sa responsabilité au Mali. De fait, la consigne délivrée par la direction générale de contrôler systématiquement « sur pièce et sur place » les activités était impraticable. Et l'arrivée en renfort d'un salarié en 2009 n'allait pas fondamentalement changer la donne :

> « On ne peut pas tout visiter, c'est impossible ! Comme on a ouvert à beaucoup de pays, on n'est pas assez de deux pour travailler là-dessus, donc ce qu'on aimerait faire, bon on va voir, mais c'est de lier systématique le versement de la deuxième tranche à la visite de projet. Mais c'est vrai qu'on a 150 projets par an, vu tout le travail qu'il y a d'accueil, d'administratif, on est un petit peu vite surchargé… Mais là, comme on est deux, cela va nous permettre faire plus de visites de projets. Parce que moi, l'année dernière j'ai essayé de consacrer un jour par semaine pour partir en visite de projets mais avec tous les gens qui viennent parce que souvent ils ont des difficultés, ils viennent nous voir, c'est vraiment complexe[1362]… »

L'Afidra a été créée en 1992 à Paris par un groupe d'étudiants français et étrangers, maliens pour la plupart mais aussi sénégalais, burkinabés, guinéens et béninois. Ses activités visaient dès ses débuts un double objectif : d'une part, faciliter en France les démarches juridiques et sociales des immigrés (demande de titre de séjour, accès au logement, à la formation et à l'emploi, aux droits sociaux, etc.) et d'autre part, mettre à profit l'expertise de ses membres en matière d'agronomie et d'aménagement du territoire pour contribuer, en Afrique subsaharienne, à la conception et à la mise en place de projets économiques, collectifs ou individuels, en partenariat avec différents bailleurs (institutions, collectivités territoriales, associations villageoises).

Les orientations privilégiées par l'association ont émergé dans un contexte marqué à la fois par le processus de transition démocratique au Mali à la suite du renversement de Moussa Traoré en mars 1991 et par la situation de plus de 6 000 Maliens déboutés de leur demande d'asile et invités à quitter le territoire français en 1991 (Daum, 1998b). Pour le responsable de l'Afidra au Mali, il s'agissait d'aider les sans-papiers qui n'avaient pas les moyens de revenir et de les soutenir à l'arrivée. Aussi l'économie des reconduites aux frontières légitimait-elle la mise en place d'une politique d'incitation au retour :

> « En ce qui concerne la réinsertion, pour tous ceux qui n'avaient pas de carte de séjour, qui avaient eu des invitations à quitter le territoire français, on les aidait à revenir sur la base d'un calcul qu'on a fait à l'époque, en 1992. Ce calcul, c'était qu'un Malien qui est raccompagné, le prix de deux gendarmes, le prix du billet d'avion avec tout ce qui s'ensuit, on arrivait dans les quatorze milles à dix sept milles euros alors qu'on peut mettre en place une politique incitative leur demandant de partir en leur proposant quatre milles euros par exemple, donc ce qui fait que ceux qui sont volontaires, qui sont obligés de se cacher, n'ont plus à se cacher. Ils peuvent revenir tranquillement dans leur pays avec, à la clé, un projet de réinsertion au niveau du Mali[1363]. »

[1362] Entretien avec les « référents réinsertion » de l'Anaem au Mali, le 15 octobre 2009.
[1363] Afidra, le 10 septembre 2008, à Bamako.

Dès sa création, l'Afidra s'est installée à Bamako au Mali, puis à Dakar au Sénégal. L'accompagnement des bénéficiaires des aides à la réinsertion a concentré l'essentiel de ses activités. Le parti pris en faveur de l'aide au retour place l'Afidra dans une position marginale au sein du milieu associatif malien, en porte-à-faux avec les critiques au sujet de la politique migratoire française et de l'aide à la réinsertion en particulier, réservée à une minorité et excluant les expulsés. Dans les années 1990, la promotion du programme de réinsertion s'était tournée vers les immigrés maliens originaires de Kayes, région pourvoyeuse d'émigrés vers la France. Depuis le début des années 2000, les personnes qui sollicitent le dispositif sont principalement des sans-papiers revenus s'installer à Bamako et dans les régions environnantes, « grandes productrices d'étudiants qui n'ont pas de boulot » selon un salarié de l'Afidra.

A ses débuts, l'association proposait d'accueillir les personnes à l'aéroport mais cette activité avait progressivement été abandonnée, faute d'un relais d'information suffisant avec les acteurs en charge de l'organisation des départs en France. L'équipe parisienne de l'Afidra avait par ailleurs conclu, en décembre 1997, une convention de partenariat avec l'Omi visant à promouvoir les programmes de retour auprès des immigrés africains en Ile de France. En 2000, la modification du nom de l'association en France, transformée en « Association pour la formation, l'insertion et le développement rural pour les Africains en vue d'un meilleur retour dans leur pays d'origine », a désigné l'importance accordée à la question du retour des émigrés et à l'appui aux personnes sollicitant les aides au retour. L'activité de la structure s'est progressivement concentrée sur le seul territoire malien.

L'Afidra peut, par ailleurs, proposer à ceux qui le souhaitent de les héberger dans le foyer attenant à ses locaux durant deux mois. Selon son président, le partenariat avec l'administration française était auparavant nettement plus étroit, ne serait-ce que parce qu'elle disposait jusqu'au milieu des années 2000 d'une permanence dans les locaux de l'Omi à Bamako, ce qui était néanmoins une source de confusion pour les Maliens quant à la répartition des rôles et aux fonctions respectives de ces deux entités.

Avec l'arrêt de la permanence, la reconfiguration des relations entre l'Anaem et l'Afidra avait augmenté l'asymétrie des rapports entre le bailleur et l'opérateur, associé par les membres de l'association au passé colonial. L'Anaem apparaissait comme une antenne impérialiste :

> « Ils se sont détachés de nous pour en faire l'Afrique du Sud, c'est-à-dire un truc de cols blancs, où ce n'est pas un service public, c'est un service où il faut filtrer… Ils sont arrêtés sur une fonction de chefs ! Alors que ça ne marche pas ! Avec l'Africain, dès que tu veux faire le chef, tu vois, ça lui rappelle l'époque coloniale… »

Cette défiance pouvait également se traduire par une critique des modalités d'accès au dispositif, révélant la position de force du bailleur et une logique du soupçon jugée contreproductive :

> « On n'aide pas ces gens-là, de près comme de loin ! Les concepteurs de ce projet ont fait n'importe quoi ! Pourquoi ? Regarde par exemple la façon dont on donne l'argent : en deux tranches, 70% puis 30%. Mais pourquoi ?! Ils ne peuvent pas émerger comme ça. Et où est la confiance ? Quelqu'un qui vient de son plein gré même si c'est malgré lui, il quitte chez toi parce que c'est une personne non grata et toi, tu lui as promis quelque chose alors pourquoi tu

ne peux pas lui donner tout et tout de suite ? Il n'y a pas de confiance. Tu sais, souvent on se trouve dans une situation vraiment inconfortable par rapport à cette situation[1364]. »

Ce rapport de domination se traduisait par ailleurs dans le sentiment d'être instrumentalisés et mis à l'écart qu'éprouvaient les membres de l'Afidra face à ce qu'ils estimaient relever de la récupération politique de leurs actions par les acteurs français impliqués dans le programme :

« On veut présenter ce travail-là comme travail de l'Anaem. On veut présenter ce travail-là comme travail de la coopération française ou comme celui de la cellule relais à Paris. Mais en fait, on ne nous présente pas ! Dans ces cas-là, on n'a pas besoin de nous ! On n'a jamais voix au chapitre ! Dans la réalité, ils ne tiennent pas compte de nous et nous, on ne cherche pas à nous vendre forcément mais on est fort de quelque chose, on est fort d'une expérience que l'on a et au final on ne la partage pas. »

L'isolement des opérateurs dans la mise en œuvre du programme était d'ailleurs d'autant plus visible que les autorités nationales n'étaient pas impliquées dans sa mise en œuvre. Les démarches entreprises par l'Afidra auprès du ministère des Maliens de l'extérieur et de certaines personnalités sont restées sans écho :

« Le problème des réinsérés, c'est le problème de personne. La France va dire : "Hourra, ils s'en vont !" Et le Mali : "On ne vous a pas demandé de partir et puis vous n'êtes pas plus Maliens que les autres." Ils sont en tous cas laissés à eux-mêmes. »

Le seul geste du gouvernement malien a été de renoncer aux taxes sur les véhicules neufs achetés en 2009 pour le public éligible à l'aide à la réinsertion. Pour autant, si la médiatisation faite au sujet de l'inauguration de l'« opération Taxis neufs », d'ailleurs qualifiée d'« opération de communication » par l'Anaem, a permis aux autorités maliennes et françaises de mettre en scène l'« excellente collaboration de l'OFII et du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France avec les services maliens[1365] », l'exonération des frais de douanes avait été prévue dès la fin des années 1980. Cette action symbolique s'est inscrite dans un contexte marqué par la volonté du gouvernement français de conclure un accord de gestion concertée des flux migratoires.

Si elle pouvait paraître anecdotique, la médiatisation de cette opération avait pourtant suscité une vive opposition de certains des bénéficiaires, qui avaient refusé d'être filmés ou d'afficher le logo de l'Anaem sur leurs véhicules. Pour décrire leurs pratiques d'accompagnement, les personnes chargées du suivi des projets faisaient de la discrétion un élément clé dans leur intervention auprès des bénéficiaires de l'aide à la réinsertion.

Soucieux de ne pas perdre la face et devant l'impossibilité qu'éprouvaient certaines des personnes revenues par le biais de l'aide au retour de faire part à leur entourage de l'expérience du départ contraint, l'aide à la réinsertion servait de support à l'élaboration d'une présentation de soi conforme aux représentations de l'émigré investisseur.

« Ils disent qu'en France, ils ont oublié leur banque là-bas : « On les prend ici avec des gens qui doivent nous aider. On a investi là-bas pour faire des projets ici ». Et là, quand un chargé de suivi va voir le projet, il ne va pas dire : "Qu'est-ce qu'il y a à faire ? Donne-moi ton cahier, je vérifie". Il vient bavarder mais discrètement. C'est son projet, c'est son projet. Du jour au

[1364] Chargé de suivi de l'Afidra, le 12 octobre 2009.
[1365] Communiqué de l'Ambassade de France au Mali, « Les actions de développement solidaire de l'Ofii au Mali », 6 avril 2011.

> lendemain, ils viennent avec un taxi à la maison. C'est leur taxi, c'est leur argent. Ils ne sont pas aidés. C'est leur argent, leurs économies… Ils ne parlent pas de l'Anaem, jamais ! Parce que ça inspire le mauvais côté de l'assistanat. Et ça aurait un côté publicité par rapport à l'Anaem, agence publique française, donc ça voudrait dire que quand ils passent par l'Anaem, ils ont les moyens… »

Aussi les salariés de l'Afidra devaient-ils inscrire leur accompagnement dans cette « comédie ». A l'instar du discours sur la réinsertion et le codéveloppement qui font figure d'artifice pour monnayer et rendre présentable la politique d'expulsion, les bénéficiaires de l'aide à la réinsertion n'ont pour autre alternative que de devenir, pour reprendre l'expression d'un membre de l'Afidra, des « marchands d'illusions » afin de garder la face et de présenter de façon plus avantageuse leur retour contraint par l'obligation à quitter le territoire français.

c. Roumanie : une politique de « surveillance de maintien » ou d'abandon ?

« On a reçu l'ordre de Paris de ne rien dire sur les retours. *Et c'est qui à Paris* ? C'est l'Ofii. C'est le ministère de l'immigration[1366]. » En juillet 2009, cette fin de non-recevoir opposée à ma demande d'entretien par le service de coopération et d'action culturelle (Scac) de l'ambassade de France en Roumanie, par la représentation de l'Ofii et de ses partenaires roumains, semblait a priori réduire la possibilité d'enquêter sur la mise en œuvre du programme de réinsertion auprès des acteurs institutionnels et des personnes rapatriées.

Cette politique du silence (somme toute relative) tranchait avec la publicité faite par le gouvernement français au sujet des chiffres des reconduites à la frontière mais révélait l'importance des enjeux diplomatiques sous-jacents aux opérations de « retours humanitaires » (voir annexe 1). La « question de la prise en charge par la Roumanie des ressortissants roumains rapatriés » avait motivé la visite à Bucarest, le 24 juillet 2009, du secrétaire d'État français chargé aux affaires européennes, Pierre Lellouche, sur fond d'échanges diplomatiques concernant la coopération bilatérale dans les domaines stratégiques (énergies gazière et nucléaire notamment).

La motivation du refus avancée par l'ambassade de France était instructive puisque, d'une part, elle exprimait le malaise parmi les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères à l'égard de l'intervention de ses services dans un champ qui n'était pas directement de son ressort. Elle semblait, en outre, témoigner des relations complexes que ces fonctionnaires entretenaient avec les représentants du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. L'expérience d'une chargée de mission en poste au sein de l'ambassade, recueillie au cours d'une conversation informelle, confirmait l'inconfort des salariés de l'ambassade mis à contribution pour « améliorer le retour » :

> « Ici, ce n'est pas tant la question des Roms qui pose problème, même si certes c'est compliqué. C'est les retours, le problème pour l'ambassade. C'est trop politique, vraiment c'est très compliqué. […] Moi, les retours, ce n'est pas mon travail. C'est vraiment parce qu'ils ont vu que sur mon CV, il y a écrit que j'avais fait des études sur les Roms qu'ils m'ont impliquée dans cela. *Ils t'ont impliquée par rapport à quoi* ? Ils m'ont dit qu'il y avait des réunions entre l'Ofii et l'ambassade pour voir comment on pouvait aussi inclure la question de la scolarisation des

[1366] Echange téléphonique avec le secrétariat de l'ambassade de France en Roumanie, le 26 juillet 2010.

enfants. Donc c'est sur la question des retours mais c'est aussi pour voir comment améliorer le retour parce qu'ils voulaient développer un projet sur le droit à la scolarisation… En gros, quand il y a un truc sur les Roms, on m'appelle. Mais ce n'était pas sur les accords de rapatriement et tout ça. Moi, je ne veux pas être incluse dans cela[1367]. »

Soumise à l'autorisation du Préfet-Directeur général de l'Ofii, la rencontre des représentants de l'Anaem à Bucarest n'a également pas été de soi, et elle a sans doute été possible grâce aux réponses contradictoires de son cabinet. Après m'avoir donné son accord, la direction générale de l'Ofii s'est rétractée quelques heures plus tard, en s'excusant pour ce « malentendu ». J'ai donc profité de ce cafouillage pour renouveler ma requête, d'autant plus que j'avais entretemps pu constater que les informations fournies dans le dépliant de promotion du programme sur les quatre partenaires de l'Anaem étaient erronées, laissant dans certains cas penser que la collaboration était fictive. C'était notamment le cas pour l'association Equilibre Romania qui avait effectivement travaillé ponctuellement avec l'Ofii, avant 2007, mais nullement en matière de réinsertion. Lors de notre échange téléphonique, le membre de cette organisation semblait visiblement las d'être sollicité régulièrement pour une question qui ne le concernait pas.

Lors de mon séjour en Roumanie (fin juillet-août 2009), les représentants de l'association Kelsen n'étaient pas disponibles, son président m'ayant fait savoir qu'il n'était pas lui-même en Roumanie et qu'il était inutile d'insister puisqu'il ne souhaitait pas s'exprimer. Sur place, les bureaux de l'association étaient effectivement fermés. Aucune des associations rencontrées par la suite ne connaissaient la Fondation Kelsen. La seule information que j'ai pu trouver à son sujet concernait les soupçons de détournement de fonds publics qui avaient pesé sur ses membres, objets de poursuite pénale en 2006[1368]. Ces différents éléments laissaient penser que l'association n'existait plus vraiment et ne travaillait plus avec l'Ofii – impression d'ailleurs partagée par d'autres observateurs (Gisti-CCFD, 2008 ; Guitton, 2010).

La tentative de rencontre avec l'association Hatnutza n'a pas été plus fructueuse ; sa responsable, qui a coupé court à toute tentative d'échange téléphonique, a fini par déclarer qu'elle n'avait aucun contact avec les personnes revenues de France par le biais de l'aide au retour ni avec le personnel de l'Ofii. De même, la directrice de la Fundatia Crimm a estimé qu'elle n'était pas en mesure de me fournir la moindre information, ne pouvant parler à la place de l'Ofii. Après maintes sollicitations, seule l'association Generatie Tanara (« nouvelle génération »), plus connue en Roumanie pour ses actions d'accueil de demandeurs d'asile et de lutte contre le trafic d'êtres humains, a accepté de me rencontrer.

La réticence des associations partenaires de l'Ofii se justifiait également par les nombreuses demandes d'information émanant des médias et des « ONGs françaises pleines de bonnes intentions[1369] » au sujet du programme et du devenir des personnes revenues dans le cadre des retours humanitaires : ces démarches étaient vécues comme une forme d'ingérence et de mise

[1367] Note prise lors d'une conversation informelle avec une chargée de mission du service de coopération et d'action culturelle, le 29 juillet 2009.
[1368] Gazeta de Maramures, 20/11/2006, « Handicapul unor projecte de milliarde ».
[1369] Generatie Tanara, le 10 août 2009, à Timisoara.

en doute de leurs pratiques, ce qui pouvait expliquer l'attitude défensive ou les discours de façade visant à se montrer irréprochables face aux critiques des ONG françaises.

Si l'insertion d'une clause de confidentialité dans les conventions liant ces structures à l'Ofii pouvait expliquer le rejet de ma requête, le refus de l'Ofii à Bucarest[1370] de me communiquer les coordonnées des structures alors en charge de l'accompagnement et du suivi des projets réinsertion concourrait néanmoins à l'impression générale d'opacité qui entourait la mise en œuvre du programme. Pour autant, la rencontre des intervenants extérieurs au programme s'est révélée riche d'enseignements quant aux difficultés propres à sa mise en œuvre et à la situation d'attente des personnes revenues de France.

Au sein de la représentation de l'Anaem à Bucarest, l'augmentation des bénéficiaires potentiels de l'aide à la réinsertion et du nombre de projets réalisés depuis 2007 n'a pas été de pair avec un accroissement des moyens tant matériels qu'humains mis à sa disposition. Bien au contraire, ses compétences en matière de réinsertion ont été progressivement étendues à d'autres pays depuis 2003 (Moldavie, Géorgie, Arménie, Ukraine, Bulgarie, Bosnie-Herzégovine). Si l'entrée de la Roumanie dans l'UE a de fait limité son rôle de gestionnaire des procédures d'émigration, la prise en charge des programmes de réinsertion constituait déjà en soi une vaste mission pour une représentation qui ne disposait, en juillet 2009, que de quatre salariés, dont seuls deux d'entre eux, à savoir le représentant et l'agent comptable, effectuaient des déplacements hors de Roumanie pour assurer le déroulement des programmes de réinsertion.

En Roumanie, au droit revendiqué par certaines des personnes revenues via l'aide au retour de bénéficier des promesses de réinstallation qui leur ont été faites, les institutions impliquées dans le dispositif les plaçaient en situation de demande sous conditions et d'attente, laissant planer le doute sur l'existence du programme. Cette situation avait d'ailleurs donné lieu à différents rassemblements, parfois soutenus par des associations, dans les locaux de l'Anaem à Bucarest qui, depuis lors, dissuadait les personnes de s'y rendre :

> « Comment cela se passe pour déposer une demande ? Les personnes viennent ici ? On les invite à ne pas venir à l'Ofii parce que cela entraîne des frais de déplacement, je les invite à ne pas gaspiller l'argent qu'ils ont eu en France. Je suis très clair avec eux, je ne peux pas accueillir, 50, 100, 200, 300 personnes. Elles ne viennent sans doute pas toutes du même coup ? Cela arrive. Une personne peut se déplacer, venir, quand elle ne croit pas… Il y a des personnes *qui ne sont pas sûres que l'aide existe* ? Elle peut ramener plusieurs personnes et rentrer avec elle, quand elle n'y croit pas exactement et que vraiment elle veut démarrer un projet. Après, à partir du moment où ils voient qu'effectivement on a fait des projets, qu'ils sont inscrits dans la liste, on explique le fonctionnement, après ils le croient[1371]… »

Les salariés de la représentation se chargeaient de fournir une liste de personnes à l'un de leurs partenaires, désigné selon une logique de régulation des flux de demandes, ou pour reprendre les termes de l'Ofii, « en fonction du nombre de personnes que l'on gère, du

[1370] A Bucarest, le salarié de l'Ofii m'a invité à transmettre cette demande d'information sur les partenaires au siège parisien de l'administration, lequel n'y a jamais donné suite.
[1371] Représentation de l'Anaem à Bucarest, le 31 juillet 2009.

nombre de personnes que l'ONG a déjà en charge. Si on a déjà confié 30, 50 personnes à une ONG, on va réguler le flux avec une autre ONG[1372]. »

L'Ofii à Bucarest : une vaste zone de compétence en matière de retour en 2009

La représentation de l'Ofii à Bucarest est chargée d'assurer la coordination des programmes d'aide à la réinsertion dans sept pays, soit un « rayon de 3000 kilomètres » pour reprendre l'expression d'un salarié de l'Ofii à Bucarest. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique était encore en discussion avec les autorités ukrainiennes en 2009. Par ailleurs, l'Ofii n'intervenait plus en Bulgarie même si un dispositif avait été mis en place pour les personnes « victimes de traite » en France.

Un dispositif d'accueil des personnes aux aéroports et aux gares routières avait été mis en place pour faciliter leur dispersion. En pratique, les associations qui étaient chargées d'organiser les voyages jusqu'à la destination finale n'avaient pas toujours les informations à temps pour prendre les mesures nécessaires.

En amont de la formulation d'un projet économique, la procédure prévoyait une première étape dite d'« accompagnement social » : elle visait, d'une part, à sensibiliser les personnes contre tout projet d'émigration, la manifestation d'une volonté de se maintenir sur place étant conçue comme une condition du bénéfice du projet et, d'autre part, à établir la « capacité de réinsertion[1373] » des individus, à sélectionner parmi eux, ceux dont le « sérieux » et la « motivation » légitimaient l'accès au dispositif :

> On mise sur la qualité, le sérieux et vraiment l'aspect de la réinsertion durable. Il vaut mieux s'occuper des personnes qui manifestent la volonté de s'insérer durablement, et avec lesquelles on a déjà commencé à travailler depuis deux ans, qui sont en Roumanie depuis deux ans, qui travaillent avec leur projet que des personnes qui ne manifestent pas cette volonté, et qui ne sont pas sûres de ce qu'elles veulent faire pour l'instant mais qui réclament uniquement de l'argent.

[1372] Idem.
[1373] Generatie Tanara, le 10 août 2009.

Façon comme une autre d'expliquer le faible nombre de projets en Roumanie, l'Ofii affirmait privilégier la qualité à la quantité.

Les pratiques dites d'« accompagnement social » des partenaires s'inscrivait ainsi dans une logique de « surveillance de maintien[1374] » des personnes revenues de France. Il s'agissait pour les assistantes sociales de Generatie Tanara de « les convaincre de s'insérer, d'essayer de développer un projet, de se projeter dans l'avenir plutôt que de tenter des expériences d'immigration irrégulière et irresponsable[1375]. » L'élaboration de l'étude de faisabilité d'un projet parmi les personnes sélectionnées était sous-traitée à une autre ONG. Le cloisonnement des informations et des acteurs du programme participait au « message distorsionné » de l'Anaem, comme l'expliquait un membre d'une association qui avait tenté sans succès de soutenir les demandes d'aide à la réinsertion :

> « Le problème, c'était que le message qui venait de l'Anaem au départ, après, il était distortionné au niveau de Bucarest, de Timisoara, des communautés. *C'est*-à-dire ? Chacun a son job. Normalement untel doit faire ceci et l'autre doit faire cela. Mais ce n'est pas du tout comme cela que ça se passait ! Il n'y avait que des problèmes. Il n'y avait pas de communication. Alors cela se passait comment ? Si on fait le projet, on doit aller chez cette association à Baia Mare ou à Cluj, mais eux, ils disaient : "Mais non, avant il faut aller voir Generatie Tanara". Generatie Tanara nous disait : "Mais non, mais non, avant il faut aller chez les autres". Nous, on ne faisait que l'intermédiaire ! Sans l'association qui faisait les projets, nous on ne pouvait rien faire ! Et donc on était bloqué et il ne se passait rien ! On était empêché par tous les autres. Nous, on essayait de mettre les personnes en contact avec cette association qui faisait les projets. C'est tout ce que l'on pouvait faire ! Mais eux non plus, ils n'avaient pas un message très clair. Il y avait une fugue permanente de tout le monde ! *Mais j'imagine que vous étiez en contact avec l'Anae*m de Bucarest ? Oui, il n'y avait que du blabla ! Que ça dépend de l'Anaem en France, que ce sont eux qui dirigent tout, qu'ils attendent la réponse de l'Anaem en France. Et les autres, l'Anaem en France, nous disaient l'inverse ! [Rire]. Que le problème, c'est ici, c'est l'Anaem de Bucarest qui doit s'en occuper. Je te dis, c'était une fugue permanente de tout le monde. Et nous, on était très petit, on n'avait pas beaucoup de pouvoir, je pense qu'on était une sorte de « puppet » [marionnette], un peu manipulé je dirais[1376]. »

Tout paraissait donc concourir à faire en sorte que l'aide au projet économique ne dépasse pas nécessairement le stade de la promesse. Mais par delà l'application du dispositif par l'Anaem, c'est la marginalisation politique de la minorité rom en Roumanie et l'attitude du gouvernement à leur égard qui était posée :

> « Il y a aussi un autre discours lorsque les Roms arrivent en Roumanie, qu'est-ce que la Roumanie leur a promis ?! Quelle aide pour leur réintégration ?! Sans cette implication on ne peut rien faire… et ce n'est pas le cas. Mais il n'y a aucune volonté politique en Roumanie sur cette question. Et sans volonté politique on ne peut rien faire[1377]. »

Pour tenter d'impliquer les pouvoirs publics dans la mise en œuvre des projets économiques, les autorités françaises avaient amorcé des discussions visant à la conclusion d'un accord entre l'Anaem et l'Agence nationale pour les Roms en 2008.

[1374] Représentation de l'Ofii à Bucarest, le 31 juillet 2009.
[1375] Generatie Tanara, le 10 août 2009.
[1376] Parudimos, le 12 août 2009.
[1377] Générатie Tanara, le 10 août 2009.

La création d'un Office national des Roms en 1997, renommé Agence nationale des Roms (ANR) en 2004[1378], a été motivée par des enjeux électoralistes, mais également conçue par les autorités roumaines comme une réponse à l'un des critères conditionnant l'accès de leur pays à l'UE, à savoir l'amélioration de la situation de cette minorité. Chargée de coordonner et d'évaluer la « stratégie nationale pour améliorer la situation des Roms » adoptée en 2001, cette administration dépendant du secrétariat du Premier ministre est perçue par de nombreuses associations Roms comme une coquille vide puisqu'elle ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel ni de budget propre. De l'aveu même d'un fonctionnaire de cette administration, l'ANR n'est qu'un « élément à peine toléré au sein du gouvernement[1379] ».

La divergence de points de vue entre les représentants roumains favorables à l'organisation d'une politique d'insertion par le travail fondée sur l'expertise de l'agence en coopération avec l'administration locale et régionale du ministère du Travail et la partie française davantage portée sur l'objectif de rapatriement et de contrôle des personnes revenues dans ce cadre a sans doute expliqué l'échec des négociations.

Les défenseurs de la communauté rom, quant à eux, ont vu dans ces tractations la confirmation du caractère racial de la politique menée à l'égard des ressortissants roumains par la France et transformé en « question Rom », comme l'observait un membre de Romani Criss :

> « En 2008, l'ambassade de France à Bucarest nous a demandé notre avis de façon informelle. Nous, très clairement, on était contre. Pourquoi ? Déjà, il fallait quelqu'un concerné par les questions d'insertion économique comme par exemple l'Agence de l'emploi. Et puis pour l'ANR, cet accord qui ne s'occuperait d'un groupe ethnique particulier n'aurait pas été très politiquement correct ! Pourquoi l'ANR alors que cela correspond à un programme ouvert à tous les Roumains ?![1380] »

« Le problème de l'Ofii, c'est qu'ils ont besoin de nous ! » concluait-il. Au sein de l'Ofii à Bucarest, le processus d'ethnicisation des retours humanitaires était perçu comme une critique fallacieuse et stérile et justifiait un appel à l'implication des représentants associatifs Roms :

> « Vous avez bien constaté qu'il n'y a aucune ONG portée par des Roms, sur le programme, bizarrement. Il n'y a aucune ONG, regardez les ONG dont je vous ai cité les noms pour la Roumanie, il n'y a aucune ONG conduite par les Roms. Oui. Et cela ne vous choque pas ? Non. Non. Bizarrement ! Pourquoi, cela devrait ? Cela devrait ! Cela devrait vous interpeller vu que beaucoup d'ONG se positionnent dans la revendication en disant que le retour, les opérations sont discriminantes, qu'on essaie de cibler des minorités alors que l'on cible la précarité et quand on demande à des personnes qui nous écrivent et qui disent : "Vous vous occupez des Roms", et je dis : "Très bien, pourquoi vous ne vous mettez pas à travailler avec nous pour les aider ?" Là, il n'y a personne, que ce soit des cabinets, des ONG qui ont pignon sur rue jusqu'à la plus petite ONG, je n'ai jamais eu l'occasion malgré toutes les propositions que j'ai pu faire, d'avoir une ONG Rom travailler avec nous. Ce que je trouve quand même regrettable. […] Je suis surpris que l'on n'arrive pas à coopérer avec les ONG Roms, dans le sens où ce sont des personnes qui conduisent des études sociologiques, font plein de choses sur le terrain avec ce qu'ils appellent les minorités roms et quand effectivement nous, on souhaite développer un

[1378] En 2003, cette administration avait été renommée « Office pour les problèmes des Roms », un intitulé révélateur de l'attitude stigmatisante du gouvernement à l'égard de cette minorité.
[1379] ANR, le 30 juillet 2009.
[1380] Romani Criss, le 28 août 2009.

> projet parce que telle personne se dit Rom ou revendique d'être d'un groupe ou d'une appartenance, et bien ils ont ce savoir-faire qui pourrait être beaucoup plus utile pour pouvoir développer un projet avec eux, avoir la meilleure approche, sur la mise en place d'un projet, développer un projet, et caetera… »

Si les associations Roms ont refusé de cautionner une politique qu'ils désapprouvaient, la tentative de les impliquer par l'intermédiaire de l'ANR avait provoqué un clivage parmi ces acteurs sociaux, partisans pour les uns d'une politique de « discrimination positive » propre aux Roms, tandis que d'autres plaidaient en faveur de l'intégration sociale et politique des citoyens roumains roms en tant que membre du corps politique à part entière. Pour certains représentants, leurs organisations étaient en partie responsables de l'échec des politiques menées à l'égard des Roms, déconnectées des revendications de ceux dont ils étaient censés être les porte-paroles, corrompues et instrumentalisées par le « roma business[1381] » né de la « profusion des fonds européens dont la seule limite semble être le ciel[1382] ».

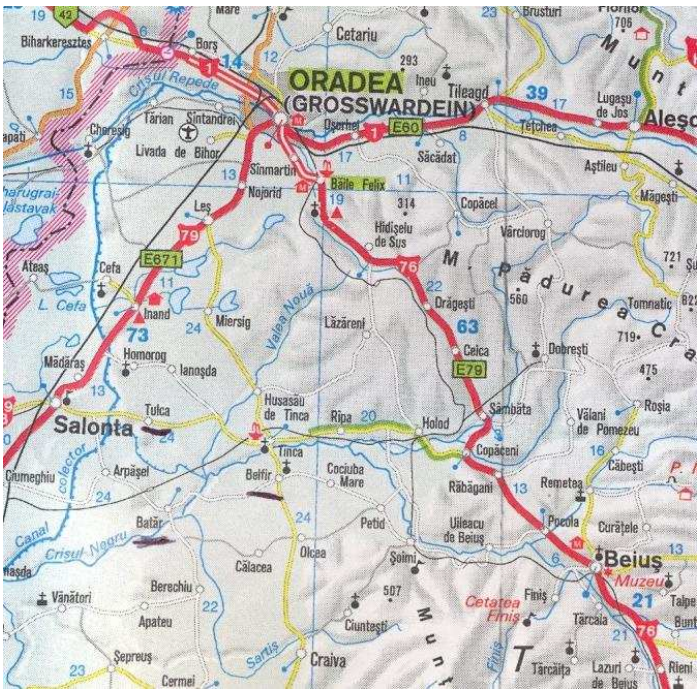
Au sein de l'ANR, les négociations engagées traduisaient la volonté des autorités françaises et roumaines de « déléguer la responsabilité à l'agence en donnant de l'argent pour ne plus avoir à se confronter au problème ». L'ANR se retrouvait ainsi prise dans un double « jeu hypocrite », tant du côté français que roumain :

> « Les autorités françaises jouent un jeu hypocrite, elles connaissent les réalités mais elles prétendent croire que ces gens, qu'ils soient Roms ou pas, adoreront gagner leur subsistance en faisant de l'agriculture en Roumanie au lieu de rester à Paris. Donc ce miraculeux programme pour leur donner des vaches, des moutons ou je ne sais quoi, c'est une bonne blague. L'Ofii s'est spécialisée dans ce mouvement pendulaire, il donne gratuitement des tickets de retour… et bien sûr il n'y a que quelques personnes stupides pour ne pas profiter de cet avantage ou d'une telle opportunité !
>
> Les autorités roumaines diront : "S'il vous plait ne retournez pas ces Roms chez nous. Vous nous avez mis la pression, vous nous avez réprimandez, sermonnez avant que nous n'entrions dans l'Union européenne en disant que nous étions assez stupides pour ne pas être capables d'intégrer ces êtres humains merveilleux et tellement plein de talents. S'il vous plait, essayez vous-mêmes de les intégrer" ».

La réorientation actuelle des logiques associatives Roms vers des projets de développement communautaires, au nom d'une optique pragmatique et comme moyen de prévenir la migration au nom de la revendication du droit de résidence des Roms en Roumanie en tant que citoyens roumains à part entière, les place dans une position ambivalente. Et, puisque la question des financements se posera, il n'est pas dit que l'Ofii ne réussisse pas (à l'usure) à en faire des opérateurs.

[1381] ANR. Pour une enquête sur ce sujet, voir : Adrian Mogos, 14/12/2011, « Roma Funds squandered in Romania, Balkan Investigative Reporting Network.
[1382] ANR, le 30 juillet 2009.

A Batăr, une situation d'attente qui fait le jeu des logiques politiques locales ?



IGN, 2005, Roumanie, Moldavie. Carte touristique.

Dans la commune de Batăr, une ville située à une quarantaine de kilomètre d'Oradea, dans la région du Bihor, les familles que j'ai pu rencontrer par l'intermédiaire de la Fundatia Ruhama[1383], avaient toujours cette « aide dans la tête » sans en avoir vu la couleur et vivaient dans l'expectative d'un financement public français, dédié à la réalisation d'une activité génératrice de revenu. La plupart d'entre elles étaient revenues d'Ile-de-France ou de la région Rhône-Alpes au printemps 2008, le plus souvent en car sinon par vol groupé. D'après le maire de Batăr, près de six cents personnes résidant dans le district administratif de cette commune se trouvaient dans cette situation d'attente.

La plupart des personnes retournées par l'Anaem de France étaient déjà reparties hors de Roumanie. Seules 17 personnes avaient reçu le financement de l'Anaem.

Dans la région du Bihor, la question de l'aide à la réinsertion s'est greffée sur les enjeux politiques locaux, à l'échelle tant régionale que municipale. Plusieurs candidats ont ainsi promis de soutenir les familles dans l'obtention de l'aide de l'Ofii en échange de leur voix lors des élections municipales et régionales de juin 2008.

A Batăr, le maire expliquait que plusieurs familles ont été rapatriées de France par vagues successives depuis 2007. Certaines d'entre elles sont venues le voir, à la suite de quoi il a pris contact avec l'Anaem, à qui il a transmis les photocopies des billets d'avion afin de prouver que ces personnes étaient bel et bien en Roumanie. En réponse, le représentant de l'Anaem lui a demandé de transmettre uniquement une liste nominative pour procéder à la vérification des identités à partir de sa propre base de données, tout en l'invitant à contacter l'association Hatnutza, partenaire pour cette région. Cette dernière a de nouveau demandé que lui soit envoyée la liste nominative des personnes concernées avec, en outre, le numéro figurant sur leur carte d'aide sociale en Roumanie. Pour l'association, cet élément semblait servir à attester de la présence des personnes sur le territoire mais il avait également pour effet de restreindre l'accès à l'aide à la réinsertion ou du moins le conditionner à la détention de ladite carte. Or celle-ci ne va pas de soi. En effet, pour bénéficier d'un certain nombre de prestations sociales (allocations familiales, aide sociale, gratuité des soins médicaux), les personnes en situation précaire doivent attester périodiquement de leur situation socio-économique auprès des services municipaux afin d'obtenir une carte d'aide sociale qui doit être renouvelée tous les trois mois. Sachant que les mairies n'ont pas toujours les fonds nécessaires

[1383] Créée en 1996 et située à Oradea, cette association se donne pour principale mission de lutter contre l'exclusion sociale et de combattre la discrimination envers les Roms.

pour octroyer ces aides sociales, le non-renouvellement de ces cartes sert à réguler l'accès à l'assistance sociale. Plusieurs familles ont ainsi été radiées du système d'aide sociale au motif qu'un ou plusieurs de leurs membres étaient à l'étranger. Face aux réactions suscitées par cette décision, le maire de Batăr a invoqué l'obligation d'effectuer des heures de travail pour la collectivité comme condition d'obtention de l'assistance sociale par la municipalité.

La construction d'une ferme d'élevage de vaches laitières dans une commune voisine, avec le soutien des autorités françaises avait, semble-t-il, renforcé les attentes des résidants de Batăr qui n'avaient obtenu du responsable de l'association agissant pour le compte de l'Anaem que la promesse de revenir les voir pour les aider à obtenir l'aide en question quand ils seraient plus nombreux. Le maire se montrait plus circonspect sur la viabilité du projet, puisqu'il avait lui-même récemment stoppé, comme de nombreux petits producteurs, son activité faute de rentabilité et d'investissements suffisants pour faire face à la concurrence sur le marché européen de la production laitière.

En outre, quelques familles d'un village voisin avaient réussi à accéder au financement de l'Anaem et déjà revendu le troupeau. Cette situation semblait en partie expliquer l'absence d'intervention des représentants de l'association auprès des familles de Batăr. Si l'élevage et l'agriculture constituent les principales sources de revenus dans la région, les membres de la minorité rom en sont largement exclus puisqu'ils ne disposent d'aucun terrain cultivable. Sur le plan strictement juridique, leur habitation n'existe pas : la parcelle sur laquelle ils résident à Batăr n'est pas enregistrée sur le cadastre. A ce titre, ils apparaissent comme des occupants illégaux, même s'ils habitent ce lieu depuis plusieurs dizaines d'années. Révélatrice de leur marginalisation politique, cette inexistence administrative les oblige à la débrouille quotidienne, ne serait-ce que pour avoir accès à l'électricité, puisqu'il faut présenter un certificat de propriété pour être raccordé.

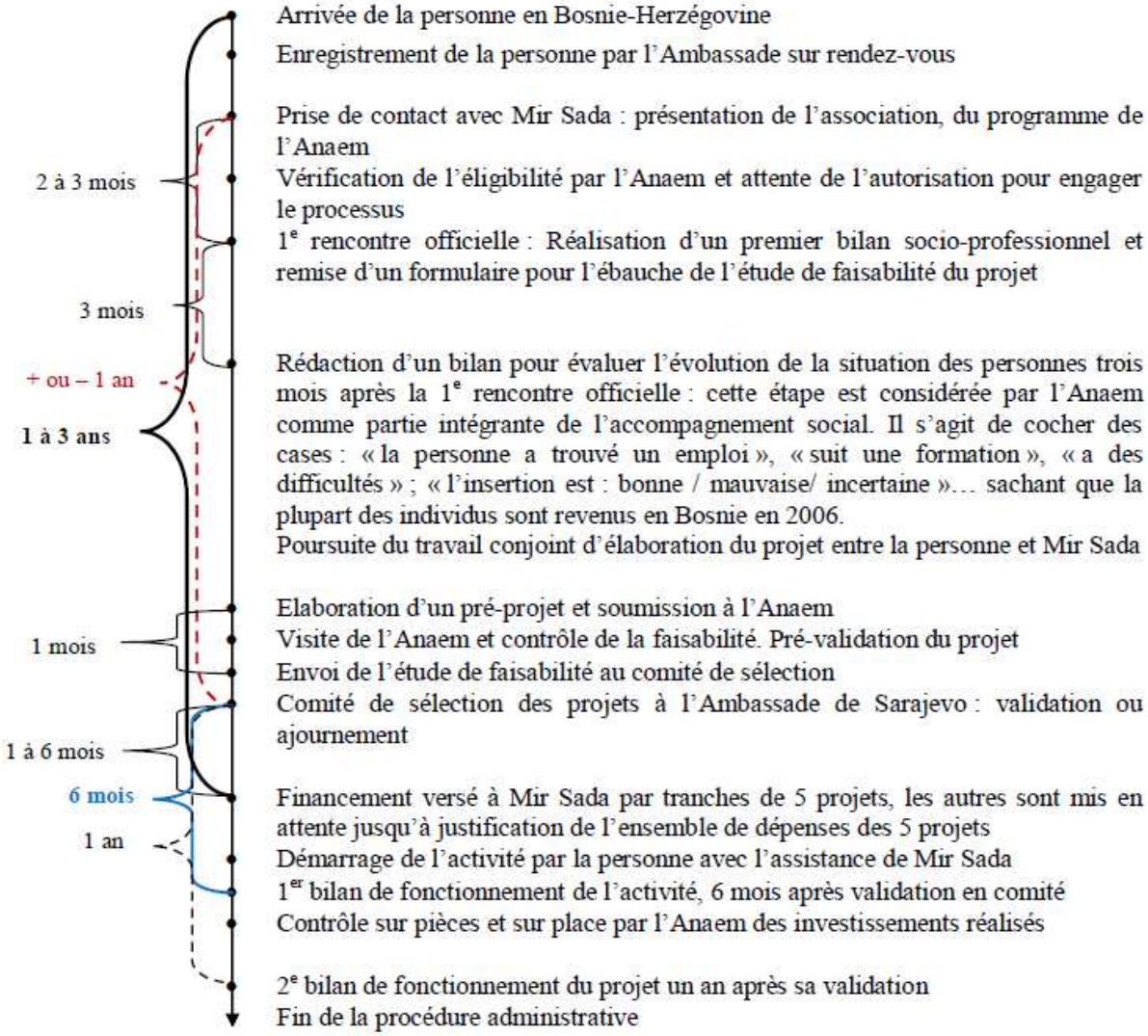
Pour faire suite à cette rencontre et au projet formulé en accord avec les résidents de Batăr, la fondation Ruhama avait soumis à l'Ofii une proposition de partenariat afin d'utiliser le financement de l'aide à la réinsertion à la légalisation et à l'amélioration de l'habitat, avec la coopération de la mairie. Aucun échange n'a suivi l'engagement de l'Ofii de reprendre contact avec l'association après avoir étudié de son offre. Le responsable de l'association estimait qu'il n'avait sans doute pas fait suffisamment pression pour obtenir une réponse écrite de l'Ofii et déplorait par ailleurs les effets de cette situation qui maintenait les résidents de Batăr dans l'illusion d'une aide qui n'arriverait pas.

d. Bosnie-Herzégovine : se réinscrire dans un « pays en miettes »

C'est dans une démarche « citoyenne » et « pour faire quelque chose pour la Bosnie » que Mir Sada, l'opérateur de l'Anaem en Bosnie-Herzégovine, a inscrit sa participation au programme de réinsertion. En l'absence d'une représentation de l'Anaem sur place, c'est celle de Bucarest qui coordonne à distance le programme en partenariat avec l'Ambassade de France et le Consulat à Sarajevo tandis que Mir Sada est installée à Tuzla.

Du fait de la complexité du montage administratif, l'accès au programme était très chronophage pour les bénéficiaires.

Schéma de la procédure de réinsertion en Bosnie-Herzégovine



Chargé de verser les pécules de l'aide au retour, le Consulat procédait à l'enregistrement des individus. Cette procédure visait également à recueillir des informations sur les conditions de

leur départ de Bosnie. 323 départs aidés par l'Anaem en 2006[1384]. S'ils étaient 323 à solliciter l'aide au retour volontaire en 2006, l'Anaem n'enregistrait deux ans plus tard que 17 départs de ressortissants de Bosnie-Herzégovine. La plupart d'entre eux étaient revenus avant la mise en œuvre du programme, et c'est souvent par le bouche-à-oreille et par l'intermédiaire du Consulat qu'ils ont eu vent de cette possibilité.

Rappel historique

Carte reprise de www.rfi.fr.

Consécutivement à la dislocation progressive de la Fédération de Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Slovénie, la Croatie, le Monténégro la Macédoine et la Serbie, elle-même divisée en deux provinces autonomes : Voïvodine et Kosovo), la Bosnie a proclamé son indépendance en avril 1992. Créée en janvier 1992, la République des Serbes de Bosnie et Herzégovine, présidée par le nationaliste Radovan Karadžić a déclaré à son tour son indépendance, en dehors de toute procédure constitutionnelle. Les hostilités ont alors été déclenchées et les tentatives de la communauté internationales pour mettre un terme au conflit ont été vaines.

Les massacres de Srebrenica (voir carte plus loin) : en juillet 1995, l'armée placée sous le commandement de Ratko Mladic, général en chef des armées serbes de Bosnie, a assiégé la ville de Srebrenica, déclarée « zone de sécurité » par l'Onu et où se massaient 35 000 réfugiés. Des exécutions en masse furent perpétrées.

La conclusion des accords de Dayton a mis un terme au conflit en décembre 1995 : la Bosnie-Herzégovine est devenue une confédération de deux entités, la Fédération croato-bosniaque et la République serbe de Bosnie. La division de l'État a validé les divisions mises en place par les armes et, de fait, entériné la politique de nettoyage ethnique menée durant la guerre. Des déplacements massifs ont été provoqués par le conflit. En 2009, la Bosnie-Herzégovine comptait encore 117 000 déplacés internes, dont 7 500 personnes vivant toujours dans des camps de réfugiés[1385].

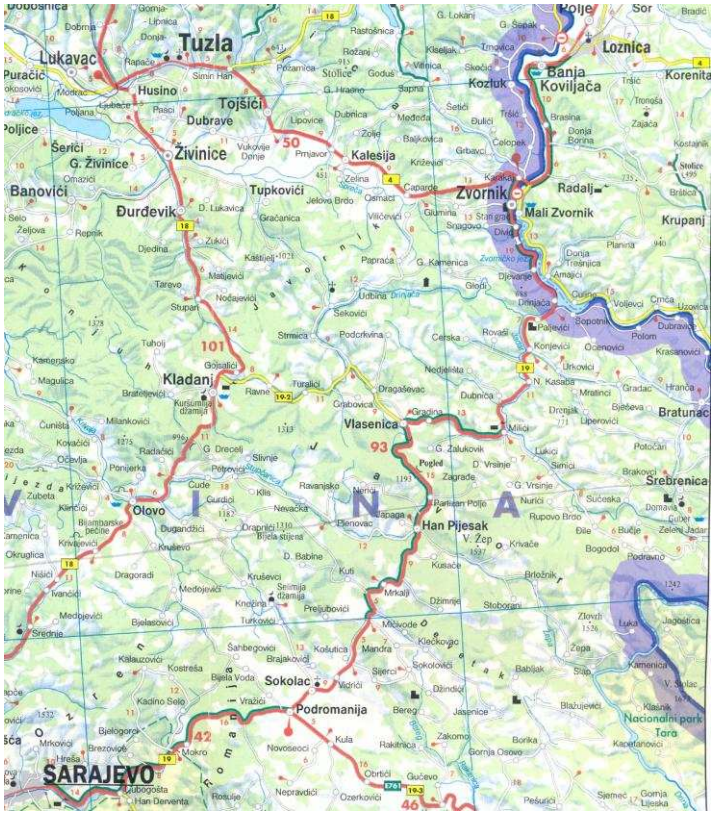
Revenues à la suite du rejet de leur demande d'asile, la plupart des personnes qui sollicitent l'association sont originaires de Zvornik, de Srebrenica, de Calecia et des « villes frontières » où elles ont perdu leurs lieux d'habitation (voir carte page suivante). Certaines d'entre elles ont d'abord fait une tentative de retour en République serbe, mais, face à la difficulté de vivre dans cette région encore marquée par la guerre, elles ont parfois renoncé à se réinstaller dans leur village et ont plutôt cherché à se stabiliser dans les régions environnant la ville de Tuzla. « Ils n'ont aucune assurance de pouvoir vivre là où ils sont. Certains ont recommencé la reconstruction de leur maison mais pas tous… Et puis même s'ils arrivent à vivre là-bas, avec

[1384] Sénat, 2007, Rapport n°281, Avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189), Tome III, « Immigration, Asile et Intégration ».

quoi vivre ? Les routes sont défoncées, ils n'y a pas d'école pour leurs enfants » observait ainsi la chargée de projet en août 2008.

La question des retours dans les villages et, à travers elle, celles de la discrimination entre les communautés et de l'enlisement économique et politique de la Bosnie, était prépondérante dans le quotidien des bénéficiaires de l'aide à la réinsertion et dans la mise en œuvre du programme. Elle avait été étroitement associée à leur émigration vers la France. Enquêter sur leurs histoires personnelles revenait irrémédiablement à évoquer des souvenirs douloureux que la plupart d'entre eux préféraient écarter : « C'est une longue pelote de laine que je préfère ne pas dérouler » m'a ainsi dit l'un d'entre eux.

Carte de la région de Tuzla



Freytag et Berndt, 2008, Carte routière de la Slovénie, Croatie et Bosnie-Herzégovine.

Au cours d'une rencontre avec Abdel, un jeune trentenaire revenu de France avec sa sœur et sa femme, l'un des membres de Mir Sada l'interpelle et lui dit qu'il est mieux ici. Visiblement pas convaincu, Abdel lui dit que si le projet ne marche pas, il retournera en France. « Tu es comme tous les autres. Tu ne veux rien faire pour ton pays et tu préfères partir en Europe, mais en Europe, c'est aussi difficile qu'ici ! Il n'y a rien pour vous là-bas. Restez ici et développez votre pays[1386] » lui répond le membre de Mir Sada. Difficile à assumer vu le contexte économique et politique, le discours développementaliste avait également provoqué un clivage au sein de Mir Sada, notamment lorsqu'il tirait vers le rôle à jouer de la diaspora bosnienne.

[1385] Commission européenne, 2010, Bosnia and Herzogivina 2010 progress report, SEC(2010) 1331 final, p. 20.
[1386] Note prise lors de cette rencontre, le 25 août 2008.

Appartenant à la « génération sacrifiée » par la guerre, la plupart des personnes revenues de France via l'aide au retour étaient âgées d'une trentaine d'années avec des charges familiales, Face à l'urgence d'un revenu, on se débrouillait au jour le jour, travaillait au noir en menant en parallèle à bien le projet financé par l'Anaem. Ces activités complémentaires, généralement liées à l'agriculture, permettait d'assurer un revenu régulier :

> « Les gens n'attendent pas le miracle avec le projet Anaem, ce n'est pas le projet de leur vie, je dis ça pour que les choses soient claires. Quand on voit la nature des projets, le contexte et tout ce que cela implique, en général, ce sont des activités complémentaires ou des activités de base, qui assurent une petite base régulière[1387]. »

Malgré la modicité de l'aide, Mir Sada relevait la transformation produite par la mise au travail et les effets parfois positifs de l'accès à un outil de travail par l'aide à la réinsertion et de ses conséquences mobilisatrices sur les individus, des « hommes qui reprennent leur stature d'homme, qui ne sont plus des mendiants » :

> « Ce que l'on constate c'est le changement chez les gens, véritablement on voit ce changement des gens quand ça marche, c'est en quelque sorte un tremplin, ça leur permet de reprendre confiance en eux. Et cela permet à des hommes de redevenir le chef de famille qui est capable de nourrir sa famille. Et ca, c'est vraiment très chouette. On a quelques ménages où c'est très visible… Des hommes qui reprennent leur stature d'homme, qui ne sont plus des mendiants. »

En l'absence d'intérêts commerciaux ou stratégiques de la France en Bosnie, la mise en œuvre du programme de l'Anaem par l'intermédiaire de Mir Sada avait tendance à être survalorisée par l'Ambassade, qui y voyait des retombées diplomatiques positives :

> « C'est de l'utilisation gentille mais on a quand même l'impression qu'on leur sert de bonne conscience. Ils nous disent en gros, bon c'est un peu en souriant mais ils n'ont pas d'entreprise, ils n'ont pas d'investisseurs et les grosses associations, tout le travail associatif, tout le monde est parti, il n'y a plus d'associations en Bosnie… Donc, il y a Mir Sada ! On est la France qui fait quelque chose en Bosnie. »

L'ambivalence du rôle et du positionnement des partenaires de l'Anaem, lui servant de caution sociale ou développementaliste, révèlent ainsi les rapports de force qui traversent la mise en œuvre du dispositif de retour.

Les évaluations émises lors des enquêtes par les acteurs impliqués dans la réalisation des programmes de réinsertion se démarquaient des discours unanimement élogieux que l'on peut trouver dans les rapports publics. Sans qu'on sache sur quels éléments objectifs se fondaient de telles analyses, on peut par exemple lire : « Ces aides à la réinsertion, quoique modestes par leur nombre, apparaissent cependant comme un succès au vu de la pérennité des emplois créés et du succès de ces réinsertions[1388]. » Si l'octroi d'une aide à l'arrivée fait consensus, le contenu et les objectifs pluriels qui lui sont attribués génèrent un conflit d'interprétation parmi les acteurs du dispositif. Au sein de l'Anaem, le maintien sur place était un gage de réussite, quel que soit le devenir du projet financé :

> « On a réalisé une étude pour voir ce qu'il en est au bout de trois ans et la majorité des gens est quand même encore là… Alors après on ne parle pas du projet mais juste leur présence physique au Mali. Pour nous, que les projets soient viables ou qu'ils aient disparus, cela ne change pas le

[1387] Mir Sada, le 25 août 2008, à Tuzla.
[1388] Godfrain Jacques, Cazenave Richard, 2007, Rapport sur le codéveloppement, p.17.

fonctionnement, sachant que rien n'est prévu pour le moyen ni le long terme. Le but c'est de les réinsérer. Donc quelqu'un est réinséré à ce titre-là, si au bout d'un an, son projet existe encore ou qu'il rebondisse sur une autre activité[1389]. »

Comme l'observait un membre de la cellule de codéveloppement à Bamako, la définition de la « réinstallation réussie » écartait les critères économiques d'évaluation du projet pour replacer le bénéficiaire dans un contexte familial et social plus large, rendant de fait impossible l'analyse de l'impact de l'aide sur la réinscription des personnes revenues par le biais des aides au retour :

La réinstallation sociale réussie, c'est quand on prend des critères sociaux. Alors je ne dis pas que les critères sont bien choisis mais en tous cas c'est la famille, c'est la stabilité de la personne, c'est le fait qu'elle arrive à subvenir aux besoins minimums. C'est éventuellement un mariage réussi, enfin un nouveau mariage, c'est des enfants… Je sais pas, c'est quelqu'un qui est là, qui est arrivé en gros il y a deux ans ou trois ans et qui est toujours là, au même endroit, à la même place en ayant éventuellement socialement réussie à retrouver une place qu'elle n'avait plus, ou qu'elle n'avait pas… En gros, ce sont des critères comme ça qui sont pris en compte, et l'économique, pas du tout. Par contre, c'est peut-être parce qu'il y a la petite boutique où il vend ses cigarettes qui lui permet que tout ça réussisse. C'est peut-être ça qui lui a permis de faire tout ça. Ce n'est peut-être pas ça ou pas que ça mais ça a participé peut-être à une reconnaissance sociale de la personne, très minimale, très micro… très micro. Alors qu'au niveau économique, ce sont d'autres critères qui sont pris en compte. L'impact économique du projet n'est pas du tout pris en considération alors que c'est ce qui devrait nous intéresser[1390]. »

Traversée par des finalités politiques, sociales et économiques jugées incompatibles, l'aide à la réinsertion clive les acteurs chargés de sa mise en œuvre au point d'être qualifiée de « programme foireux » parmi les acteurs du codéveloppement, notamment au Mali :

« Si on évalue le programme honnêtement, c'est un programme foireux… Le problème, ce n'est même pas les financements qu'on met du social et de l'économique, et ça n'a rien à voir. Si on veut être honnête et prendre en compte le parcours, la situation souvent d'échec ou en tout cas compliquée des personnes sans-papiers qui rentrent, qui trouvent dans cette solution une manière de rentrer la tête haute dans ce pays, on leur file du blé ! Qu'ils l'utilisent comme ils veulent ! Pour acheter du mouton, pour acheter des fringues, pour pouvoir s'acheter une Mercedes, ou pour faire un projet. C'est du social ! Social, tu files du blé, il n'y a pas tellement d'autres solutions, on donne une allocation. En France, c'est pareil, quand on a des soucis, quand on est éligible, on a des allocations. Si c'est de l'économique, c'est complètement différent ! Là, on est dans le privé. Comme en France, comme partout, quand on fait de l'économique, on le fait avec des acteurs qui investissement dans l'économique et si on veut derrière ça, au-delà de l'individu, aider le pays, on essaie de mobiliser les partenaires financiers, les banques, et on essaie de valoriser les compétences, on essaie de faire un travail éventuellement beaucoup plus poussé dans l'accompagnement, beaucoup plus percutant, et cætera… Mais ça, si on dit ça, on peut le dire mais ça ne change rien parce qu'on sait très bien que derrière ça, ce n'est ni que du social, ni que de l'économique, c'est aussi du politique. La réinstallation, c'est politique ! »

A l'instar du « retour volontaire », le discours développementaliste associé à l'aide à la réinsertion relève de la mystification.

[1389] Représentation de l'Anaem au Mali, le 15 octobre 2009.
[1390] Cellule codéveloppement, le 12 septembre 2008, à Bamako.

Quelques exemples de « promoteurs » de l'Anaem

La future production laitière d'Amira (Bosnie-Herzégovine)

Pour cette reconversion, Amira est soutenue par son oncle, qui est propriétaire de l'étable et des pâturages alentours, ainsi que par les autres membres de sa famille qui disposent d'un savoir-faire dans un domaine dont elle ignorait tout jusqu'alors. Au cours de notre rencontre, sa belle-mère sort une machine à écrémer le lait qui permettra à la famille d'ajouter la crème et le fromage aux différents produits (légumes) vendus sur le marché par la famille. La chargée de projet de Mir Sada m'explique qu'une partie du lait sera vendue à une coopérative. Alors que nous repartons, un petit attroupement s'est formé autour de la cuve collective de stockage du lait. La discussion est vive entre le représentant de la coopérative venu collecter le lait et les producteurs. Cela fait sept mois qu'ils attendent d'être payés. Certains estiment par ailleurs que l'entreprise les exploite vu le prix dérisoire auquel elle leur achète le lait : 0,30 BAM [mark convertible de BiH] / litre (0,15 €).

Le poulailler de Fatou (Mali)

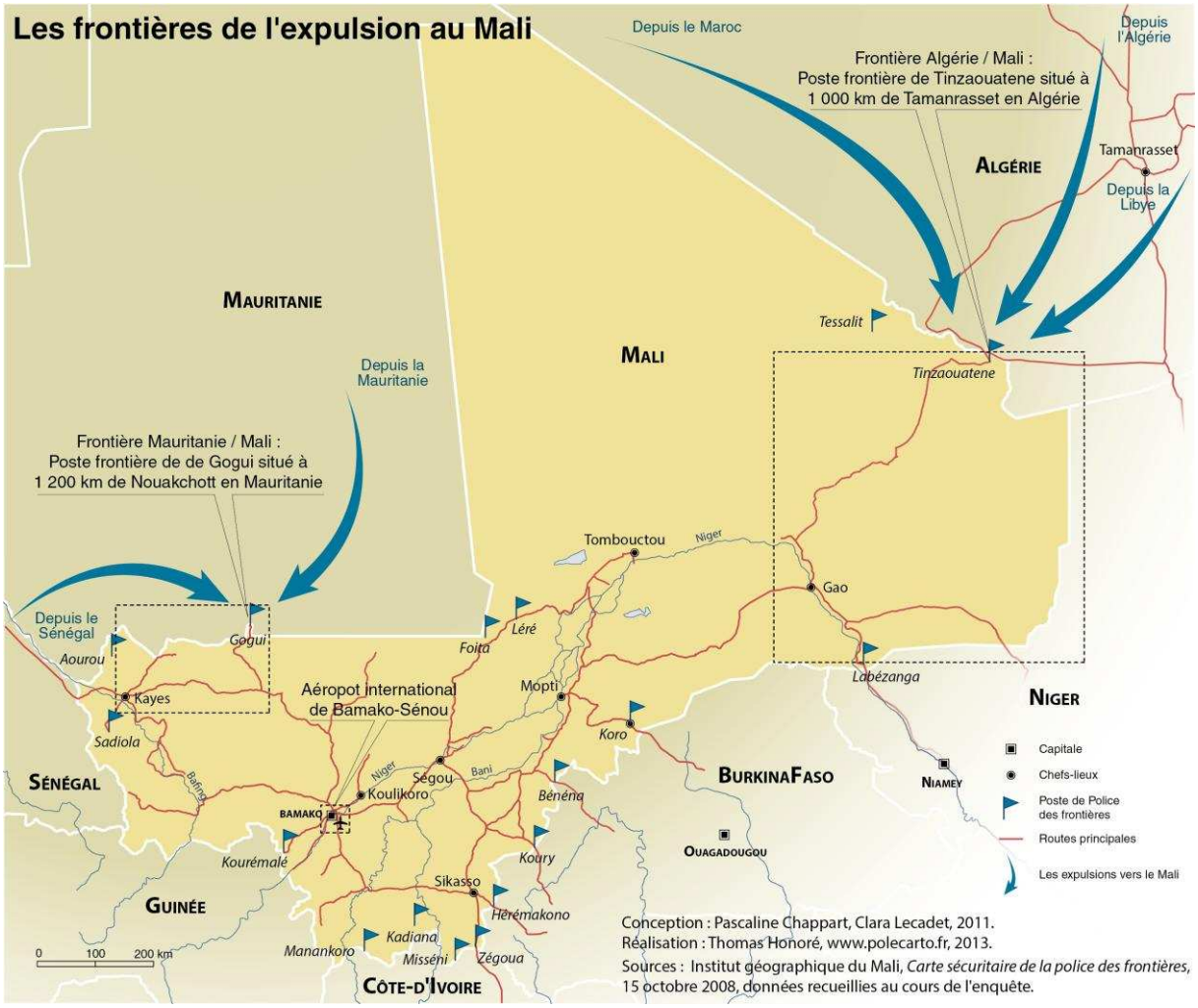
Le terrain où Fatou a installé son poulailler appartient à son mari.

Une famille réside sur place pour s'occuper du poulailler (bâtiment en banco, au fond de la cour, ci-dessus) et des périmètres cultivés.

Le financement de l'Anaem est pour l'essentiel dédié à la construction d'un nouveau poulailler en parpaings. « C'est plus propre et meilleur pour les poules. Elles auront de l'espace » me dit Fatou en riant.

Pour Fatou, qui a appris au cours de son séjour en France que son mari avait pris une seconde épouse, l'investissement qu'elle apportait sur la parcelle de son mari (une propriété dont les délimitations sont contestées du fait du problème foncier et de l'installation de nouveaux arrivants en quête de terres cultivables) était, semble-t-il un moyen de reprendre de l'influence dans la sphère conjugale.

CHAPITRE VI : VERS UNE POLITIQUE D'APRES-EXPULSION AU MALI ? L'INFLUENCE DU CIGEM SUR LES INITIATIVES AUTOGEREES DES EXPULSES



A la suite des rapatriements de ses émigrés de Côte d'Ivoire à partir de 2002[1391] et des refoulements aux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla en septembre 2005, le Mali voit, selon l'expression d'un fonctionnaire malien, se « déverser[1392] » à ses frontières un nombre croissant de ses nationaux et d'étrangers renvoyés d'ailleurs. La direction de la Protection civile de Bamako, chargée d'organiser l'arrivée des personnes expulsées par charter à l'aéroport Bamako-Sénou, a enregistré, en 2007, 1 428 personnes, puis 2 293 en 2008, renvoyées majoritairement d'Espagne et de Libye. Les frontières maliennes, à Tinzawaten comme à Gogui, sont régulièrement traversées par des convois de personnes renvoyées d'Algérie, du Maroc ou de Mauritanie. Le Préfet de Nioro du Sahel a dénombré, d'avril 2005

[1391] Avec le resurgissement de la guerre civile aux lendemains des élections présidentielles de novembre 2010, le gouvernement malien a organisé le rapatriement de plusieurs maliens installés en Côte d'Ivoire à partir de mars 2011.
[1392] DGME, le 12 octobre 2009, à Bamako.

à octobre 2009, 4 157 refoulés de Mauritanie, soit « environ 83 par mois » précisait-il[1393]. Des différentes opérations de reconduite aux frontières programmées au cours des années 2006-2008, ce sont 2 539 Maliens qui ont été expulsés d'Espagne[1394] tandis qu'en 2008, l'Association malienne des expulsés (AME) a accueilli à l'aéroport en moyenne deux expulsés de France chaque jour[1395].

De son côté, la mission de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) au Mali participait au « Programme régional pour l'assistance au retour volontaire et à la réinsertion des migrants irréguliers en Libye et au Maroc » (Limo). Financé par la Commission Européenne et cofinancé par les gouvernements de l'Italie, du Royaume Uni et de la Suisse, ce programme avait pour objectif d'« assister au retour volontaire et à la réinsertion de 2 000 migrants en situation irrégulière en Libye et au Maroc dans leurs pays d'origine pendant la période 2009-2010 » sélectionnés parmi les « 100 000 migrants vulnérables échoués[1396] » aux frontières de l'Europe qui s'étaient vu proposer ce dispositif par l'OIM.

L'accueil des Maliens revenus par le biais des « retours volontaires assistés » financés par l'Union européenne (UE) était déjà mis en œuvre par les agents de l'OIM au Mali, en coordination avec leurs correspondants au Maroc depuis octobre 2005 et depuis avril 2006 en Libye. A la fin de mai 2008, l'OIM avait rapatrié 2 200 étrangers de Libye et 1 255 du Maroc. En octobre 2009, le coordinateur du programme Limo avait enregistré l'arrivée de plus de 600 Maliens. Enfin, ce sont 157 sans-papiers maliens qui sont revenus par le biais du dispositif d'aide au retour et à la réinstallation mis en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) à Bamako en 2008.

Pays ouest-africain à la lisière du Maghreb, le Mali est un des pays cibles des politiques européennes de marchandage du contrôle des frontières et de la lutte contre l'immigration irrégulière, en particulier de la part de la France et de l'Espagne.

Depuis le Conseil européen de Séville de juin 2002, la coopération économique et le « développement concerté » sont conditionnés par la volonté effective des pays d'émigration et de transit de contrôler les flux migratoires, et de réadmettre leurs ressortissants ou les personnes ayant transité par leur territoire. Avec l'ouverture d'un dialogue spécifique sur les migrations, prévu par l'Accord de Cotonou, le Mali est devenu partie prenante de l'approche dite « globale » des migrations qui a commencé le cycle de conférences euro-africaines sur les migrations à Rabat en juillet 2006.

Lors de consultations avec le Mali, le 26 septembre 2006, la Commission européenne (CE) a rappelé les règles du « partenariat » : « Les questions migratoires et, entre autres, la mise en œuvre des obligations en matière de réadmission, inscrites à l'article 13 de Cotonou, figureront en effet en bonne place parmi les critères qui seront pris en compte dans

[1393] Données chiffrées issues de l'entretien réalisé au sein de la préfecture de Nioro du Sahel, dans le cadre d'une visite de l'Association malienne des expulsés à Nioro avec Medico International, le 18 octobre 2007.
[1394] Données fournies par la Délégation générale des Maliens de l'extérieur.
[1395] AME, 2008, *Rapport d'observa*tion (version du 1/10/2008).
[1396] OIM, 2008, Regional AVRR Programme for stranded migrants in Libya and Marocco, document EuropeAid/126364/C/ACT/Multi, 2008.

l'évaluation de la situation de gouvernance du pays et susciteront un accompagnement conséquent de notre coopération[1397]. » Et pour faire en sorte que le Mali puisse « s'approprier davantage les questions liées à la migration », il lui avait alors été proposé une « tranche incitative », soit une enveloppe supplémentaire dont « le montant sera d'autant plus élevé que les avancées, les ambitions et les engagements dans le domaine de la bonne gouvernance sont importants[1398] » avait précisé, à cette occasion, le représentant de la CE.

Dans la ligne du Plan d'actions de Rabat, et sous l'impulsion de la France et de l'Espagne, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao), la CE et le Mali ont élaboré le « projet pilote » d'un Centre d'information et de gestion des migrations (Cigem) : conçu comme un « guichet d'information et d'orientation unique pour tous les migrants », ce Centre a pour principal objectif d'« assister le Mali à définir une politique migratoire en réponse aux préoccupations des migrants potentiels, des migrants de retour et des expatriés maliens[1399] ». C'est « la première fois que l'Union européenne appuie un pays en Afrique subsaharienne dans la prise en charge et la prévention des problèmes engendrés par les migrations légales et illégales sous forme d'une initiative traitant les différents aspects du phénomène de migration[1400] » avait affirmé la CE lors de l'ouverture du Cigem au public en octobre 2008.

Le traitement de la question migratoire au Mali, et plus particulièrement celle associée à la politique européenne de retour des étrangers en situation irrégulière mise en œuvre par les États et leurs intermédiaires, dont notamment l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) et l'Organisation internationales pour les migrations (OIM), a suscité de nombreuses négociations aux ramifications complexes depuis les années 2000. L'imbrication des enjeux nationaux, régionaux et internationaux en matière de réadmission des étrangers catégorisés par l'UE comme « illégaux », que ces derniers soient refoulés au cours de leur traversée des pays limitrophes de l'Europe ou expulsés de l'espace Schengen, montre l'interdépendance ambigüe d'acteurs aux intérêts contradictoires.

Le Mali concentre nombre d'acteurs dont le rôle semble s'être reconfiguré dans l'interaction des rapports de force et des résistances qu'ont suscités les négociations débutées en 2001 avec la France en vue de la signature d'un accord de « gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire » et la mise en œuvre des missions du Cigem.

Outre les institutions maliennes et européennes, il convient de tenir compte des organismes non gouvernementaux, comme l'Association malienne des expulsés (AME), l'Association des refoulés d'Afrique centrale au Mali (Aracem), l'Association Retour, travail et dignité (ARTD), ainsi que de l'intervention d'ONG extérieures au pays (Croix Rouge espagnole, Cimade) et des Forums sociaux.

[1397] Consultations UE-Mali, 26 septembre 2006, Discours de M. Lopez Blanco, à Bamako, p.4.
[1398] Idem.
[1399] Communiqué de presse de la Commission européenne, « *La Commission européenne et le Mali s'associent* pour mieux gérer les migrations », Bruxelles, 6/10/2008, IP/08/1463.
[1400] Idem.

Dans un contexte où l'on assiste à une médiatisation régulière des expulsions et à la dénonciation de leurs effets au sein du milieu associatif, ce chapitre se propose d'analyser les politiques et les pratiques mises en place à l'égard de ceux qui ont été contraints de revenir au Mali, qu'ils aient été refoulés, expulsés ou soient revenus par le biais des programme d'aide au retour, au regard de l'attention qui leur est portée par le Cigem et en interaction avec les différentes organisations en présence.

Comment, sous couvert de « développement » et de « migration facilitée », se monnayent les renvois des étrangers expulsables, et comment sont mis à contribution les nombreux acteurs participant à la définition de la « gestion des migrations » au Mali, dans les interactions que suscite l'investissement institutionnel de la question de l'après-expulsion ?

Après avoir planté le décor des tractations autour de la réadmission et de la gestion des retours, illustrant ainsi les rapports de force des acteurs en présence, il s'agira d'interroger le jeu des (re)positionnements des acteurs institutionnels et associatifs impliqués dans ce que le Cigem nomme la « chaîne du retour[1401] », faisant ainsi de ces derniers les maillons nécessaires à l'élaboration d'une politique dite d'« accueil et de réinsertion des migrants de retour ». Quelle redistribution ambigüe des rôles intervient dans le cadre de ces échanges inégaux ? Comment peuvent se rencontrer les contradictions d'intérêt des participants et le mélange des registres du contrôle et de l'assistance humanitaire ?

L'analyse proposée ici se situe dans la période antérieure à la crise politique et institutionnelle malienne. Le coup d'État du 22 mars 2012 revendiqué par les militaires réunis au sein du Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE) et la partition du pays ont bouleversé les dynamiques observées au cours des enquêtes qui ont été conduites durant les mois d'août et septembre 2008 et de septembre à décembre 2009. La contestation des modalités étatiques de prise en charge des militaires maliens rapatriés de Libye en 2011 et l'organisation des soutiens aux Maliens déplacés par le conflit armé au nord du pays début 2012 ont participé à une transformation des revendications politiques et à la reconfiguration du positionnement des acteurs associatifs impliqués dans les questions migratoires (Gary Tounkara, 2011).

Le Cigem, dont le bilan était déjà jugé « catastrophique » en 2009 par plusieurs observateurs, s'est retrouvé au « chômage technique[1402] ».

[1401] Expression employée par six employés du Cigem que j'ai rencontré entre septembre et décembre 2009.

[1402] Expression reprise d'un échange avec un membre de l'AME en 2011. En février 2013, le quotidien malien *L'Aube* précisait ceci : « La crise politique et institutionnelle que notre pays travers depuis l'année dernière, a rendu moribond le centre d'information et de gestion des migrations (Cigem), qui n'arrive plus aujourd'hui à exécuter normalement ses activités faute de ressources. Cette passe difficile que traverse le Cigem a répercuté sur les autres projets : le projet du co-développement (couvrant les zones d'origine des migrants), et le programme Tokten. Avec la crise de 2012, ce programme de transfert des compétences des Maliens de la diaspora et financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud) et la coopération française, a été plongé dans une période de crise tout comme le Cigem qui l'abrite. » (*L'Aube,* 21/2/2013, « Centre d'information et de gestion des migrations : Me Demba Traoré s'imprègne des difficultés ».

1. Le Mali, lieu emblématique du dialogue euro-africain sur les migrations ?

a. 2006-2009 : chronologie des tractations sur fond de résistance

L'année 2006 a été rythmée par divers événements marquant l'importance de la question migratoire au Mali. En marge de la conférence euro-africaine à Rabat et du dialogue de haut niveau des Nations Unies sur la migration et le développement, le Forum pour un autre Mali (Foram), présidé par l'ancienne ministre de la Culture, Aminata Traoré, rendait hommage en septembre 2006 aux « victimes de Ceuta et Melilla », à travers une « marche de la dignité » réunissant nombre de refoulés et d'expulsés au Mali ainsi que des associations de la sous-région et d'Europe (Foram, 2007). Dans la continuité des débats engagés lors du Forum social mondial qui avait été organisé à Bamako en début d'année, cette manifestation a eu notamment pour effet d'encourager à la structuration en associations des groupes de refoulés et d'expulsés qui étaient venus témoigner de leurs expériences.

Répression meurtrière à Ceuta et Melilla

A l'automne 2005, les tentatives de franchissement des grillages qui séparent le territoire marocain des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla ont été violemment réprimées par les autorités marocaines et espagnoles. Plusieurs personnes ont été tuées par les forces de police marocaines pour avoir tenté de franchir la frontière et des milliers de personnes ont été déportées vers le désert mauritanien ou abandonnés à proximité de la frontière algérienne sans eau ni vivres. Les autorités sénégalaises et maliennes ont quant à elles organisé des ponts aériens depuis le Maroc pour rapatrier leurs ressortissants. Des 1 455 citoyens maliens qui ont été expulsés du Maroc entre 2002 et 2008, 1 289 l'ont été en 2005 (OIM, 2009 : 120).

L'Association des refoulés d'Afrique centrale au Mali (Aracem) est née de ce processus, tout comme l'Association malienne des expulsés (AME) qui, si elle existait depuis 1996, a repris ses activités à la suite de ces rencontres et des multiples contacts qu'elle a pu nouer avec des organisations européennes (dont les réseaux No Vox[1403] et Migreurop, les associations françaises Droits devant !! et la Cimade). Créée à l'initiative d'Aminata Traoré, l'association Retour, travail et dignité (ARTD) a regroupé 416 Maliens expulsés de Ceuta et Melilla (voir annexe 2 à 5).

En décembre 2006, le retentissement international de ces forums et le lancement des campagnes présidentielles en France comme au Mali ont sans doute pesé sur l'échec des négociations menées au sein du comité franco-malien sur les migrations au sujet de la réadmission. La partie malienne a fait valoir son « incapacité à engager les ministres sur un calendrier dont elle ne maitrisait pas les mécanismes[1404] », pour enfin bloquer toute tentative de compromis en la matière. Interviewé par Radio Soninkara à la veille du premier tour des élections, le 26 avril 2007, le président candidat Amadou Toumani Touré (ATT) s'est ainsi posé en ardent défenseur de ses compatriotes à l'étranger, tenant à « redire que le Mali, au

[1403] Fondé lors du 1er Forum social européen à Florence en 2002, No Vox regroupe des associations, des mouvements et des organisations investis dans les luttes sociales sur les différentes continents. Son action vise à susciter des échanges et des convergences entre les différentes mobilisations et revendications, de façon à construire un mouvement mondial structuré autour d'une identité commune, celle des « Sans ».

[1404] Ministère des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine, Comité franco-malien sur les migrations : le non à la réadmission, Communiqué de presse du 19 décembre 2006.

cours des cinq dernières années, n'a signé aucun accord de réadmission avec quelque pays que ce soit[1405] », pour attester de sa ténacité à protéger ses concitoyens.

Après 2001, les relations diplomatiques entre la France et le Mali ont été ponctuées par des tractations en vue de la définition d'une « gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire » : l'acceptation par le Mali d'une pratique de réadmission sur son sol des « Maliens de France » mais aussi du « transit » de sans-papiers venus d'ailleurs (y compris sans avoir transité par chez lui) se négociait, entre autres, contre la régularisation de ses nationaux en France.

Aux dires de l'ancien commissaire européen chargé de la Justice et des Affaires intérieures, M. Franco Frattini, la négociation des accords de réadmission n'est, en effet, pas « chose aisée […]. La principale raison de leur lenteur est que, bien que ces accords soient en théorie réciproques, il est clair qu'en pratique, ils servent essentiellement les intérêts de la Communauté. La bonne fin des négociations dépend donc beaucoup des "leviers" […] dont la Commission dispose, c'est-à-dire d'incitations suffisamment puissantes pour obtenir la coopération du pays tiers concerné[1406] ».

Premier pays d'immigration des Maliens en Europe, la France a cherché à jouer sur différents tableaux pour tenter d'infléchir la position de refus des autorités maliennes, soucieuses de garantir la contribution de leurs ressortissants à l'étranger à l'économie nationale. Comme l'a observé Christophe Daum, les Maliens en France « représentent sans doute une sorte de test des politiques françaises concernant la migration africaine, depuis le "charter des 101 Maliens" de monsieur Pasqua en 1986 » (Daum, 1998b : 13).

Dans la foulée d'un déplacement au Bénin pour la signature d'un accord de « gestion concertée des flux migratoires » en novembre 2007, le ministre français en charge de l'immigration, Brice Hortefeux, s'est rendu au Mali pour « amorcer le processus […] sur les préoccupations communes aux deux pays, comme par exemple : les conditions du retour au pays des Maliens, la question des visas consulaires et celle d'une meilleure orientation des étudiants maliens en France[1407] ».

Trois mois après la 8e session du Comité mixte franco-malien de mars 2008, qui s'était soldée par le rejet de la proposition de la France concernant la réadmission des sans-papiers, l'AME et son collectif de soutien ont été « violemment pris à partie par les forces de l'ordre alors qu'ils se préparaient à observer un sit-in de protestation contre l'ouverture, ce mardi 17 juin [2008] à Bamako, de négociations en vue de la signature d'un accord de gestion concertée des flux migratoires, co-présidées par le ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine, M. Badra Aliou Macalou et le secrétaire général au ministère français de l'Immigration, M. Patrick Stefanini[1408] ». En septembre, le fonds alloué à la politique de

[1405] Radio Soninkara, 26/4/2007, « Elections présidentielles 2007 : ATT ou pas ATT ».
[1406] Intervention de Franco Frattini devant le Sénat français lors d'une audition consacrée à l'immigration clandestine, 7 mars 2006.
[1407] M3IDS, Communiqué de presse du 29 novembre 2007.
[1408] APA, 17/06/2008, « La police disperse des manifestants opposés à un accord franco-malien sur les migrations ».

codéveloppement n'a pas été renouvelé. « Il faudrait être naïf pour ne pas y voir un lien » observait-on au sein de la représentation de l'Ofii à Bamako, qui assurait désormais l'intégralité du financement du programme de réinsertion.

Tandis que les négociations franco-maliennes s'enlisaient, le dialogue euro-africain occupait l'avant-scène politique. En janvier 2008, l'adoption d'une approche commune de la Cédéao sur la migration lors de la 33e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement est en effet étroitement associée aux principes énoncés lors des conférences euro-africaines sur la migration et le développement. La reprise des éléments du plan d'action de Rabat sur la lutte contre les migrations clandestines et sur la « gestion commune des retours volontaires dans les pays de transit et d'origine » (Cédéao, 2008 : 9) révèle non seulement l'influence des problématiques européennes dans la conception des circulations en Afrique de l'Ouest mais aussi la redéfinition du processus d'intégration régionale, sous l'effet de l'externalisation des contrôles migratoires.

Parties prenantes de la création du Cigem au Mali, les États membres de la Cédéao ont également fait de la duplication de « centres d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des migrants potentiels en fonction des opportunités d'emploi dans les autres espaces migratoires, notamment l'Europe » et de l'implantation de structures similaires dédiées à l'« accompagnement des migrants de retour en vue de leur réinsertion » (idem : 7) un élément clé de la stratégie commune des migrations. Ces dispositions démontrent l'évolution du discours parmi les pays ouest-africain : huit ans plus tôt, ces derniers avaient en effet affirmé que « seul un contexte de paix durable et de développement peut créer les conditions d'un retour des migrantes et des migrants ainsi que leur réinsertion économique productive[1409] » ; leur engagement à soutenir « ceux qui prennent l'option de retourner dans leur pays » était alors dissocié de toute référence à la réadmission ou à la contrainte.

Pour amorcer la « réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la gestion de la migration intra régionale et vers l'Europe dans toutes ses dimensions » en octobre 2006 (Cédéao, 2008 : 3), Mohamed Ibn Chambas, alors président de la Cédéao, avait exhorté les États membres à s'engager dans la mise en œuvre effective du Protocole régional sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, adopté une trentaine d'année auparavant. « Une approche concertée nous permettrait de mieux comprendre les causes profondes du désir de migrer vers l'Europe et de gérer plus efficacement ce phénomène […], et [d'adopter] des solutions appropriées au problème contemporain de la migration illégale[1410] » avait-t-il ajouté à cette occasion, mettant ainsi à jour la confrontation des objectifs contradictoires entre les espaces de libre circulation ouest-africain et européen. Dans le programme politique adopté en 2008, la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Cédéao n'est, en effet, plus seulement envisagée en tant que principe fondamental de l'intégration régionale ; elle est aussi conçue en étroite corrélation avec l'en-dehors de l'espace commun et pensée en tant qu'instrument susceptible de réduire les flux migratoires

[1409] Conférence régionale ministérielle ouest-africaine sur la participation des migrants au développement de leur pays d'origine, Déclaration de Dakar, le 13 octobre 2000.
[1410] Panapress, 26/10/2006, « ECOWAS to institutionalize immigration chiefs'forum ».

vers l'UE. Le texte stipule ainsi que « cette fluidité [des migrations circulaires, intra-régionales] participe à la réduction de la pression migratoire sur les frontières extérieures à la Cédéao » (Cédéao, 2008 : 4).

Si la presse nationale a dans une large mesure présenté l'ouverture du Cigem comme celle d'une structure de placement, chargée de faciliter l'obtention d'un emploi en Europe, l'inauguration en grande pompe du Centre à Bamako, le 6 octobre 2008, a suscité de nombreuses critiques parmi les associations maliennes d'expulsés et de refoulés.

Réunies aux journées de rencontres « Migrances 2008 » organisées par le Foram du 3 au 5 octobre 2008, les organisations africaines et européennes ont déclaré qu'il s'agissait là d'un « instrument de désinformation et de diversion des Africains confrontés à un monde injuste et hostile. Les refoulés, les expulsés et les candidats au départ auraient pu se passer de ce cadeau empoissonné qui n'est en réalité que le versant sud des centres de rétention administrative, où l'Europe enferme des dizaines de milliers de personnes qui n'auraient pas vocation à rester sur son sol » (Foram, 2008 : 4). Aminata Traoré a vu dans cette initiative une nouvelle dimension de la « bunkerisation de l'Europe », le Cigem faisant ainsi figure de « tour de guet avancée de la Forteresse Europe[1411] ».

L'adoption par l'UE du pacte européen sur l'immigration et l'asile[1412], dans les jours qui ont suivi l'inauguration du Cigem et peu de temps avant la tenue d'une nouvelle conférence euro-africaine, a été présentée par la presse malienne comme la démonstration du simulacre de concertation entre l'Europe et l'Afrique mais aussi comme une preuve de la compromission de la Cédéao et de l'État malien, qui ont bradé la liberté de circulation régionale contre le contrôle migratoire pour quelques millions d'euros[1413]. A l'instar de la directive retour et du pacte européen sur l'immigration, le Cigem constituait, selon l'AME, un « instrument de guerre contre le droit de la libre circulation des personnes et des biens[1414] » mettant en péril les politiques migratoires dessinées à l'échelle sous-régionale :

> « On doit comprendre que le Cigem (centre pilote d'information et de gestion des migrations) inauguré à Bamako, le 6 octobre 2008 par le trio UE, Cédéao et le Gouvernement malien, a été créé à Bamako, pour jouer le rôle de sélection des immigrés qualifiés, saisonniers et des non qualifiés. Le Cigem, instrument de lutte contre l'immigration n'est que la continuité du Frontex. Sous le lobby Cédéao, il est planifié de créer un Cigem dans chacun des 14 pays membres restants. La Cédéao doit comprendre qu'il ne saurait y avoir de contradictions entre ses critiques positives des APE [accords de partenariat économique] et celles sur la Directive retour, le PEI [pacte européen sur l'immigration] et le Cigem, l'accord de réadmission sur l'immigration. »

[1411] Afrik.com, 7/10/2008, « Aminata Traoré : le Cigem est le "machin" de Louis Michel »

[1412] Adopté par le Conseil européen le 16 octobre 2008, le pacte a rappelé les règles du « partenariat » avec les pays extérieurs à l'UE : « Une gestion harmonieuse et efficace des migrations doit être globale et donc traiter à la fois de l'organisation de la migration légale et de la lutte contre l'immigration illégale comme moyen de favoriser des synergies entre les migrations et le développement. […]. L'Approche globale des migrations n'a de sens que dans le cadre d'un partenariat étroit entre les pays d'origine, de transit et de destination ». Outre le renforcement des contrôles aux frontières, les Etats membres ont réaffirmé le principe d'expulsion des étrangers sans titre de séjour et se sont engagés à organiser des vols groupés, à négocier des accords de réadmission et à ne plus recourir aux régularisations massives.

[1413] Le Républicain, 24/10/2008, « Pacte européen sur l'immigration : davantage de contraintes pour les Africains ».

[1414] AME, Conférence de presse du 18 octobre 2008.

Au sein de la délégation de l'UE au Mali, on observait surtout la rapidité exceptionnelle avec laquelle le Cigem avait ouvert ses portes, sous la pression de la Commission européenne et, semble-t-il, sans une concertation préalable entre les différentes parties prenantes sur le rôle du Centre et sur la délimitation de son périmètre d'intervention :

> « Les portes sont ouvertes à tout le monde pour pas qu'il y ait de suspicion ou des attentes exagérées parce que ça aussi, c'est une volonté politique de la Commission de montrer qu'il y avait eu les déclarations de Rabat, de Tripoli mais il fallait aussi montrer, au bout d'un moment qu'on était prêt à aider des États du Sud à développer des activités, à faire quelque chose, que ce n'était pas que des déclarations d'intention, que des activités menées par le Nord, par l'Union européenne qui a l'argent mais qu'il y avait aussi la volonté d'aider et de mettre en œuvre ces déclarations. Je ne sais pas si vous avez déjà vu des projets du Fonds européen de développement mais là, ça a été extrêmement rapide. En février 2007, on signe une déclaration politique et au mois d'octobre, on signe une convention de financement et l'année suivante on ouvre les portes du centre. A part dans les cas de crise humanitaire et cas d'urgence, c'est extrêmement rare et c'est extrêmement difficile d'avoir un temps d'instruction de projet aussi court. L'étude de faisabilité a été faite extrêmement rapidement et donc la convention est un document stratégique mais c'est flou... Le document n'en dit pas plus que le site internet du Cigem sur ses missions. Et c'est aussi ce qui a ralenti le démarrage du projet, c'est qu'il était possible de faire beaucoup de choses, donc il a fallu prioriser, se cadrer, se positionner… Donc c'est à la fois sa force et sa faiblesse[1415]. »

Alors que se tenait, en novembre 2008, la Conférence de Paris dans le cadre du dialogue euro-africain sur les migrations et le développement, était programmée à sa marge une nouvelle discussion sur la signature d'un accord franco-malien. La société malienne et ses citoyens installés en France se sont de nouveau mobilisés. La France a alors essuyé le troisième refus du Mali tandis que celui-ci venait de conclure un accord avec l'Espagne. En juin 2008, la Commission mixte hispano-malienne avait, en effet, validé les dispositions prévues par l'Accord-cadre de coopération en matière d'immigration dont notamment des contrats de travail, des mesures de coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine et le trafic des êtres humains, une aide technique et financière au développement, un dispositif d'aide au retour et la réadmission des ressortissants maliens en situation irrégulière, signé à Madrid le 23 janvier 2007.

Le poids de l'histoire dans les relations franco-maliennes semble avoir pesé dans le choix des autorités maliennes de donner gain de cause à l'Espagne, qui figurait pourtant en tête des pays européens expulseurs[1416]. L'accord franco-malien cristallisait les contestations à l'égard de toute forme d'ingérence politique émanant de l'ancien colonisateur. L'argument de la « dette de sang »[1417], mobilisé dans les luttes des sans-papiers en France, apparaissait également parmi les associations maliennes d'expulsés et de refoulés pour dénoncer l'inégalité du rapport de force et les conséquences économiques que faisaient peser sur l'économie nationale les logiques néolibérales et les restrictions migratoires imposées par les États européens.

[1415] Délégation de la Commission européenne au Mali, le 15 septembre 2009.

[1416] D'après les statistiques de la DGME, l'Espagne a reconduit 2 735 des 3 660 Maliens expulsés d'Europe entre 2007 et 2011, dont 1 410 en 2007. Au cours de cette période, ce sont 895 Maliens de France qui ont été renvoyés.

[1417] A l'origine, l'argument de la « dette de sang » a été créé par le personnel militaire français et repris par les anciens tirailleurs sénégalais.

Chronologie de la création du Cigem

2006	
juillet	Conférence euro-africaine sur les migrations à Rabat
septembre	Dialogue sur les migrations entre l'UE et le Mali
novembre	Conférence euro-africaine sur les migrations et le développement à Tripoli au cours de laquelle le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, affirme « qu'il faudrait installer dans les pays d'origine des flux des agences de migration qui pourraient d'une certaine façon réguler l'offre et la demande » (speech 06/735, « Promouvoir une migration accompagnée »)
2007	
janvier	Les questions migratoires au Mali : valeurs, sens et contresens, une étude financée par la CE, recommande d'appuyer « la création d'un centre des migrations et du codéveloppement » (Gendreau, Merabet : 2007, 68).
février	Déclaration conjointe Mali – Cédéao - UE sur les migrations et le développement : « Les échanges ont porté sur le renforcement de capacités du gouvernement du Mali en matière de gestion des flux migratoire et des Maliens à l'extérieur, de l'accompagnement de la migration légale, de la formation et de la réinsertion des migrants de retour, de la valorisation du capital humain, financier et technique des Maliens de l'extérieur, des actions de co-développement et de la lutte contre l'immigration clandestine. Afin d'approfondir leur coopération en ces domaines, les Parties ont convenu d'appuyer la création, par le Mali, de la Maison des Maliens de l'Extérieur et du Centre d'Information et de Gestion des Migrations et de préciser la contribution européenne à ces institutions. Parmi les tâches principales de cette institution malienne figureront la collecte et la diffusion des informations sur les migrations i) sur les conditions et les opportunités de travail et de formation au niveau national, sous-régional et européen, ii) sur les risques et aléas de la migration clandestine et iii) sur l'accompagnement des migrants de retour pour leur réinsertion. Les autres tâches porteront sur l'appui à la valorisation de l'épargne et aux transferts financiers, l'encouragement au retour des compétences, l'appui aux projets de co-développement et à la coopération décentralisée et sur la promotion des liens entre les jeunes de la deuxième génération d'immigrés vivant en Europe avec ceux du pays d'origine. La Maison des Maliens de l'Extérieur appuiera les fonctions et missions du Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur. Les parties ont noté l'importance de la dimension sous régionale des migrations et ont souligné que le Centre d'information et de gestion des migrations est un projet pilote appelé à être reproduit dans d'autres pays de l'espace Cédéao afin de constituer un réseau opérationnel s'inscrivant dans une politique régionale commune. » (extrait de la déclaration du 8 février 2007)
mai	Publication de la Mission de faisabilité et de formulation de projet du Cigem confiée à l'OIM
octobre	Convention de financement du Cigem entre le Mali et la CE (2007-2010) : 10 millions d'euros sont mobilisés dans le cadre du IX^{e} Fonds européen pour le développement.
2008	
octobre	Inauguration du Cigem à Bamako et ouverture progressive au public

Les membres de l'ARTD mettaient ainsi en avant l'artifice des négociations imposées par la France au sujet de la réadmission et la politique de tri prônée par l' « immigration choisie » :

> « La population malienne a rejeté ça. Depuis la colonisation, nous les Africains, on a sauvé la France. On a tous des parents là-bas. On ne va pas signer ça, ça serait les vendre ! Tous nos biens sont dans les mains de la France mais c'est la France qui gère notre politique. Mais nous, là-dedans, on n'est pas indépendant ! La France a joué de cela et c'est le chantage pour corrompre l'État avec quelques milliards, c'est tout. Elle veut déjà corrompre le consulat parce que lui, même s'il ne veut pas expulser, il le fait quand même à cause des petits sous. C'est le chantage pour dire combien de Maliens elle peut renvoyer et combien elle prend de Maliens qu'elle choisie ! Mais chaque nuit, elle fait des renvois sans demander l'avis du Mali alors c'est quoi l'importance de ce document[1418] ?! »

Dénonçant l'enrichissement des pays européens sous couvert d'aide au développement, l'AME a inscrit son plaidoyer en faveur de la libre circulation dans les revendications portées par le mouvement anti-impérialiste et panafricaniste. L'association a ainsi appelé l'Europe à une politique de repentance, autant qu'elle a suggéré aux États africains d'exiger la réparation des dettes morales, politiques et néolibérales comme préalable à toute concertation multilatérales :

> « Les Etas africains doivent prendre leur courage pour poser la question de "qui doit à qui ?" et exigés "réparation" des retards dus aux faits historiques de la traite négrière et du colonialisme européen. […]. Reconnaître la dette historique, la dette de sang correspond à un acte de repentance, de réparation pouvant aider à corriger le passé, à réparer le présent et à prévenir pour éviter la réédition du passé. […]. Nous terminons nos propos en soutenant que la réponse crédible aux flux migratoires venant des États colonisés d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Asie, s'expliquant en partie par les causes structurelles de délabrement de leurs ressources économiques et environnementales et de leurs compétences humaines, se trouve dans "la réparation des torts subits par leurs peuples" pendant la "traite négrière", "la colonisation", "dette odieuse", "dette de l'apartheid"… Comme l'avait exigé le Président Thomas Sankara, en 1986, lors du sommet des chefs d'Etas de l'OUA à Addis Abeba (création du front contre la dette), nous proposons aux peuples africains la création du "Front pour Réparation des crimes coloniaux" comme alternative de solution à certaines causes structurelles de l'immigration[1419]. »

L'intransigeance du gouvernement français au sujet de la régularisation massive des Maliens sans papiers a été perçue comme une attitude d'autant plus hostile que la presse malienne avait offert une large couverture médiatique à la régularisation de « 10 000 membres de la communauté malienne d'Espagne[1420] », quitte à surévaluer l'effectif concerné. Outre l'implantation d'une chancellerie espagnole à Bamako en 2006 puis d'un bureau de l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID) en 2008, les multiples campagnes de « dons » de matériels informatiques et de véhicule aux ministères maliens ont également fourni l'occasion aux autorités bamakoises de saluer une coopération

[1418] ARTD, le 18 octobre 2009.
[1419] AME, Conférence de presse du 18 octobre 2008, à Bamako.
[1420] Cellule de communication de la Présidence de la République du Mali, 21/1/2007, « Visite officielle du chef d'Etat en Espagne et en Libye ». D'après les statistiques officielles, 6 214 Maliens ont été régularisés en Espagne en 2005 (Garcia Schwaz Rodrigo, 2008, « Deseos, Huidas y chascos : politicas den inmigracion », Derecho y cambio social, n°15.)

bilatérale « jeune et pleine d'allant[1421] ». Selon un fonctionnaire français, les contreparties financières et matérielles ont permis d'infléchir la position du gouvernement malien :

> « La question du retour, c'est une question d'échange. Celui qui a doit partagé, c'est une règle de base. Et les Espagnols, ce n'est pas comme les Français. Eux, ils sont opérationnels. Ils font des vols groupés mais comme cela ne se fait pas comme ça, ils donnent… Ils financent les postes frontières et les transfèrent via ces postes et comme ça, ils n'arrivent pas directement à l'aéroport de Bamako-Sénou[1422]. »

Mais comme l'a observé un salarié de l'Ofii, les enjeux bilatéraux n'étaient pas les mêmes, d'autant que la protection des Maliens tentant de gagner les côtes espagnoles au péril de leur vie constituait un argument majeur du discours espagnol pour légitimer le contrôle des frontières :

> « La position espagnole, que ce soit ici au Mali, en Guinée ou ailleurs, elle est nette. Il y a des financements, il y a des choses qui sont très bien d'ailleurs, il n'y a pas que des ventes d'avions pour défendre, pour sécuriser les frontières maritimes mais la problématique n'est pas du tout la même. C'est-à-dire ? C'est-à-dire que la préoccupation des Espagnols c'est d'éviter d'avoir des cadavres quand ils se baignent aux Baléares et que leurs enfants en soient les témoins. C'est ça la problématique, avant tout. Ce n'est pas la gestion d'une immigration de 2e ou 3e génération. Donc l'Espagne ne financera jamais des projets de réinsertion comme on le fait nous parce qu'elle considère que c'est incitatif, trop incitatif au départ[1423]. »

Les pays de l'UE cherchent chacun à jouer sa propre carte sans négliger d'être à la hauteur des objectifs de contrôle commun des frontières tels que définis dans les programmes communautaires depuis le traité d'Amsterdam (1997-1999). Aussi l'Espagne et la France ont-elles opté pour la complémentarité afin de se répartir le financement des postes frontières avec le concours de l'UE et d'inciter l'État malien à y déployer sa police. En effet, vu la précarité des installations, généralement construites en bois et recouvertes d'une simple bâche, dépourvues d'électricité et souvent éloignées des villes, les policiers n'étaient présents sur place que par intermittence, réduisant de fait les contrôles des passages.

A l'initiative du ministère de l'Intérieur français, en collaboration avec le gouvernement espagnol et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), un dispositif de « contrôle des frontières et de gestion humanisée des flux migratoires illicites de Subsahariens à destination de l'Europe[1424] » a ainsi été financé par la CE dans le cadre du programme de coopération avec les pays tiers dans le domaine de la migration et de l'asile (Aeneas). Pour les promoteurs de ce dispositif, l'instauration d'un contrôle aux frontières du Mali permettait d'« éviter l'entrée, le séjour et le transit de ressortissants étrangers candidats à l'émigration clandestine dans les États de l'Union européenne » de façon à « tenter de réduire l'afflux de clandestins en Mauritanie et au Maroc[1425] ». Le récit du responsable de ce projet révèle les tactiques discursives employées pour transformer la vision des choses et tenter de persuader la partie malienne, d'abord réticente :

[1421] Primature, 12/9/2011, Communiqué de presse « Coopération Mali-Espagne : jeune et pleine d'allant ».
[1422] Consultant en sécurité, ancien salarié du SCTIP, le 11 novembre 2009, à Bamako.
[1423] Représentation de l'Ofii à Bamako, le 6 octobre 2009.
[1424] Contrat de subvention « Actions extérieures de la communauté européenne » entre la CE et le SCTIP en vue de la mise en œuvre de l'action intitulée « Contrôles frontières et gestion humanisée des flux », 2007, document MIGR/2007/130-395, p.1.
[1425] Idem, p. 6.

« Au début, le refus était vraiment net, le conseiller bloquait tout ce que je faisais, c'était grippé de partout. Donc il y a eu un travail étroit avec l'attaché espagnol de sécurité et on a convenu de dire que c'était une question de qualité et pas de sécurité. Au départ, vos interlocuteurs Maliens ont refusé ? J'ai dû les persuader pendant 14 mois que ce n'était pas un projet colonial pour empêcher les gens de partir, et puis il n'y avait pas de retombées économiques. Donc j'ai plutôt insisté sur d'autres aspects que la migration, à savoir la lutte contre les grands trafics internationaux, et on a joué sur la complémentarité de l'équipement. Les Espagnols ont fourni des véhicules, des motos ; il y a eu dix postes de construits en 2007 et 2008, et donc nous, on est arrivé derrière, on a mis l'alimentation électrique avec des panneaux solaires et un système de radio data relié avec la direction régionale, la Paf, la Direction générale de la Police nationale. Donc la technologie, là ils étaient chauds, ça c'est vendeur ! Je suis un marchand, il faut faire du marketing. On joue sur plusieurs tableaux pour mettre les hommes de pouvoir en concurrence. On met en balance, on mélange les intérêts. D'un côté, le contrôle des frontières, la sécurité, la question du banditisme dans le Sahel et, de l'autre, l'équipement ultra moderne pour faire en sorte qu'ils entrent dans notre système. Les Maliens, et surtout sur un tel domaine, sont émotifs et fiers. Il faut jouer dessus, prendre du temps, avoir de la patience, aller manger ensemble. J'ai eu deux copines au Sénégal qui sont parties en pirogue et qui sont mortes, donc on en a discuté, ça peut jouer.... Mais l'idée aussi, c'est de les inciter à créer eux-mêmes certaines choses dans le cadre de la lutte contre la migration clandestine. On le fait en utilisant les normes de sûreté par exemple par rapport aux conditions qui sont faites aux transporteurs en la matière. Donc l'idée c'est de dire : "On applique les normes internationales" plutôt que de dire "on lutte". C'est ce qu'on faisait au Sénégal et on formait les policiers à la sûreté, à la fraude documentaire, au profiling[1426]. »

En outre, des modules de formation à la fraude documentaire ont été dispensés aux fonctionnaires maliens par les polices françaises et espagnoles, complétés par l'OIM en matière de contrôle des frontières et d'immigration.

L'hostilité grandissante parmi la population malienne vis-à-vis des pressions exercées par la France a rejoint les revendications de différents mouvements de sans-papiers alors mobilisés dans la lutte pour la régularisation par le travail et l'occupation de la Bourse du Travail à Paris. C'est dans ce contexte que « lors de la remise du prix du Co-développement, le 11 décembre 2008 au siège de l'Agence nationale des étrangers et des migrations (Anaem), l'ambassadeur de France au Mali […] a répondu à ses détracteurs qui ont soutenu que notre pays a fait l'objet de pressions de la part de la France pour qu'il signe l'accord bilatéral de gestion des flux migratoires[1427] », une pratique que l'ambassade a réitéré lors de conférences de presse spécialement consacrées aux enjeux de la signature de cet accord : « Les Maliens sont très attachés à leur pays. La plupart des migrants souhaitent un jour ou l'autre y revenir. Il faut essayer d'inventer un mode d'aller-retour sécurisant pour la France et répondant à cette spécificité de l'immigration malienne[1428] ». On retrouve dans ce propos le thème, cher aux États membres de l'UE, de la « migration circulaire » qui tend à faire passer l'assignation à circuler imposée unilatéralement par l'Europe pour l'intérêt bien compris des étrangers, avec leur supposée volonté de revenir « chez eux »[1429].

[1426] Consultant en sécurité, ancien salarié du SCTIP, le 11 novembre 2009, à Bamako.
[1427] Le Républicain, 15/12/2008, « L'Ambassadeur de France répond à ses détracteurs : "Il n'y a pas eu de pression de la France sur le Mali" ».
[1428] Idem.
[1429] Omettant toute référence aux logiques politiques sous-jacentes au recrutement temporaire de main-d'œuvre, ces présupposés apparaissent dans diverses études consacrées à la migration circulaire, comme dans cette note

Les tractations se sont poursuivies en janvier 2009 avec la venue d'une délégation française au Mali puis d'un déplacement du ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine (MMEIA) à Paris. En réaction, l'AME et le Foram ont produit une déclaration conjointe enjoignant le gouvernement malien à ne pas trahir la démocratie en signant un accord sans concertation avec les citoyens et d'« établir le bilan critique des réformes néolibérales des trois dernières décennies, lesquelles ont aggravé le chômage et semé le désarroi qui sont à l'origine de la plupart des départs[1430] ». Ces associations ont par ailleurs organisé une journée de débat sur le thème « Crises, migrations, violences politiques et institutionnelles : quels enjeux pour le peuple malien ? » à l'issue de la laquelle deux lettres ont été adressées à l'intention du président malien et de l'ambassadeur de France[1431]. En France, une manifestation a eu lieu devant le consulat du Mali à Paris à l'appel de la Coordination des sans-papiers du 75 « afin de déjouer ce qui se trame entre les gouvernements français et malien derrière le dos des Maliens sans-papiers de France[1432] ».

En mars 2009, le déplacement d'Eric Besson, alors ministre en charge de l'immigration, à Bamako a laissé penser que la signature était imminente, le Président malien ayant préalablement annoncé qu'il n'avait pas rompu les négociations et qu'il avait fait part de sa volonté de parvenir à un accord. Les mobilisations des acteurs de la société civile n'ont pas été étrangères à la modification du cours des négociations.

Au Mali, la nouvelle campagne de mobilisation orchestrée par l'AME contre les « négociations mafieuses d'un accord scélérat[1433] » a agrégé une pluralité d'associations maliennes issues du mouvement ouvrier, de l'éducation, du milieu artistique ou de défense des droits humains, un front élargi qui dépassait les membres du collectif de soutien habituellement associés à ses actions.

L'interpellation des gouvernements s'est également effectuée à l'intérieur des hémicycles. En France, quatorze associations à l'initiative du communiqué « Une gestion "concertée" de flux migratoires au détriment des droits des migrants[1434] » ont appelé les députés à refuser de tels accords alors soumis à leur vote. Au Mali, à la suite d'une rencontre avec l'AME, le député Oumar Mariko du groupe parlementaire Parena/Sadi[1435] a interrogé Badra Aliou Macalou, ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine, à propos de la politique migratoire malienne évoquant au passage les expulsions massives et répétées des Maliens

---

publiée par le Carim en 2008 selon laquelle « la migration circulaire sert les intérêts individuels des migrants dans la mesure où quitter son pays définitivement est toujours un choix difficile […] Beaucoup de migrants resteraient dans leur communauté si on leur offrait des opportunités chez eux. » (Carim Analytic and synthetic note 2008/40, p. 12.).

[1430] Foram, AME, 3/1/2009, Plaidoyer pour une politique migratoire maliano-française véritablement concertée et solidaire.

[1431] Le Républicain, 9/1/2009, « Le Foram et l'AME écrivent à ATT et l'ambassadeur de France ».

[1432] Extrait de l'appel à manifester diffusé le 30 décembre 2008 par la CSP 75.

[1433] AME, 28/3/2009, Déclaration sur l'arrivée à Bamako de Besson, ministre français des expulsions.

[1434] Communiqué inter-associatif du 18/5/2009 signé par Act-Up Paris, Association des travailleurs maghrébins de France, Cimade, Collectif Haïti, Gisti, Mrap, Plateforme d'associations franco-haïtiennes, Union des associations latino-américaines en France.

[1435] Ce groupe parlementaire d'opposition rassemble le Parti pour la renaissance nationale (Parena) et le parti Solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance (Sadi).

d'Europe et d'Afrique, l'opacité des modalités de délivrance des laissez-passer consulaires, le non respect des accords en termes de contrats de travail délivrés par l'Espagne (voir encadré ci-dessous). Plusieurs partis de gauche ont, à cette occasion, manifesté leur ralliement à la mobilisation contre la conclusion d'un accord avec la France.

Questions orales du Dr. Mariko au Dr. Macalou, le 21mai 2009

« Monsieur le ministre, depuis le début de l'année, nous constatons 45 expulsions en moyenne par mois sur Air France ; en août 2008, un charter de Libye avec 135 Maliens. En janvier 2008, 85 Maliens sont expulsés du Mozambique. De plus, plusieurs charters d'une centaine de Maliens expulsés d'Espagne et en novembre dernier 420 Maliens sont à nouveau expulsés de Libye. Ces constats doivent vous amener à questionner : vos stratégies de développement qui n'offrent aucune perspective à notre jeunesse ; les relations ambiguës que l'État malien entretient avec les États libyen, Français et Espagnol mais également l'idée de l'intégration africaine et celle des droits de l'homme lorsque nos ressortissants sont maltraités, expulsés et spoliés de leurs biens et cotisations.

Monsieur le ministre, pour que les ressortissants maliens puissent être expulsés, le Consulat doit délivrer un laissez-passer aux autorités du pays qui font la demande d'expulsion. Ce laissez-passer est une reconnaissance par les autorités maliennes que la personne concernée est bien de nationalité malienne et qu'elle peut être expulsée. Pourquoi remettez-vous des laissez-passer à ceux qui sont dans les centres de rétention en France et qui ne veulent pas quitter la France alors que vous tardez à le faire pour ceux qui sont dans les prisons libyennes ? Confirmez-vous que les autorités vous remettent pour chaque laissez-passer délivré 150 euros ? Si tel est le cas, quelle est la justification de ce montant alors qu'ensuite vous n'apportez aucun soutien aux expulsés ? Les modalités de délivrance des laissez-passer sont très opaques. Quelle procédure claire proposez-vous pour la délivrance des laissez-passer ?

Monsieur le ministre, depuis presque deux années, l'État français tente de faire signer à l'État malien des accords sur la gestion concertée des flux migratoires. Pourquoi le contenu de ces négociations n'est-il pas rendu public ? Est-il vrai que l'État a posé comme conditionnalité à la signature de tout accord, la régularisation de tous les sans-papiers maliens présents en France ? Pouvez-vous vous engager devant tous les députés ici présents que cet accord ne sera jamais signé par l'État malien ? Des accords du même type ont été signés avec l'Espagne, ce dernier s'étant engagé à délivrer 800 visas de saisonniers en contrepartie du fait que l'État malien accepte de rapatrier ses expulsés. Mais dernièrement l'État espagnol s'est rétracté, annonçant qu'il ne délivre aucun visa mais qu'il poursuivrait les expulsions. Pourquoi ne dénoncez-vous pas le non respect de ses accords ?

Monsieur le ministre, les Maliens expulsés sur des vols courants sont réceptionnés par la police de l'Air et des frontières puis sont abandonnés à l'aéroport sans argent, sans moyen pour se rendre jusqu'à leur famille. La protection civile ne vient les chercher que lorsqu'il s'agit de charter. Ces ressortissants maliens qui sont expulsés font partie des 3 à 4 millions de Maliens (estimation) qui contribuent au développement de notre pays en envoyant régulièrement de l'argent à leur famille. Quand ils envoient de l'argent, ils sont considérés comme des Maliens et ont toute votre attention, mais lorsqu'ils sont en difficulté, ils sont oubliés ou insultés, leur reprochant leur situation, parfois irrégulière. Concrètement, qu'elles sont les activités du bureau des maliens de l'extérieur qui est basé à l'aéroport sachant qu'aujourd'hui c'est une association qui prend en charge les expulsés à leur arrivée ? Le Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur dit ne pas être informé des expulsions ? Comment cela se peut-il ? Comment ne pouvez-vous pas l'exiger des États qui expulsent ?

Monsieur le ministre, les Maliens expulsés ne sont pas des bandits mais des travailleurs sans papiers. Lorsqu'ils sont arrêtés par les polices, ils n'ont plus la possibilité d'accéder à leurs biens : biens matériels, maisons, compte bancaire, le salaire du mois en cours non versé... Que prévoyez-vous pour qu'ils puissent récupérer leurs biens et leur argent ? Des Maliens et autres ressortissants subsahariens sont refoulés de Mauritanie, du Maroc ou d'Algérie par camion ou bus dans des conditions inhumaines alors que nous avions des accords de solidarité avec des pays comme l'Algérie. Ils sont déposés dans les villes frontières sans ressources et dans des conditions sanitaires difficiles. Quelle solution préconisez-vous pour porter secours à nos citoyens maliens ?

Monsieur le ministre, l'Agence Européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières

extérieures des États membres de l'Union Européenne (FRONTEX) a pour mission la surveillance des frontières extérieures de l'Europe. Elle est opérationnelle au Mali depuis cette année avec l'ouverture de 5 postes de surveillance (sur les 17 prévus) : 2 à l'aéroport, 1 à la gare fluviale, 1 à Gao et 1 à Kayes. De quelles autorités maliennes dépendent ces postes de surveillance ? Quelles sont précisément les missions des agents de ces postes sachant qu'ils sont en tenue civile ? Cette agence va à l'encontre d'une politique d'intégration africaine. En effet, ce sont nos frères africains qui sécurisent les frontières européennes par des contrôles, emprisonnements, refoulements et expulsions.

Monsieur le ministre, Voici presque une année que vous avez distribué du matériel agricole, des machines à coudre et autres à des associations de migrants et refoulés mais savez-vous qu'ils n'ont même pas de sites ou de terres pour utiliser ce matériel ? Quel est donc le sens de cette dotation ? Qu'allez-vous faire pour eux ?

Monsieur le ministre, vous avez ouvert au Mali un centre d'information sur la gestion des migrations (CIGEM). Celui-ci a pour objectif d'appuyer le gouvernement malien dans la définition et la mise en œuvre d'une politique migratoire. Ces missions sont l'amélioration des connaissances des phénomènes migratoires, l'accompagnement des migrants potentiels, la sensibilisation pour la prévention de la migration irrégulière et la valorisation des ressources humaines et financières des Maliens de l'extérieur. Ne pensez-vous pas que les priorités concernant les migrations consistent plutôt à améliorer les conditions de vie dans notre pays et les opportunités professionnelles pour les jeunes ou encore apporter un secours aux Maliens expulsés et spoliés de tous leurs biens ? Ne pensez-vous pas que les 10 millions d'euros du dernier FED pour ce centre sont un gaspillage au regard des besoins de notre pays ? De plus, la politique migratoire malienne relève de la souveraineté de notre État. Ce n'est pas à l'Union Européenne ou aux ambassades de France et d'Espagne de la définir. Pourquoi le CIGEM est-il piloté conjointement par le Mali, l'UE, l'Ambassade de France et l'Ambassade d'Espagne et seulement mis sous votre tutelle ? Les Maliens qui ont un projet migratoire remplissent une fiche au CIGEM, savez que ces fiches sont nominatives et que les informations sont transmises à la Commission Européenne ? Quel est le sens de cette pratique ? Quelle utilisation en fait la commission ?

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous confirmer officiellement que tous les Maliens de l'extérieur, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière sont pris en compte par votre ministère ? Cela semble être le cas puisque c'est votre ministère qui signe les Accords de gestion concertée qui intègrent "les clauses de réadmission" qui sont concrètement des expulsions.

Enfin, Monsieur le ministre, les problématiques liées aux migrations sont suffisamment graves pour ne pas être circonscrites dans les limites étroites des commissions mixtes ou bilatérales au sein desquelles elles sont débattues et où les décisions sont prises. L'Assemblée Nationale doit être consultée et doit ratifier tous accords liés aux migrations car, leurs conséquences sont considérables pour les concitoyens que nous représentons".

Nouvel Horizon, le 22/5/2009, « Interpellation à l'Assemblée nationale : les ministres n'étaient pas au rendez-vous ».

Au mois de juin 2009, la police de l'air et des frontières (Paf) du Mali a interpellé deux agents français des compagnies aériennes Air France et Aigle Azur à la suite du refus opposé à dix Maliens de monter dans l'avion au motif que leurs documents (le récépissé d'un titre de séjour provisoire en cours de validité) ne les autorisaient plus à repartir en France. Mobilisée depuis le début de l'année contre la recrudescence des obstacles rencontrés par des Maliens régularisés lors de leur retour en France, l'AME a décidé de porter plainte contre Air France pour « abus de pouvoir[1436] ». L'indignation d'Ahmed Diane Séméga, ministre malien des Transports, était révélatrice de la transformation de ce fait divers en un tollé général : « Il faut que l'on respecte nos ressortissants. L'aéroport de Bamako n'est pas un second consulat de France chez nous[1437] ! » « L'affaire des récépissés a été un énorme incident. Ici, on était plus

[1436] AFP, 25/06/2009, « Plainte de Maliens contre Air France ».
[1437] Afrik.com, 25/6/2009, « Mali : dix ressortissants en règle empêchés de rentrer à Paris ».

que gênés, surtout que la circulaire de la Paf[1438] n'avait pas été envoyée au Service de coopération technique internationale de police (Sctip) ni à l'ambassade ! Donc on a demandé à la Paf d'avoir une certaine tolérance[1439] » confirmait le Consul de France au Mali, lors de notre rencontre.

Peu de temps après cet événement, l'AME a reçu la visite de l'Ambassadeur de France qui a, semble-t-il, pris prétexte de l'affaire des récépissés pour discuter du contenu de l'accord en cours de négociation : « L'ambassadeur de France a vivement appelé l'AME à sortir d'une position théorique de refus de toute négociation, dictée par une opposition à la politique française. Selon lui, les accords de réadmission s'inscrivent dans une logique bipartite gagnant-gagnant. Les maliens expulsés seraient notamment concernés par une réinsertion lors de leur retour au pays. De plus, il a réaffirmé son intention de passer à des réalisations concrètes en aidant à la régularisation au cas par cas de dossiers soumis par l'AME[1440] ».

Au traitement des situations individuelles au regard du droit français, le bureau de l'AME a opposé la nécessité de placer l'expulsion et la précarité actuelle de leurs situations au Mali au centre des discussions. Quelques jours avant la tenue du dernier round des négociations en juillet 2009, le Ministère des Maliens de l'extérieur a sollicité auprès de l'association un argumentaire pour la régularisation par le travail des sans-papiers en France. Alors que les discussions avaient initialement débuté par la demande des autorités maliennes de 4 000 régularisations annuelles quand la France en proposait 1 500, les tractations s'étaient ensuite orientées vers la définition de critères de régularisation et la définition d'un quota de visas[1441]. Aussi l'objectif d'une régularisation massive des Maliens sans papiers, exigée par la délégation malienne à Paris, marquait-il de nouveau l'impasse des échanges bilatéraux ; comme l'observait d'ailleurs un salarié de l'Ofii :

> « Le 5 juillet dernier, de nouvelles négociations ont été faites à Paris, la partie malienne est venue avec des doléances par rapport à une demande de régularisation massive. Le Président ATT savait très bien qu'il envoyait le représentant de la DGME dans la cage aux lions, qu'on ne discute pas avec la France pour demander une régularisation massive. Le Président a envoyé son ministre au casse-pipe. Depuis plus d'an, il y a eu plus de 2 000 régularisations de Maliens en France par le travail, même s'ils n'ont toujours que des récépissés, il s'agit bien de régularisation par le travail[1442]. »

Au cours de mes enquêtes, plusieurs fonctionnaires ont insisté sur le fait que la réadmission est un « problème qui vient du Nord » et que seule la régularisation de ses émigrés en France constituait, pour le gouvernement malien, le véritable enjeu. Aussi les politiques françaises dites de « développement solidaire » et de « migration professionnelle circulaire », prévoyant des mesures présentées comme plus favorables que celles prévues par le droit commun, étaient-elles très peu attractives dans ce contexte. En outre, les échéances électorales ont manifestement pesé lourd, vu le caractère l'urgence donné à l'aboutissement des négociations

[1438] Il s'agit d'une note confidentielle du directeur adjoint de la police aux frontières datée du 25 mai 2009.
[1439] Consulat général de France à Bamako, le 2 décembre 2009.
[1440] AME, *Compte rendu de la visite de l'Ambassadeur* de France, rencontre Bureau AME – Ambassadeur de France, 7 juillet 2009 à Bamako.
[1441] RFI, 10/1/2009, « Bamako refuse une nouvelle fois l'"immigration choisie" ».
[1442] Représentation de l'Ofii à Bamako, le 16 novembre 2009.

par les représentants des administrations françaises au Mali en décembre 2009, certains qu'elles couraient sinon à l'échec. La perspective du lancement de la campagne présidentielle de 2012, en France comme au Mali, pouvait influencer tant les éventuels assouplissements des critères de régularisation des Maliens en France que quelques concessions en matière de délivrance des laissez-passer consulaires par le Mali. En décembre 2010, l'irruption des mouvements contestataires des « printemps arabes », l'intervention militaire de l'Otan en mars 2011 en Libye, puis la reprise de la lutte armée au Nord du Mali par le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) et le renversement d'ATT en 2012 ont réorganisé les priorités fixées à l'agenda politique international et enterré le processus de concertations franco-malien sur l'immigration et la réadmission.

b. « S'il y avait un accord… » : les enjeux pour le Cigem et l'Ofii

« S'il y avait un accord … » était un refrain qui revenait souvent dans les discours recueillis en 2008 et en 2009 parmi les représentants des institutions maliennes, françaises et européennes, comme un leitmotiv en écho du contenu de ce qui s'échangeait et de la représentation des enjeux dans l'attente d'une issue des négociations.

Le repositionnement du Cigem sur la scène migratoire malienne

«S'il y avait un accord avec la France, et donc une liste de métiers ouverts à des travailleurs Maliens migrants, le Cigem aurait évidemment moins de difficultés, aurait des réponses à donner en termes de migrations légales vers l'Europe » observait un fonctionnaire de la délégation de l'UE au Mali en octobre 2009. En 2007, la communication faite autour de la création future du Centre avait fait miroiter la possibilité d'opportunités d'emplois en Europe, d'autant que la Commission européenne avait déclaré que « pas moins de 20 millions d'immigrés seraient nécessaire pour répondre aux besoins[1443] » de main-d'œuvre au cours des vingt prochaines années et annoncé, par la voix du commissaire européen Franco Frattini, l'ouverture prochaine d'« agences pour l'emploi en Afrique » :

> « C'est au Mali que devra être lancée la première agence […], d'une part, parce que nombre de candidats au départ en sont originaires. D'autre part, parce qu'il possède une agence nationale pour l'emploi. Enfin, parce qu'il a l'expérience des accords bilatéraux, notamment avec la France. En contrepartie, la Commission européenne attend du Mali qu'il renforce avec elle la coopération pour la lutte contre l'immigration illégale et la signature d'accords de réadmission des immigrants clandestins[1444] ».

[1443] Parlement européen/Actualité, 26/9/2007, « Une "carte bleue" européenne pour attirer les immigrés qualifiés ».

[1444] Afrik.com, 26 janvier 2007, « L'Europe va ouvrir des agences pour l'emploi en Afrique ». On peut néanmoins observer qu'un tel projet n'avait rien d'une expérience pionnière puisqu'une initiative analogue avait déjà été instituée en partenariat avec le Maroc depuis le début des années 2000 : financée à hauteur de cinquante millions d'euros pour développer ses actions de placement de main d'œuvre à l'international en 2003, l'Agence nationale de la promotion de l'emploi et des compétences (Anapec) a notamment servi d'intermédiaire pour le recrutement de travailleurs saisonniers vers l'Espagne. Sur ce sujet, on peut se reporter au chapitre I de la thèse Importer des femmes pour exporter des fraises ? d'Emmanuelle Hellio, à l'Université de Nice (Urmis, soutenance en décembre 2014).

Contestée avant même son inauguration et à court de réponses en termes de migrations vers l'UE, comment cette structure hybride en quête d'inscription dans le paysage institutionnel malien a-t-elle progressivement révisé son positionnement et redéfini son programme d'actions ?

Le Cigem : projet européen ou service public malien ?

D'après le cadre logique élaboré en 2008, le Cigem a pour principal objectif « de contribuer à la définition et à la mise en œuvre d'une politique migratoire malienne adaptée aux dynamiques nationales, régionales et internationales en insistant particulièrement sur les synergies entre migration et développement[1445] ». Le Centre s'est présenté comme un prestataire de services ayant pour missions : « l'amélioration de la connaissance des phénomènes migratoires », « l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des migrants potentiels et des migrants de retour », « l'information sur les conditions juridiques de la migration et la sensibilisation de la population sur les risques de la migration irrégulière » et « la valorisation du capital humain, financier et technique des Maliens de l'extérieur[1446] ».

Calquée sur les concepts politiques forgés par la stratégie de contrôle et de régulation des migrations de l'UE, la logique bureaucratique de catégorisation du public du Cigem est structurée autour de la dimension potentielle de l'acte migratoire. D'après une note opérationnelle élaborée par le Cigem en 2008, un « migrant potentiel » correspond à « toute personne qui cherche des informations sur les opportunités d'emploi, d'étude ou de regroupement familial dans la sous-région, au Maghreb ou en Europe en vue d'une possible migration dans ces régions » (Funakawa, 2009 : 34).

La définition attribuée à la catégorie « migrant de retour » distingue, quant à elle, « ceux qui ont décidé volontairement de rentrer au pays d'origine », qu'il s'agisse de « retour volontaire spontané » ou de « retour volontaire assisté », ou encore des « personnes qui n'ont pas fait le choix de rentrer au pays d'origine par eux-mêmes » (Idem : 33). Peu opératoires, ces notions induisent un traitement différentiel qui n'est pas sans contradictions pour les salariés du Cigem comme pour ceux qui sont visés. En somme, il ne s'agit pas tant de répondre à la demande formulée par les visiteurs que d'établir, par ce travail d'identification, la distinction des besoins entre les individus, avec pour effet d'arrimer les individus à la catégorie que le pouvoir a choisi pour eux et de reproduire la politique d'assignation à résidence des personnes expulsées et refoulées au Mali, étiquetées par euphémisme « migrants de retour involontaire ».

Conçue pour devenir une institution malienne, cette structure ne dispose pourtant d'aucun statut légal propre et n'est pas directement reliée au paysage institutionnel malien. Aussi son ancrage parait-il d'autant plus périlleux et contradictoire que le Cigem doit à la fois composer avec l'ensemble des institutions nationales et européennes parties prenantes du projet mais également être piloté par sa tutelle, à savoir le ministère des Maliens de l'extérieur et de

[1445] Site du Cigem (cigem.org).
[1446] Idem.

l'intégration africaine (MMEIA), à travers la Délégation générale des Maliens de l'extérieur (DGME), tout en cherchant à l'appuyer et à la renforcer.

La création du Cigem a mobilisé les deux tiers de l'enveloppe régionale dévolue aux États membres de la Cédéao dans le cadre du IX^{e} FED, soit dix millions d'euros sur trois ans (2007-2010), autrement dit un montant cinq fois supérieur au budget annuel du MMEIA. En 2011, le Centre a bénéficié d'une enveloppe supplémentaire de deux millions d'euros au titre du X^{e} FED, fonds qui prévoyait également de soutenir les autorités maliennes dans la définition et la mise en œuvre de la politique migratoire malienne par l'octroi de cinq millions d'euros.

La dépendance au financement européen et les logiques de concurrence pour capter ces ressources au sein des administrations maliennes était flagrante au cours des enquêtes. La réfection des locaux de la DGME a ainsi été prise en charge par l'UE ; le matériel informatique et les véhicules de service de cette administration portaient également le sigle de l'UE. Selon une assistante technique du Cigem, l'asymétrie des rapports démontrait l'ambivalence du projet :

> « On sait bien que ces structures-là n'ont pas les moyens financiers et n'ont pas non plus le savoir-faire. Mais nous, on ne va pas… Le Cigem n'est pas là pour se substituer à… Si vous voulez, la DGME, elle est sur un budget étatique. Et c'est là tout l'ambigüité ! Cela serait au ministère, cela serait au gouvernement de doter la DGME de moyens lui permettant de mieux remplir ses missions. Il ne faudrait pas que l'État malien se désengage[1447]. »

Certains observateurs ont d'ailleurs considéré que c'était avant tout cette manne financière qui avait pesé dans le choix du Président malien de « consentir » à l'immixtion des bailleurs européens dans un domaine relevant de la souveraineté nationale et qu'à ce titre, « le Cigem n'est pas une imposition qui a été faite aux autorités maliennes[1448]. » Néanmoins, la lecture de la répartition des postes budgétaires montre que le budget réservé aux actions mises en œuvre par les salariés du Cigem ne recouvre que 20% du financement global, 36% étant consacrés aux financements de projets déjà existants (le programme Tokten et les activités de la cellule de codéveloppement, voir plus loin) et les 44 % restants au coût opérationnel, au financement des experts internationaux et des audits (Cigem, 2008).

Les mécanismes interinstitutionnels de concertation et de décision qui ont été élaborés pour répondre à l'étendue de son mandat et intégrer l'ensemble des interlocuteurs concernés sont de fait très complexes et contraignants. En tant qu'ordonnateur national des ressources allouées dans le cadre du FED, le ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI) est le maître d'ouvrage du Cigem et membre de l'ensemble des comités décisionnels et opérationnels mis en place dans ce cadre, à l'instar de la délégation de la commission européenne.

Rattaché à la présidence, le comité de pilotage a un double rôle : d'une part, l'orientation, le suivi et l'approbation des plans d'activités annuels de la structure, et d'autre part, la direction stratégique du projet pour mettre en cohérence les missions et activités du Cigem avec les politiques nationales dans le cadre des relations bilatérales. Sa réunion annuelle regroupe

[1447] Entretien au Cigem, le 9 octobre 2009.
[1448] Entretien avec un chef de service du Cigem, le 30 septembre 2009.

l'ensemble des institutions maliennes et étrangères parties prenantes du Cigem (ministères maliens en charge des affaires étrangères, des Maliens de l'extérieur, de l'emploi et de la formation professionnelle, la Cédéao, l'Espagne, la France, la délégation de la CE, les deux co-présidents maliens des comités bilatéraux Espagne-Mali et France-Mali). La direction du Cigem y participe en tant qu'observateur.

Le comité technique a pour mission d'assurer le suivi des activités du Cigem : conçu comme un cadre de concertation entre les administrations compétentes en matière de migrations, il constitue davantage un espace d'échanges d'informations qu'une instance décisionnelle directe. Placé sous la présidence du MMEIA, il regroupe les ministères maliens en charge des affaires étrangères ; de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'administration territoriale et des collectivités locales, de l'enseignement secondaire, de la communication et des nouvelles technologies, du développement social, de l'économie et des finances, de la sécurité intérieur et de la protection civile, de l'industrie et du commerce, de la jeunesse et des sports ; le Secrétariat général du gouvernement ; les délégations générales des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine ; l'ANPE ; l'Agence pour la promotion de l'emploi des jeunes (Apej) ; le Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Fafpa) ; l'Unité de formation et d'appui aux entreprises (UFAE) et des représentants de l'Espagne, du Danemark, de la France et de la Commission européenne.

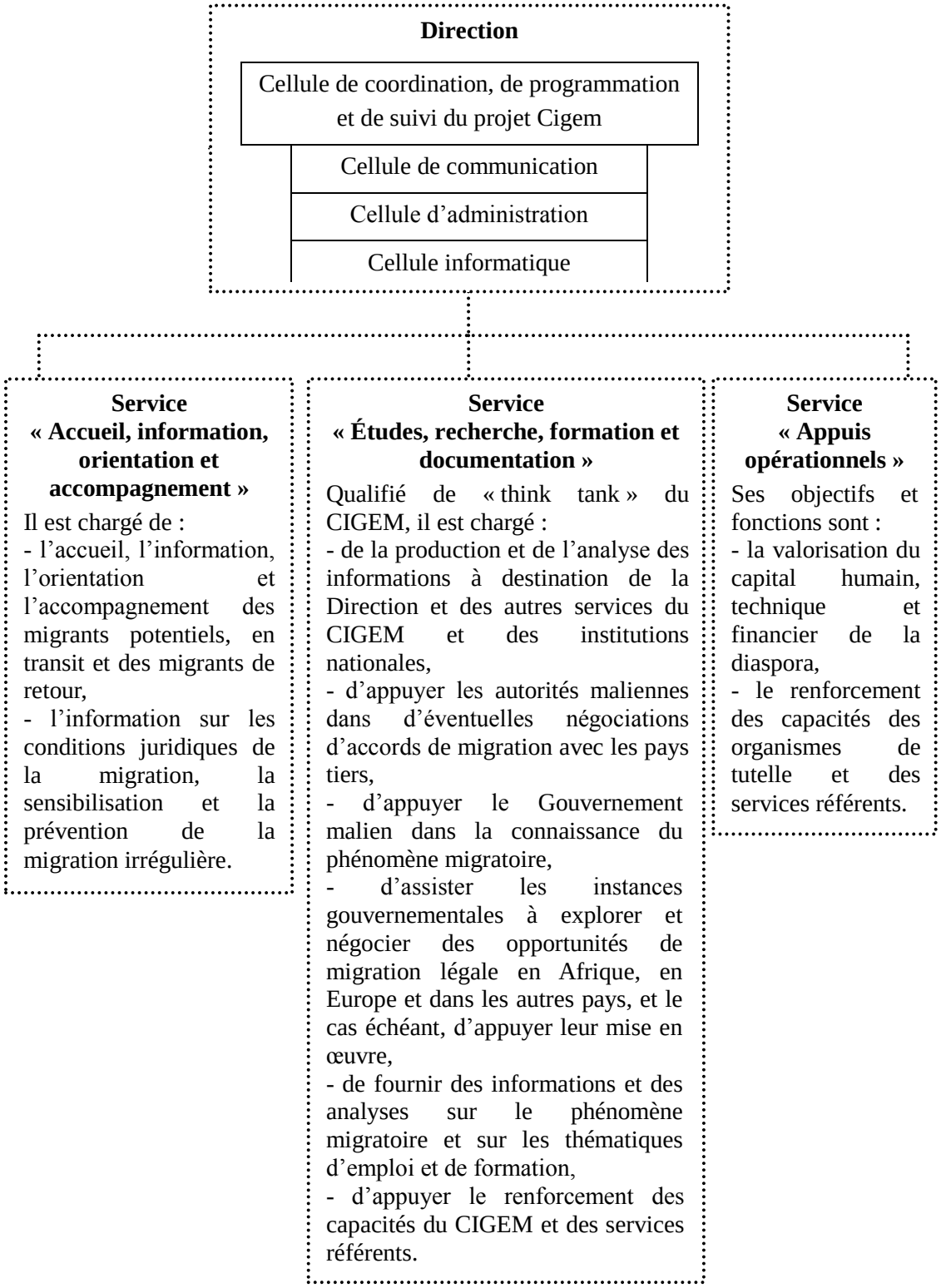
Enfin, le comité de suivi réunit, chaque semaine, un conseiller du ministre des Maliens de l'extérieur, un représentant de la DGME, de la cellule d'appui à l'ordonnateur national du Fonds européen de développement (Confed, rattachée au MAECI), du Cigem et de la délégation de la Commission européenne : toutes les activités du Cigem et les orientations qui en découlent sont préalablement soumises à son approbation.

Concernant la composition du personnel du Cigem, il a été décidé que la direction ainsi que chaque responsable de service (voir organigramme du Cigem, page suivante) serait secondé par un coopérant européen. L'équipe du Cigem est, par ailleurs, sporadiquement renforcée par des « experts internationaux » recrutés au sein du réseau européen d'agences de coopération au développement et d'assistance technique (European network of implementing developement agencies, EUNIDA). Avec le départ des salariés espagnols et allemands recrutés pour participer à la mise en œuvre du Centre à partir d'octobre 2007, la concentration des postes dédiés à la coopération européenne par des ressortissants français a suscité quelques remous parmi les institutions maliennes qui y ont vu la marque d'un « diktat de la France[1449] » au Mali.

Hormis la réalisation d'études ponctuelles, souvent déléguées à des intervenants extérieures, le service d'études, de recherche, de formation et de documentation du Cigem s'est essentiellement consacré, en partenariat avec l'OIM, à la constitution d'une base de données visant à fournir des éléments statistiques aux ministères maliens en vue de la formulation de politiques publiques liées aux migrations.

[1449] Temoust, 8/6/2009, « Centre d'information et de gestion des migrations : le diktat de la France ».

Organigramme du Cigem



Présentation réalisée à partir des informations publiées sur le site internet du Cigem en 2008.

Le service « Appui opérationnels » a sous-traité les activités liées à la promotion de l'investissement financier et humain des citoyens expatriés, en finançant des projets et des structures préexistants, à savoir la cellule de codéveloppement mise en place dans le cadre de la politique franco-malienne et le programme « Transfert des connaissances à travers les expatriés nationaux » (Tokten)[1450], sans qu'aucun partenariat ne soit véritablement mis en place. En 2011, une évaluation faisait d'ailleurs état de la situation de « léthargie dans les rapports entre ces trois structures » (Ouedraogo, Meite, 2011 : 30).

C'est donc le service « Accueil, information, orientation et accompagnement » qui constitue en quelque sorte la vitrine des prestations proposées par le Cigem pour tout visiteur malien, reçu les jours ouvrables de 8 heures à midi, de la façon suivante, d'après la description faite par le responsable de ce service :

> « Pour l'accueil, il y a une procédure. Il y a deux agents d'accueil qui reçoivent les visiteurs, et qui s'occupent de la phase administrative, donc l'identité et tout ce qui s'ensuit. Donc après, chaque candidat est pris en charge par un chargé de mission qui lui fait une entrevue d'à peu près trente à quarante cinq minutes, donc d'où est-ce qu'il vient, quel est son projet migratoire, est-ce qu'il a une expérience professionnelle, son niveau d'éducation, dans quel pays il veut aller, et cætera. Et le chargé de mission donne aussi systématiquement des informations sur les risques de la migration irrégulière. Cela, c'est quelque chose de systématique dans tous les entretiens qu'ils font[1451]. »

Les données recueillies au cours de cet entretien sont enregistrées dans la base de données du Cigem. Si l'objectif est d'orienter les individus, le plus souvent candidats à l'émigration, les chargés de mission de Cigem ne disposaient que de peu d'options, si ce n'est leur conseiller de se rendre à l'ANPE ou aux différentes structures d'appui à l'auto-emploi. L'absence de coordination entre les acteurs investis dans ce domaine posait d'ailleurs question, comme l'observait un chargé de mission : « Il faut être prudent aussi parce que ça peut donner l'impression qu'on joue au ping-pong et qu'on les renvoie d'une institution à une autre. C'est insupportable ça[1452] ! »

En fonction des attentes de la personne et du jugement porté sur son profil, il était également possible de solliciter une formation non rémunérée, qui pouvait éventuellement être prise en charge par le Cigem et délivrée par des structures extérieures au Cigem. Seuls 20% des 697 visiteurs accueillis du 1er avril au 30 juin 2009 se sont montrés intéressées par cette possibilité (Funakawa, 2009 : 39) et comme l'observaient les chargés de mission rencontrés, « la formation n'est pas offerte comme ça[1453] ! ». Les candidatures étaient triées et présélectionnées par le Cigem puis soumises à la validation d'un comité[1454]. Sur la centaine de dossiers présentés par le Cigem depuis octobre 2008, seule une quinzaine de candidatures avait été retenue en novembre 2009. Le choix des validations reposait, d'après les

[1450] L'appui au programme Tokten s'est concrétisé en décembre 2008 tandis que la convention de financement des activités de codéveloppement n'a été conclue qu'en octobre 2009.
[1451] Service d'accueil, d'information et d'orientation du Cigem, le 30 septembre 2009.
[1452] Chargé de mission du Cigem, le 1er octobre 2009.
[1453] Notre prise lors d'une conversation avec trois chargées de mission, dans les locaux du Cigem, le 1er décembre 2009.
[1454] Celui-ci est constitué de salariés du Cigem, de la DGME ainsi que de représentants des structures rattachées au ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle (ANPE, Apej, Fafpa, UFAE).

informations recueillies, pour une large part sur l'inscription des individus dans des secteurs qualifiées par le Cigem de « double niche », c'est-à-dire des domaines d'activités considérés comme porteurs tant au Mali que dans la sous-région et en Europe (hôtellerie, restauration, BTP notamment). A cela s'ajoutait un critère discriminant puisque seules les personnes catégorisées parmi les « migrants potentiels » pouvaient en bénéficier ; celles considérées comme de « retour volontaire » ou « involontaire » ne pouvaient prétendre qu'à des formations visant leur réinscription au Mali dans des activités agro-pastorales (l'embouche bovine exclusivement) qui ne correspondaient pas nécessairement à leurs expériences professionnelles ni à leurs attentes :

> « C'est extrêmement délicat, cette question de formations pour les migrants de retour. Par rapport à quoi ? Aux débouchés, aux services proposés, aux demandes parce que les personnes qui rentrent n'ont pas de frigo mais ont besoin de remplir les gamelles. Et qu'en fait, la plupart des formations, quand elles existent, ne sont pas rémunérées donc là, c'est un vrai problème aussi d'adéquation entre un besoin immédiat et une possibilité[1455]. »

Pour tenter de promouvoir l'employabilité des demandeurs d'emploi Maliens, le Cigem a mis en place des ateliers d'aide à la recherche d'emploi, à la rédaction de curriculum vitae et a tenté de documenter le public sur les compétences recherchées par domaine d'activités. Si le but visé était, faute d'opportunité de placement à l'internationale, de les mettre en relation avec des employeurs maliens, les administrations maliennes chargées de l'emploi et de la formation professionnelle ont perçu l'activité du Cigem comme une intrusion dans le pré-carré de leurs prérogatives. « On ne fait même plus ça, sinon on nous tape sur les doigts ! » déclarait ainsi un chargé de mission au Cigem, ajoutant au sujet des services publics et privés de l'emploi au Mali : « Ils pensent qu'on est en train de prendre leur place, qu'on veut leur ravir la vedette[1456]. »

Ces propos témoignent des tensions qu'a suscitées la conclusion de conventions de partenariat en 2009 entre le Cigem et les services rattachés au ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle, le premier étant chargé d'apporter son « appui aux services référents dans leurs missions[1457] » en matière d'accueil du public, de collecte et de diffusions de données relatives à l'emploi et à la formation en vue de l'élaboration de plans de formation. Cette collaboration semblait, aux yeux des seconds, non seulement contester leur façon de recevoir leur public mais aussi redéfinir leur rôle aux profits des « migrants potentiels » et des « migrants de retour », faisant ainsi des administrations maliennes des rouages de la politique migratoire européenne, sous la pression du Cigem requalifiée par ses détracteurs d'« Office de la main-d'œuvre externalisé de l'UE » (Keita, 2010 : 17).

Aussi l'accueil proposé par le Cigem se résumait-il pour l'essentiel à un discours de sensibilisation sur les risques de l'immigration irrégulière. A cet effet, chaque visiteur se voyait proposé le visionnage du film « Le piège[1458] » relatant, à travers les récits de migrants

[1455] Assistant technique du service Accueil du Cigem, le 9 octobre 2009.
[1456] Entretient collectif avec l'assistant technique et deux chargés de mission du service Accueil du Cigem, le 1er décembre 2009.
[1457] Primature, 15/6/2009, « Formation et emploi des migrants potentiels : une convention signée ».
[1458] « Le piège » a été réalisé en 2005 par Kays Djilali et Djamel Bemandane et, produit par une ONG italienne, le Comité international pour le développement des peuples (CISP).

en Algérie, l'incertitude, les situations d'impasse et de précarité d'une telle aventure. Conscients du fait que la plupart des personnes connaissaient parfaitement les écueils de la migration et maintenaient leur décision de vouloir partir, les salariés considéraient néanmoins que l'information relative aux conditions juridiques de l'émigration relevait de leurs fonctions et qu'à ce titre, il convenait de maintenir le dispositif en l'état.

En novembre 2009, le propos d'un chargé d'accueil résonnait cependant comme un aveu d'échec et l'expression d'un malaise vis-à-vis des attentes illusoires que semblait entretenir le Cigem : « Mais pour l'instant, vu qu'il n'y a pas de programme de départ, moi je dis qu'il n'est pas nécessaire de venir ici[1459] ! » Lui faisant écho, un collègue déclarait : « C'est difficile parce que qu'est-ce qu'ils veulent ? Ils veulent migrer ou alors ils veulent de l'argent pour monter des affaires. C'est deux choses que pour le moment on n'est pas en mesure de leur offrir et je pense qu'on ne le fera jamais parce qu'on n'est pas une caisse, on n'est pas un fonds, alors que par contre la demande est là. Et c'est frustrant[1460]… » Au départ chargé de « préparer le terrain de la migration légale[1461] », le Centre s'est donc, dès décembre 2008, « repositionné sur des missions de retour[1462] ».

De la migration circulaire aux retours

> « On est dans un contexte où l'on pensait que l'on allait pouvoir développer des pistes de migrations circulaires ou de migrations de travail et qu'effectivement le Cigem aurait pu être un outil, aurait pu mettre en place, accompagner la mise en place de ces accords dans leur volet de migration de travail légale. Il se trouve que les accords ne sont pas signés et qu'on nous demande quand même de trouver des alternatives, des mécanismes pour développer des possibilités de migrations légales… avec des perspectives qui ne sont pas extensibles à l'heure actuelle. […] Si vous voulez, nous on n'est pas dans la perspective des États, on est dans la perspective de monter un mécanisme et de dire : "c'est possible". Un projet comme le Cigem peut proposer d'autres voies. Après, la difficulté est qu'effectivement, il faut un contrat de travail, donc là c'est le droit international, et il faut respecter la chaîne administrative existante[1463]… »

C'est dans ce contexte qualifié de « défavorable » par le Cigem que ses salariés se sont lancés, en juin 2009, dans la prospection de demandes de main-d'œuvre étrangère, d'abord en France, où les négociations engagées avec des employeurs des secteurs du bâtiment, de la restauration et des services à la personnes ont été écartées du fait de l'absence d'accord sur la gestion concertée des flux migratoire avec le Mali. Si les agences de travail temporaire, Manpower en France et Adecco en Espagne, avaient laissé entrevoir la possibilité d'embaucher à l'essai une vingtaine de Maliens en tant qu'ouvriers d'abattoirs, ces recrutements, plutôt symboliques vu les faibles effectifs concernés, ont été invalidés par les ministères.

Les missions prévues en Espagne et en Belgique ont également été ajournées. Les contacts établis avec le syndicat flamand des entreprises agricoles (Boerenbond) ont été bloqués par le

[1459] Note prise à l'issue d'une conversation avec un chargé d'accueil, le 1er décembre 2009.
[1460] Assistant technique du Cigem, le 9 octobre 2009.
[1461] Entretien avec deux représentants de la Délégation de l'UE au Mali, le 15/10/2009.
[1462] Représentation de l'Ofii, le 6/10/2009.
[1463] Entretien avec un assistant technique du Cigem, le 9 octobre 2009.

ministère belge en charge de l'immigration sous la pression des syndicats, qui ont perçu ce recours à une main-d'œuvre étrangère précaire comme une mise en concurrence déloyale avec les nationaux au chômage. Aussi l'« autre voie » cherchée par le Cigem pour faire sans les États a-t-elle rapidement montré ses limites, sinon son impraticabilité. Un membre de la délégation ayant participé à cette recherche d'emplois en Europe en dressait le bilan suivant :

> « Bon, on peut dire que vraiment l'enthousiasme est vite retombé. Ces missions, c'était plus symbolique qu'autre chose. […]. Même les employeurs n'étaient pas chauds pour amener de nouveaux migrants parce qu'après ils disaient qu'ils seraient contraints par les gouvernements de construire de nouveaux logements. Donc là, ça demande un investissement sur place et puis de rembourser l'investissement. […]. Et, c'est bien là tout l'intérêt pour eux aussi de ces migrations circulaires parce qu'il n'y a aucun investissement, la famille n'est pas sur place alors que le migrant lui, il est sur place, il ne bouge pas, il bosse pendant six mois puis il repart. Ca permet d'avoir une nouvelle prise sur les migrants ! Ce n'est pas comme s'ils étaient syndiqués[1464] ! »

En septembre 2009, à l'occasion de la restitution de cette « Mission recherche d'opportunité d'emplois en Europe », les salariés du Cigem ont néanmoins mis en avant l'ouverture et l'intérêt exprimés par les employeurs européens contactés et laissé entendre qu'il existait « quelques perspectives à court terme identifiées pour les migrations saisonnières et des perspectives sur le long terme en lien avec le vieillissement de la population dans les pays cibles » (Cigem, 2009a).

La mise en avant du « label Cigem[1465] », présenté comme un gage de professionnalisme en matière de sélection et de recrutement des travailleurs maliens, a néanmoins suscité quelques réactions parmi les participants, et en premier lieu, les membres du personnel de l'ANPE malienne qui ont fait front pour rappeler leurs prérogatives dans ce domaine. En outre, le représentant du ministère malien en charge de la protection sociale s'est inquiété de l'incompatibilité des régimes de sécurité sociale prévus par les contrats intérimaires européens avec la législation malienne, insistant à cette occasion sur la nécessaire ratification de la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille par l'ensemble des États membres de l'UE.

Comme l'a noté, en 2008, le résumé du rapport Perspectives des migrations internationales du Système d'observation permanente des migrations internationales : « Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des programmes d'immigration temporaire pour répondre à la demande des employeurs avec le souci d'éviter que le séjour de ces immigrés se prolonge. L'intérêt grandissant pour les migrations temporaires rend de nouveau d'actualité la question du retour des immigrés et de son impact sur les pays d'origine » (Sopemi, 2008 : 6).

Le regain d'intérêt des États pour l'immigration dite « temporaire[1466] » participe de l'objectif d'une canalisation des travailleurs étrangers qui passe par l'inclusion de l'obligation de retour dans les termes du contrat de travail. L'adoption du concept de « migration circulaire » par

[1464] Entretient collectif avec l'assistant technique et deux chargés de mission du service « Accueil » du Cigem, le 1er décembre 2009.
[1465] Note prise à l'occasion de cet atelier, le 17 septembre 2009.
[1466] Comme on l'a déjà observé, malgré la permanence du discours de fermeture des frontières des pays européens depuis les années 1970, l'introduction temporaire de main-d'œuvre étrangère n'a jamais cessé.

l'UE a d'ailleurs une valeur performative qui vise, in fine, à légitimer, au nom d'une future promesse d'embauche, la précarisation des étrangers expulsables et assignés à circuler. Les orientations politiques en faveur d'une rotation de la main-d'œuvre étrangère traduisent en quelque sorte la volonté des États recruteurs de main-d'œuvre d'en revenir à la doxa du retour et à l'illusion du temporaire telles que cela a pu être analysé par Abdelmalek Sayad à propos de l'opposition factice entre l'immigration de travail et l'immigration familiale répandue dans les années 1970 :

> « L'immigration de travail, qui n'a de raison que le travail, […] est pensée et définie comme essentiellement provisoire, alors même que la réalité dément cette représentation qu'on s'en fait ; elle est une immigration purement instrumentale, tolérée comme un pis-aller, mais jamais désirée ; elle est réputée inassimilable. […]. Tout cela conduit à admettre, sans que rien n'ait été établi ni théoriquement ni empiriquement, et sans qu'on ait donné aucun fondement sérieux à cette assertion, que l'immigration de travail est une immigration qui retournera, qui repartira, et que l'immigration familiale est une immigration qui restera, qui s'implantera, qui fera souche. » (Sayad, 2006 [1998] : 173)

Comme l'a observé Emmanuelle Hellio (2009), ce que les États européens font passer pour une soi-disant contrepartie à la signature d'accord de réadmissions sert en réalité à satisfaire les besoins structurels de main-d'œuvre étrangère temporaire dans certains secteurs économiques. On peut remarquer, dans le cas des tractations franco-maliennes, que la définition du retour fondée sur le caractère temporaire de l'immigration semblait se négocier en échange d'une extension des droits revendiqués par les Maliens installés en France. Pour autant, c'est sous couvert de migration dite « légale », ou « circulaire » et de « développement » que la question des retours s'est posée pour le Cigem et pour la représentation de l'Ofii à Bamako.

Illustrant la versatilité des accords et des rapports de force sous-jacents, l'Espagne, qui s'était engagée à octroyer huit cents contrats de travail, s'est refusée à l'appliquer en raison, disait-elle, de la crise économique internationale. En réalité, les employeurs espagnols n'avaient pas besoin de faire appel aux travailleurs maliens du fait de la présence sur place de sans-papiers et de l'importation de Marocains sous contrat de travail temporaire. La restriction des embauches à trente Maliens en juillet 2009 témoigne des logiques contradictoires qui structurent le système de recrutement de main-d'œuvre étrangère saisonnière dans le secteur agricole espagnol via les « contrats en origine », résultant de la divergence d'intérêts entre les impératifs productifs des employeurs et les objectifs de contrôle des frontières des autorités espagnoles (Hellio, 2013 et 2014).

Une mission d'exploration conjointe de la DGME, de la police malienne des frontières et du Cigem a été planifiée en vue d'encadrer les départs d'Espagne du « premier contingent de jeunes travailleurs saisonniers[1467] » prévu pour décembre 2009. Le respect de l'obligation de retour conditionnait, selon ces responsables, l'obtention de futurs départs de saisonniers en Espagne. Craignant, disaient-ils, que le Mali ne soit sanctionné, les membres de cette délégation ont donc été préparés l'organisation logistique de leur retour à Bamako depuis les

[1467] MMEIA, Communiqué de presse du 19/8/2009, « Immigration des jeunes maliens vers l'Espagne: La fin des risques périlleux liés à la traversée du désert et de la mer », le 19/08/2009.

îles Canaries, en coopération avec les employeurs. Le centre de renforcement de capacités de Las Palmas, où les travailleurs recevaient habituellement des formations, a servi de plateforme pour organiser les rapatriements. Chargé de l'identification des « présumés Maliens » placés en centre de rétention, un fonctionnaire de la DGME ajoutait qu'avant d'aboutir à ce dispositif encadrant ces départs imposés, il avait été question de verser le salaire en deux fois, la première moitié au Mali avant leur départ puis, le reste à leur arrivée au Mali.

Ces méthodes, qui visent à assurer l'effectivité du retour de la main-d'œuvre étrangère, illustrent la diversité des contraintes qui pèsent sur ces nouveaux cobayes de la migration dite « légale ». Le recours aux registres de la menace de l'expulsion ou encore à celui de l'honneur et du nationalisme et l'espoir de prochains contrats structuraient les discours permettant d'objectiver le retour, de métamorphoser cette injonction en un acte quasi citoyen, du moins en un devoir envers l'État et les compatriotes :

> « C'est une opération test pour le Mali. La politique est ce qu'elle est. Nous, on espère que si la migration régulière, si ça c'est concluant, on espère que cela va mettre fin à la migration irrégulière. Il faut prendre en compte le rôle aussi des élections de part et d'autre, et puis les autres volontés, la crise. En Espagne, c'est là qu'il y a le taux de chômage le plus élevé de l'Union européenne. D'abord ils disaient qu'il y aurait 800 contrats, puis 45 et maintenant 29… Au Sénégal, ça a échoué, et c'est ce qui a fait que l'Espagne a changé pour le Mali. Parce que les Sénégalais, il y en a beaucoup qui ont quitté le travail et qui sont partis dans la nature. Donc on va aller voir dans le cadre de cette mission parce que pour nous, c'est une chance qu'on ne veut pas rater ! Quand ils fuient, nous après on va être pénalisé au même titre que le Sénégal. Nous, on croise les doigts pour qu'il y ait beaucoup plus de retours même s'ils ne reviennent pas tous sur les vingt-neuf, s'il y en a déjà vingt-cinq ou vingt-six qui retournent c'est déjà beaucoup. Donc on va leur dire qu'ils doivent remplir leur contrat pour que d'autres puissent aussi bénéficier de ces contrats. Donc s'ils reviennent, ils donnent la chance à d'autres personnes et c'est la meilleure chose qu'ils puissent faire. C'est la réputation du Mali qui est en jeu ![1468] »

Si la délivrance de contrats de travail par l'Espagne, réduite à peau de chagrin, témoignait en partie de l'échec de cette expérience, les autorités maliennes fondaient néanmoins tous leurs espoirs dans le « bon taux de retour » du premier contingent pour croire en la perspective de futurs recrutements[1469].

L'espérance d'un départ vers l'Espagne était également patente parmi les visiteurs du Cigem. A la suite du départ des 29 Maliens pour l'Espagne en juin 2009, le Centre s'est retrouvé confronté à un afflux de personnes, parfois convaincues à tort que la structure était un point d'embarquement pour l'Espagne, comme l'expliquait un chef de service :

> « Et il y a des gens qui ont profité de certaines rumeurs avec le départ de vingt-neufs maliens recrutés par des syndicats agricoles espagnols. Cela a été médiatisé, il y a eu beaucoup de communication là-dessus et il y a certaines personnes malveillantes qui en ont profité, elles ont

[1468] DGME, le 28/10/2009, à Koulouba.

[1469] Parmi le premier contingent de travailleurs parti en juin 2009, 24 d'entre eux sont revenus au terme d'un contrat de travail de six mois, les cinq autres saisonniers sont restés en raison de la prolongation de leur contrat jusqu'au 15 avril 2010. D'après la partie espagnoles, cette expérience a été une réussite tant au regard du respect de l'obligation de retour que de la baisse des arrivées de Maliens, débarqués sur la côte espagnole. Aucune suite n'a pourtant été donnée concernant l'introduction de travailleurs maliens.

même pris des sous aux gens en disant : "Vous allez vous inscrire au niveau du Cigem, on va vous faire partir, vous allez gagner beaucoup d'argent". Ce qui fait qu'au début du mois d'août, le matin, souvent même vers six heures du matin, tu pouvais trouver cinquante, même soixante personnes ici… Donc par jour, on enregistrait même souvent quatre-vingts, quatre-vingt dix personnes alors qu'en temps normal, c'est autour d'une quinzaine, une vingtaine de personnes[1470]. »

En août 2009, 700 Maliens se sont ainsi présentés devant les portes du Cigem alors que jusque là le personnel ne rencontrait en moyenne qu'une centaine de visiteurs par mois. Appelant en renfort les services publics de l'emploi pour recevoir ces personnes à Bamako, le personnel du Cigem a également dépêché une délégation pour aller au devant des personnes en quête de visa pour l'Espagne et mettre en place une politique d'information visant, selon les dires d'un des participants, à « doucher un peu les ardeurs » :

« Il y a tout de suite une délégation qui est partie, avec un conseiller du ministre des Maliens de l'extérieur, le chef du service Accueil et notre chargé de communication, pour essayer de comprendre. Les personnes venaient toutes du cercle de San, dans la région de Ségou donc il y avait quand même un petit problème, surtout en plein hivernage, alors que normalement tout le monde est aux champs. Tout le monde voulait partir comme travailleur agricole en Espagne. Des personnes vendaient leurs bœufs, enfin voilà, partaient, il y avait une véritable incidence sur leur vie à eux ! C'est-à-dire que non seulement il n'y avait pas de départ en Espagne mais qu'en plus, ils avaient soit emprunté de l'argent, soit vendu en espérant que… Donc là, on a été en réaction sur un phénomène qui s'est passé devant notre porte mais l'idée aussi, c'est de pouvoir développer et mieux diffuser l'information au niveau des régions et il y a eu des actions de sensibilisation, d'informations, et la diffusion de spots radio dans les régions[1471]. »

En l'absence d'intérêt des États européens pour l'embauche de migrants maliens, le Cigem a de fait été contraint de chercher sa place parmi les réseaux et les institutions œuvrant à la promotion de l'insertion professionnelle au Mali.

En outre, la mise à nu des contradictions des politiques migratoires européennes, visibles dans la dimension normative de la terminologie employées par le Cigem puisqu'elle est élaborée à partir du statut et du rapports aux frontières, a semble-t-il mis le personnel du Centre dans une position intenable, pressé de définir des « publics cibles » éligibles aux rares aides octroyées à partir de concepts éloignés des réalités sociales. En mai 2009, un document de travail interne au Centre notait que parmi les 95% « migrants potentiels » enregistrés par le service Accueil, une majorité d'entre eux étaient aussi des « migrants de retour », souvent refoulés (Keita, 2010 : 17).

L'inconsistance des concepts du Cigem avait pour effet de produire des conflits d'interprétation sur son champ d'action possible, lesquels rendaient peu crédible son action aux yeux des administrations maliennes et de ses partenaires européens. Au sein du Département de la promotion économique et de la réinsertion des Maliens de l'extérieur de la DGME, l'absence d'aide directe du Cigem ou de mesures d'aide à la réinsertion des personnes refoulées ou expulsées était incompréhensible, d'autant plus que cela avait été envisagé et discuté dès l'origine du projet :

[1470] Service Accueil du Cigem, le 30 septembre 2009.
[1471] Assistante technique du service Accueil du Cigem, le 9 octobre 2009.

« Il devait y avoir un outil de réinsertion. A l'époque on en avait discuté avec le Cigem… Mais là, il faut qu'il [le Cigem] décaisse autrement que pour des frais de fonctionnement ! S'il n'y a rien de concret, les candidats retournés deviennent des candidats au départ, des migrants potentiels. S'ils reviennent et qu'il n'y a rien à leur offrir, bon… De migrants de retour, ils deviennent des migrants potentiels[1472]. »

Parmi les membres de la cellule codéveloppement, l'incohérence des activités du Cigem semblait également faire l'unanimité :

« Mais en plus "migrants potentiels", c'est tout le monde ! C'est le mec qui va chercher du boulot, qui n'a pas de boulot, qui boit le thé, et puis qui, à un moment donné, se dit : "Tiens je vais aller au Cigem et pour qu'ils m'aident, je vais leur dire que je veux partir", c'est tout ! Et donc ces mecs-là, ils le réorientent vers l'ANPE ! Parce que c'est fait comme cela, ils se reposent sur des services référents mais ils n'ont pas appuyé l'ANPE pour développer un outil spécifique donc on tourne en rond[1473] ! […] Et autre exemple, et là c'est, pareil, on tourne en rond [rire]. J'avais fait la réflexion en son temps au Cigem quand il nous présentait une typologie des bénéficiaires qui était le migrant irrégulier, non le migrant réinséré volontaire, non volontaire, machin… Toujours à partir du statut ! Alors le mec expulsé, ils ne l'appellent pas "expulsé" au Cigem, ce n'est pas politiquement correct, donc c'est le "migrant de retour involontaire", déjà tu vois… Mais moi, je leur avais dit qu'ils auraient pu avoir une approche complètement différente en partant de la démarche de retour alors la démarche ou le projet personnel. C'est-à-dire est-ce qu'il a besoin d'un accompagnement social, c'est-à-dire que l'on ne s'intéresserait plus à leur situation de départ mais à ce qu'ils amèneraient ou à ce que sont leurs besoins ici. Mais à partir du moment où on stigmatise comme cela le statut de la personne… Et le Cigem, dans les discussions qu'on avait, nous disait : "Nous, on a quand même un gros problème pour les migrants, on voudrait proposer quelque chose aux migrants de retour non volontaire". Enfin, nous, au Codèv, on ne va pas… Enfin déjà nous, ce sont les projets qui nous intéressent ! Et effectivement, on peut penser qu'un mec qui est expulsé, il a du mal à avoir des projets et son besoin est d'abord social. Mais nous, on n'est pas tellement là pour cela ! »

Le personnel du Cigem n'était pas dupe des écueils de ce projet politique hydride, où se jouaient des rapports de force interétatiques sur lesquels ils n'avaient pas prise. « Nous, en tant que techniciens, ça nous dépasse complètement[1474] » déclarait un chargé de mission à propos de décisions prises par le comité de pilotage. Un salarié du Centre, dont le contrat de travail était arrivé à échéance, faisait état en septembre 2010 de son malaise vis-à-vis de cette expérience professionnelle et de la situation d'impasse dans laquelle se trouvait alors la structure :

« Je suis très pessimiste quand à l'issue de ce projet. On m'a harcelé pendant deux ans pour que je définisse le "public cible", l'objectif étant de réduire au maximum le nombre de bénéficiaires potentiel d'aides éventuelles impliquant un coût financier, sur des critères dont il me fallait décider. Tant que ceci n'a pas été fait, on a freiné voire empêché toutes les dépenses. Il faut dire que ce projet avait été mal pensé dès le départ. Ils imaginaient créer un centre qui faciliterait l'émigration de personnes qualifiées, par la délivrance d'informations sur les visas etc... Point. Ils n'avaient jamais imaginé que ces gens là n'ont pas besoin du Cigem pour trouver le chemin de l'Europe ou de l'Amérique (ou de l'Afrique) et que le public principal serait des ruraux très peu instruits vivant dans une grande précarité. Ce public est le même que celui pour lequel on dépense en Europe, beaucoup d'argent pour les aider à se réinsérer. Donc, soit on y met les moyens, j'ai essayé (sans doute à tort) de faire pression pour cela, soit on ferme tout. La solution

[1472] DGME, le 12 octobre 2009.
[1473] Cellule codéveloppement, le 2 octobre 2009.
[1474] Conversation avec un chargé de mission, le 1er décembre 2009.

de choisir quelques élus, donc, d'éliminer les autres, ne me convient pas. Je dis sans doute à tort parce que, si on avait mis en place ce que l'on fait en Europe pour les RMIstes par exemple, on aurait fait une ANPE bis, et évidemment mieux que l'ANPE même, et le Cigem aurait laissé un désert lorsque le projet se serait arrêté, ce qui n'est pas le but, d'où cette impasse, que l'on ne veut pas reconnaitre, et il est plus facile de chercher des boucs émissaires[1475]… »

Du fait des piètres résultats présentés par le Cigem au bout d'un an d'activité, une reconfiguration de ses activités a été effectuée en mai 2010, sans néanmoins remettre en question sa mission principale à savoir, participer à la définition d'une politique migratoire malienne et, à cette fin, être un « outil d'aide à la décision[1476] » auprès des autorités maliennes. Censé s'achever en 2011, le Cigem a été prolongé de trois ans dans ses missions, soit jusqu'en 2014 ; date à laquelle il est ensuite voué à être absorbé par les administrations maliennes… ou à disparaître ?

Le service « Accueil » a été contraint de se reconvertir : il n'était plus question de promouvoir la migration entre le Mali et l'Europe mais d'agir pour l'insertion des Maliens par l'artisanat et d'éduquer les citoyens expatriés à la gestion de leurs finances pour, d'une part, les inciter à recourir aux mécanismes de transferts d'argent proposés par les banques et, d'autre part, à investir dans les secteurs productifs au Mali (voir encadré, ci-après). La suppression de l'action d'intermédiation entre demandeurs d'emploi et employeurs européens confiée au Cigem lors de sa création et son transfert à l'ANPE ont constitué, aux dires d'un conseiller de la direction du Cigem, une « pomme de discorde[1477] » entre les autorités européennes et maliennes.

Si les représentants de l'Union européenne ont justifié cette disparition en se retranchant derrière les recommandations émises en mai 2010 à l'issue d'une évaluation du Cigem, le ministère des Maliens de l'extérieur, soutenu par les représentants de la Cédéao, s'y est opposé, avançant qu'il était impératif de maintenir le dialogue sur les opportunités d'emplois en Europe, faute de quoi les jeunes Maliens au chômage allaient massivement reprendre la route, coûte que coûte. La menace à peine voilée d'un « déferlement » n'a visiblement pas pris.

[1475] Mail d'un salarié peu avant son départ du Cigem, le 13 septembre 2010.
[1476] Entretien avec un membre de la direction du Cigem, réalisé par skype, le 7 janvier 2011.
[1477] Idem.

Le Cigem en 2010 : priorité à la définition d'une politique migratoire malienne

Le cadre logique du projet a été redéfini à la suite de l'évaluation à mi-parcours de 2010 et un nouveau cadre logique a été adopté. Cette refonte recentre les missions du projet mais ne change pas fondamentalement l'objectif global de développement auquel entend contribuer le projet, à savoir la définition et la mise en œuvre d'une politique migratoire malienne adaptée aux dynamiques nationales, régionales et internationales en insistant particulièrement sur les synergies entre migration et développement. L'objectif spécifique du projet est : « Le gouvernement du Mali a, par le CIGEM, un dispositif pilote spécialisé pour appuyer l'élaboration d'une politique migratoire nationale à travers le développement d'analyses et d'outils spécifiques en collaboration avec les acteurs institutionnels et non-étatiques. »

Les résultats attendus sont :

- Les caractéristiques des phénomènes migratoires locaux, nationaux ou sous régionaux sont connues, affinées, suivies et diffusées.
- Le dialogue technique et politique inter-acteurs est mis en œuvre et efficace
- Des réponses/stratégies appropriées aux migrants départ, de retour et à la diaspora sont définies
- La migration est intégrée dans les stratégies locales, sectorielles et globales
- Le système de pilotage et de management du projet ainsi que son positionnement institutionnel sont définis et mis en place.

Les activités sont :

Des recommandations de l'évaluation à mi-parcours et du nouveau cadre logique de l'avenant n°2 à la Convention de Financement, le CIGEM a élaboré le présent programme d'activités du DP* autour de deux missions majeurs :

Axe 1 : Volet institutionnel : Renforcement des capacités institutionnelles du Mali pour une meilleure prise en compte de la migration dans les politiques publiques :

- Appui à l'élaboration de la politique nationale de migration au Mali ;
- Définition d'un programme étude et recherche sur les migrations ;
- Réalisation des études ;
- Création d'un système d'information sur les migrations au Mali.

Axe 2 : Volet opérationnel : Actions pilotes d'intérêt commun adaptées aux préoccupations des parties prenantes

- Elaboration et mise en place d'un programme d'éducation financière ;
- Organisation de journées d'information sur les métiers porteurs de l'artisanat ;
- Mise en place d'un mécanisme d'insertion des migrants à travers l'artisanat.

*DP : devis programme Extrait de www.cigem.org (consulté en 2011)

L'Ofii de Bamako « au point mort[1478] »

Au sein de l'Ofii à Bamako, l'enlisement des négociations pesait également sur le déroulement des activités imaginé en 2008, dans l'anticipation d'une issue favorable. Aussi le salarié spécialement recruté pour se charger des « migrations professionnelles » et pour participer à la création d'une antenne de l'ANPE malienne en France avait-il été contraint de se reconvertir dans l'aide à la réinsertion.

La représentation enregistrait dans le même temps une nette diminution des Maliens revenus par le biais des aides au retour volontaire, du fait des enjeux sous-jacents aux négociations en cours, comme l'expliquait un employé de l'Ofii :

[1478] Expression reprise d'un entretien avec un salarié de l'Ofii à Bamako, le 6 octobre 2009.

« Cette diminution s'explique par trois raisons. L'attente de l'accord qui pourrait régler la régularisation de nombreuses personnes, donc il faut attendre. Peut-être un déficit de communication qui serait encore à améliorer mais cela, je n'y crois pas trop parce que les Maliens, ils sont en communauté en France donc ils savent un peu comment cela existe. Il y a une baisse des éloignements, très notable. Il y a beaucoup moins d'expulsions aussi pour les Maliens, beaucoup moins. Et ça, c'est dû à des laissez-passer qui ne sont pas délivrés par le consulat. Il y a différents facteurs… Donc l'attente par rapport à des régularisations éventuelles, l'absence de menaces donc il y a moins de monde qui se positionne pour partir… Voilà donc ça, c'est la version la plus honnête que l'on puisse dire. Après on peut aussi dire que l'on n'est pas suffisamment incitatif, que l'on n'est pas assez efficace donc il y a moins de personnes qui veulent rentrer mais ça je n'y crois pas trop non plus[1479]. »

Faute d'accord bilatéral à la clé, le dispositif d'aide au retour prévu pour les nouveaux publics que seraient les détenteurs d'une carte de séjour « compétences et talents » ou encore les « jeunes professionnels » était en attente d'application. Prévoyant un financement de 20 000 euros, cette nouvelle formule d'aide au retour[1480] réservée aux pays signataires d'un accord de gestion concertée des flux migratoires était considérée comme partie intégrante des politiques dites de développement solidaire et de migration circulaire :

« Vous avez en jeu comme problématique des migrants maliens qui potentiellement pourraient revenir au Mali mais qui généralement restent en France. Et ceux qui reviennent en général, c'est parce qu'ils sont au bout du rouleau, et qu'ils n'en peuvent plus, qu'ils n'ont plus vraiment d'autres solutions. Et le but de la migration circulaire, définie donc par le ministère de l'Immigration, c'est de faire en sorte que les migrations soient avant tout légales et donc de faciliter les possibilités de retour pour une population qui est partie pour d'autres raisons que pour des raisons économiques sous un statut d'irrégulier. C'est cela un petit peu l'enjeu de la migration circulaire, on leur offre la possibilité d'un financement pour se réinstaller au Mali à leur retour, de revenir en étant financé, aidé… On n'en est pas encore là. Et déjà au Mali, vu le profil actuel, je pense qu'on va avoir un peu de mal avec le nouveau régime d'aide au retour[1481]. »

Déjà prévus par le droit commun, les titres de séjour portant la mention « compétences et talents » sont, lors des négociations relatives à la gestion concertée des flux migratoires, intégrés dans le marchandage. La rareté de leur délivrance permet de faire passer le quota de cartes pour un privilège. Au sein du Consulat de Bamako, mon interlocuteur semblait dubitatif sur ce semblant de contrepartie, considérant qu'il s'agissait d'un dispositif marginal qui n'avait pas été fait pour être attribué en nombre : « Dès le début, on savait, vu les critères et l'obligation de présenter un projet fiable pour obtenir ce titre[1482], que c'était irréalisable. Et c'est effectivement irréalisable[1483] ! » En octobre 2009, seules onze cartes de ce type avaient été délivrées par l'Ambassade de France au Mali depuis leur mise en application un an auparavant.

[1479] Représentation de l'Ofii au Mali, le 15 novembre 2009.
[1480] Décidée en avril 2009 par le conseil d'administration de l'Ofii, cette nouvelle formule de l'aide au retour n'était toujours pas appliquée en septembre 2014 (même dans les pays signataires d'un accord bilatéral).
[1481] Représentation de l'Ofii au Mali, le 6 octobre 2009.
[1482] D'après l'article L. 315-1 du Ceseda, « la carte de séjour "compétences et talents" peut être accordée à l'étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique, au développement de l'aménagement du territoire ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et, directement ou indirectement, du pays dont il a la nationalité. »
[1483] Consulat de France au Mali, le 2 décembre 2009.

Les salariés de l'Ofii au Mali n'étaient pas plus optimistes sur l'applicabilité du dispositif d'aide au retour prévu pour ces « ayants droit » qui devraient nécessairement investir au moins 10 000 euros dans le projet et contribuer à la création de plusieurs emplois. « Ce sont des critères extrêmement difficiles à atteindre » résumait un agent de l'Ofii. Soumis aux intentions plus globales de l'État, l'étranger retourné semble d'autant plus dépourvu de ce droit illusoire. C'est également dans cette perspective que l'on peut questionner l'attention particulière portée aux expulsés et aux refoulés par le Cigem.

2. Le « front des expulsés[1484] » face au Cigem : vers l'élaboration d'une politique d'après expulsion ?

> « Le Cigem, au départ, c'était une structure qui se positionnait comme une institution malienne sauf que tout le monde savait que c'était européen, donc c'est difficile. Et puis, ça a été "on est un outil du ministère des Maliens de l'extérieur" mais le ministère des Maliens de l'extérieur ne se laisse pas appuyer comme cela… Et puis maintenant, vu que cela ne marche pas trop, ils ont ouvert largement leurs portes à la société civile. Il y avait une telle pression de ces mecs-là que tu les reçois mal, ou tu ne les reçois pas ou tu n'as pas le temps, il y a un article le lendemain dans le journal où on dit que le Cigem, c'est fait pour renvoyer tout le monde. Il y a quand même un fort lobbying des associations de refoulés de Côte d'Ivoire, de France, de partout et qui pose beaucoup de problèmes au ministère des Maliens et c'est là-dessus qu'ils doivent répondre, enfin qu'ils cherchent des solutions et au Cigem aussi de fait[1485] »

a. L'institutionnalisation d'un dispositif d'accueil des expulsés au Mali

En décembre 2008, le comité de suivi du Cigem a recommandé au Centre d'« accorder une attention particulière aux migrants de retour » considérés comme un « public cible » de ce projet avec pour objectif d'« améliorer l'assistance en termes d'accueil, d'information et de réinsertion à l'endroit des migrants de retour et en transit sur le territoire malien » (Cigem, MMEIA, OIM, 2009).

Malgré la dimension politique de cette question, la prise en considération des personnes expulsées et refoulées a, d'après la direction du Cigem, fait consensus : « On a eu des sujets de débat mais sur celui-ci, non. Les autorités maliennes, les États membres et l'Union européenne, d'un commun accord, ont estimé qu'il fallait accorder une attention particulière à ce public-là[1486]. » Par l'intermédiaire du Cigem était ainsi mise en place une politique migratoire concertée entre l'UE et le Mali, du moins une coopération internationale en matière d'expulsion concordant avec l'ambition inscrite dans la directive européenne sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

En février 2009, un groupe de travail « Accueil et Réinsertion des migrants de retour et des migrants en transit » a été créé sur la base d'un comité institué en 2002, lors des rapatriements de Maliens depuis la Côte d'Ivoire. Ce dernier regroupait alors la DGME (délégation générale des Maliens de l'extérieur), la Protection civile (rattachée au ministère de la sécurité intérieure

[1484] Expression reprise de Lecadet, 2011, « Le front mouvant des expulsés. Lieux et enjeux des regroupements et des mobilisations collectives des migrants expulsés au Mali », Thèse de doctorat d'anthropologie, Paris, EHESS.
[1485] Cellule de codéveloppement, le 2 octobre, à Bamako.
[1486] Un membre de la direction du Cigem, le 1er octobre 2009.

et de la protection civile) et la Croix Rouge malienne. L'OIM (Organisation internationale pour les migrations) s'y est greffée en 2004, lorsque son Bureau a conclu un accord de siège avec les autorités maliennes.

En mars 2008, quand des employés du Cigem se sont joints à ce groupe, son objectif portait sur la réinsertion des Maliens rapatriés ou revenus par le biais des programmes d'assistance au retour et à la réintégration de l'OIM. L'entrée dans ce comité constituait, pour le personnel du Cigem, une opportunité d'« intégrer l'État[1487] ». Et c'est à l'issue de la recommandation de décembre 2008 que ses salariés ont pris l'initiative, d'une part, d'étendre l'objet du groupe aux problématiques liées à l'accueil des expulsés et à la situation de transit des étrangers refoulés au Mali et, d'autre part, d'associer à la réflexion les « associations de migrants » répertoriés par la DGME (voir l'encadré, page suivante), par la délégation de la Commission européenne et par le Cigem (voir la présentation du groupe, plus loin).

Si cet espace de concertation entendait concourir à l'amélioration des « pratiques en matière d'accueil et de réinsertion et répondre aux situations d'urgence » (Cigem, et al., 2009), le but du Cigem était aussi d'« élaborer une stratégie nationale d'accueil et de réinsertion des migrants de retour sur le territoire malien et de l'inscrire dans le document cadre de politique migratoire nationale en cours d'élaboration » (Cigem, 2011 : 5). A cet effet, un appel à candidatures pour l'« amélioration des conditions d'accueil des migrants de retour involontaire et des migrants en transit au Mali » (voir l'appel, plus loin) a été adressé en mars 2009 aux associations du groupe de travail « Accueil et Réinsertion ». La genèse de ce financement visant à renforcer et étendre l'« offre de services humanitaires » aux expulsés était décrite de la façon suivante par une assistante technique du Cigem :

> « L'idée de la subvention, elle est venue du constat qu'en terme d'accueil, le travail d'accueil de facto est réalisé par des associations. Même pas par des ONG mais par des associations, et que ces associations à part une ou deux travaillent avec littéralement trois francs CFA, trois jetons. On est quand même dans un contexte d'expulsions et de refoulements, et je pense qu'on était même plus sensible à la question du refoulement parce qu'en termes de chiffres, ils étaient encore plus importants. Et puis surtout les conditions de ces refoulements sont plus que problématiques d'un point de vue humanitaire, et en termes de services délivrés c'est quand même rudimentaire. Donc l'idée, c'est d'essayer toujours en partant de l'existant, de prendre les associations et les ONG du groupe de travail sur l'accueil et la réinsertion qui sont actives dans la dimension de l'accueil du migrant, quelle que soit la modalité de retour, et de voir ensemble comment on peut avancer pour définir des lignes, un cadre sur l'accueil… Et c'est pour essayer d'alimenter aussi concrètement le travail des uns et des autres que l'appel à propositions a été lancé.

Financé à hauteur de 60 millions de francs CFA (environ 10 000 euros) par l'UE via le Cigem, ce dispositif de prise en charge des expulsés à leur arrivée a été confié à neuf associations maliennes[1488] (voir le « suivi de l'appel à candidature » du Cigem, plus loin), après avoir écarté 27 candidatures jugées non pertinentes, opportunistes ou incomplètes.

[1487] Expression d'une assistante technique du Cigem, le 9 octobre 2009.
[1488] Persuadé que l'AME allait candidater, le Cigem avait initialement prévu de financer dix associations.

Les « associations de migrants » au Mali : de qui parle-t-on ?

Au Mali, le terme « association de migrants », inscrit en tant que tel dans le répertoire de la DGME (qui les différencie des « associations de la diaspora »), recouvre des situations extrêmement variées quant à l'expérience migratoire des personnes concernées (rapatriements liés à des conflits, expulsion et refoulement, retour contraint dans le cadre des aides au retour, retour d'émigrés retraités au pays) et aux revendications sociales et politiques portées par leurs membres.

On peut distinguer, parmi ces structures, celles créées par des Maliens rapatriés de Côte d'Ivoire, souvent sous l'encouragement du ministère des Maliens de l'extérieur qui a conditionné la reconnaissance de leurs demandes de soutien par l'attribution de matériel (motopompes, motoculteurs, machines à coudre, etc.) et de parcelles cultivables à cette formalisation officielle. Quatorze d'entre elles sont réunies, depuis 2006, dans la Coordination des associations des rapatriés de Côte d'Ivoire (CAMRCI), présidée par Oumou Coulibaly, elle-même à la tête de l'Association des rapatriés maliens de Côte d'Ivoire (ARM).

D'autres associations dites de « migrants de retour » ont été créés par des Maliens revenus de France ou d'ailleurs qui n'entretiennent que des liens ténus avec les associations de développement villageois formés par des citoyens expatriés. On peut citer à titre d'exemple, l'Association des migrants de retour à Kayes (AMRK) qui a été créée en 1996 par Ousmane Touré : auparavant partie prenante du programme d'aide à la réinsertion de l'Anaem, l'AMRK s'est investie dans le soutien aux émigrés revenus au Mali afin de les aider à démêler les difficultés administratives qu'ils peuvent rencontrer pour accéder à leur retraite, récupérer leurs biens, régler les litiges fonciers ou dédouaner les marchandises importées.

Enfin, depuis le milieu des années 2000 a émergé dans ce paysage associatif des collectifs nés de l'expérience commune de l'expulsion, telles que l'AME et l'ARTD. Il existe également une myriade de regroupements de refoulés et d'expulsés, parfois constitués à l'issue d'une expulsion collective par charter, qui n'ont pas nécessairement le statut d'association, au sens légal du terme. Dans ce milieu composite, l'Aracem a la particularité d'être enregistrée en tant qu'« association étrangère en République du Mali » et de rendre visible la situation des étrangers originaires d'Afrique centrale refoulés au Mali.

Alors que les associations de migrants n'étaient qu'une cinquantaine en 2007, la DGME en dénombrait le double cinq ans plus tard. Sans qu'elles soient obligatoirement composées de personnes ayant émigré, une partie d'entre elles avaient pour objet d'apporter une assistance humanitaire aux Maliens expulsés. La logique de captation des ressources extérieures liées aux thématiques migratoires a concouru à cette prolifération. La création du Cigem et l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds issus de la politique de coopération espagnole ont, semble-t-il, participé à la constitution d'un nouveau « business migratoire » au Mali.

A la demande du Ministère des Maliens de l'extérieur, a été créée en 2009 une Fédération des associations de migrants rapatriés et expulsés[1] (Famarex), censée faciliter la recherche de financements et la coordination des activités de réinsertion économique de l'ensemble des organisations, dont une partie d'entre elles étaient déjà regroupées au sein de la Fédération des associations de migrants (Fam). Cette immixtion du politique a été très mal ressentie au sein de la société civile et n'a eu pour effet que de renforcer les clivages entre ces acteurs. La représentativité de la structure a d'emblée été problématique. Pour le président de l'Association malienne des expulsés (AME), la Famarex n'était en effet qu'un « outil de propagande pour soutenir ATT et lutter contre l'immigration clandestine[2] ». Il doutait de la longévité de cette union factice qui n'était dotée d'aucun financement propre.

[1] Aussi dénommée « Fédération des associations de maliens rapatriés et de l'extérieur ». La contestation même de l'intitulé de la Fédération est révélatrice des divergences qui opposent les partisans d'une inclusion des associations de développement créées par des citoyens expatriés aux côtés des rapatriés, des promoteurs d'une structure rendant visible l'émergence des expulsés dans la sphère publique.

[2] Notre prise lors d'une conversation avec Ousmane Diarra, le 3 octobre 2009.

Comptant parmi les rejetées, l'association Aide-Mali avait, selon Mamadou Diakité, son président, « candidaté pour ne pas être retenue en dépassant les critères et explosant le budget[1489] ». S'il saluait l'initiative du Cigem, il avait envisagé, disait-il, sa réponse à l'appel du Cigem comme un réquisitoire contre l'insuffisance des moyens prévus et le préjudice que des structures sans expérience et uniquement intéressées par le gain pouvaient porter aux actions des associations créées par les expulsés.

Parmi les neufs structures retenues, certaines d'entre elles à l'exemple de l'Association des refoulés d'Afrique centrale au Mali (Aracem) à Bamako et de l'Association d'appui aux migrants refoulés (AAMR) à Kidal étaient déjà investies dans l'accueil et la prise en charge des personnes refoulées aux frontières, et parties prenantes des lieux auto-organisés par les expulsés dans différents points du territoire (Kidal, Gao, Bamako notamment). Portant un discours proche de celui de l'OIM, l'association Human help a conduit un projet de sensibilisation aux dangers de la migration irrégulière en Mauritanie et aménagé un foyer d'accueil ayant entre autres objectifs de « faire tourner les migrants[1490] » en leur proposant une aide au retour volontaire[1491]. L'Association Tounkan Tè Danbé Don (ATTDD, « L'aventure ne connaît pas de dignité) regroupe, quant elle, des Maliens revenus d'Algérie dans le cadre d'un programme d'aide au retour.

L'AME, figure de proue dans l'émergence des revendications politiques des expulsés au Mali, a décidé de ne pas y candidater. « Nous, on a déjà un peu de moyens, autant laisser le financement aux autres » m'expliquait à ce sujet, Ousmane Diarra, le président de l'AME. L'association a néanmoins, dès 2008, participé aux différents ateliers et débats organisés par le Cigem au sein duquel elle entendait porter ses revendications.

D'après le descriptif du Cigem, l'intervention sociale auprès des expulsés couvrait l'accueil, l'hébergement temporaire, l'assistance médicale (soins de santé d'urgence), l'assistance juridique, le conseil, et le soutien psychologique. Un suivi mensuel des activités mises en place par les bénéficiaires du financement a été institué, précisant le nombre et la nationalité de personnes accueillies et les services offerts à chacune d'elles, etc., impliquant de fait la tenue d'un registre.

La reconnaissance du rôle des associations dans la prise en charge des expulsions par le Cigem n'a pas été sans susciter des tensions avec les acteurs étatiques. Quels effets produisent l'entrée en scène des institutions politiques et humanitaires dans la prise en charge des expulsés, jusqu'alors largement orchestrée de façon autonome par ceux qui en avaient fait l'expérience ? Face à l'objectif du Cigem de parvenir à la définition d'une politique d'après-expulsion au Mali, quelles logiques de coopération et de compétition apparaissent dans le jeu des acteurs institutionnels et associatifs ?

[1489] Aide Mali, le 1er décembre 2009.
[1490] Human Help, le 7 octobre 2009, dans les locaux du Cigem.
[1491] Le projet « Sensibilisation, information et aide au retour volontaire des migrants » (2006-2008) a été financé par le ministère espagnol en charge de l'intérieur et de la coopération internationale.

Le Groupe « accueil & réinsertion des migrants de retour et des migrants en transit »

GROUPE DE TRAVAIL RESTREINT

Composition :

DGME (pilotage)	OIM (appui technique)
Protection Civile	CIGEM (appui technique et secrétariat)
Croix Rouge Malienne	

Réunion bimensuelle et plus si urgence

Objectif principal :
développer et animer un cadre pour améliorer les pratiques en matière d'accueil et de réinsertion et répondre aux situations d'urgence.

GROUPE DE TRAVAIL ELARGI

Composition :
Groupe de travail restreint
Ministère de la Santé,
Ministère du développement social,
ANPE
FAFPA
10 à 15 membres de la société civile concernés par la thématique Accueil et Réinsertion ***

Réunion sur invitation du groupe restreint

Missions :
Définir les étapes du parcours retour, de l'accueil à la réinsertion ;
Echanger sur les expériences et pratiques en matière d'accueil et de réinsertion ;
Diffuser l'information aux migrants de retour sur les appuis existants ;
Assurer une meilleure coordination entre les acteurs et de développer des complémentarités d'action ;
Identifier les lacunes et les besoins actuels en termes de réinsertion des migrants et apporter des réponses concrètes et efficaces ;
Analyser la condition des migrants en transit au Mali et identifier des solutions durables ;
Contribuer à valoriser les compétences techniques et humaines acquises par les migrants de retour pour asseoir un développement local durable ;
Partager les données statistiques disponibles ;
Contribuer à l'élaboration d'une politique nationale en matière d'accueil, d'appui à la réinsertion et de communication à l'endroit des migrants.

*** Liste indicative des associations/ONG

Spécialisation « accueil »	**Spécialisation « réinsertion »**
Accueil, Retour, Travail et Dignité (ARTD)	Amid Farafina Digi
Association d'Assistance aux Migrants et Personnes en Détresse (AMIPED)	Aide Mali
Association des Maliens Expulsés (AME)	ARDT
AIDE Mali	CONJEDEV
Association des Maliens Rapatriés d'Afrique Centrale (AMRAC)	Coordination des rapatriés de la Cote d'Ivoire
Association des Refoulés d'Afrique Centrale au Mali (ARACEM)	Fédération des Associations des Maliens Rapatriées et de l'Extérieur (FAMAREX)
CARITAS	Mouvement pour la Paix (MPDLC)
Coordination des Associations des Rapatriés de la Côte d'Ivoire	Tounarinke
Comité International de la Croix Rouge (CICR)	
Fédération des réfugiés d'Afrique Centrale	
Human Help	

Présentation réalisée à partir de données extraites de : Cigem, MMEIA, OIM, 2009b.

« Appel à candidature : Amélioration des conditions d'accueil des migrants de retour involontaire et des migrants en transit au Mali »

CONTEXTE

Chaque année, plusieurs milliers de migrants maliens sont expulsés de leurs pays de destination ou refoulés avant l'entrée sur le territoire de destination. Le Mali est également un pays de transit pour de nombreux ressortissants africains, soit en route vers le pays de destination souhaité, soit de retour involontaire vers leur pays d'origine ou un pays tiers.

La mission d'accueil des rapatriés et des expulsés/refoulés incombe au Mali à la Délégation Générale des Maliens de l'Extérieur (DGME) et à la Protection Civile. Leur action est complétée par des acteurs de la société civile. La plupart des associations opère avec des moyens logistiques et financiers limités, souvent sur un mode de quasi bénévolat. Elles constituent un maillon essentiel dans la chaîne de solidarité nécessaire à l'accompagnement des migrants de retour involontaire et des migrants en transit.

Les migrants de retour font partie du public cible du CIGEM, ils constituent même un groupe prioritaire auquel le comité de pilotage du projet a recommandé d'apporter une attention particulière. Dans ce cadre, le CIGEM entend appuyer les initiatives portées par les acteurs non-étatiques, pour améliorer les conditions d'accueil et de prise en charge de ces personnes souvent très vulnérables.

Au-delà du financement d'actions concrètes d'aide d'urgence, il s'agit de développer des partenariats avec les premiers acteurs de terrain et à terme de faire participer les acteurs non étatiques à la définition d'une stratégie nationale d'accueil et de réinsertion des migrants de retour.

Pour ce faire, un cadre de concertation a été mis en place : le « groupe Accueil et Réinsertion » est piloté par la DGME, il est constitué de la Sécurité Civile, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), la Croix Rouge et le CIGEM. Dans sa dimension élargie, il comprend d'autres ministères techniques concernés ainsi qu'une quinzaine d'associations et ONG impliquées dans la thématique.

Le présent appel à candidature est une expérience pilote pour le CIGEM, il s'agit dans un premier temps de répondre à l'urgence de la situation humanitaire qui s'est rapidement détériorée au cours des derniers mois suite à des vagues d'expulsions massives. Il s'agit également de tester un mode de collaboration avec les acteurs non étatiques à travers le financement de micro réalisations. Si cette expérience s'avère concluante, le CIGEM procédera à de nouveaux appels à propositions, sur des champs d'actions plus vastes, en mobilisant des enveloppes budgétaires plus conséquentes.

OBJECTIFS DE L'APPEL ET DES PRIORITES

1.2.1. Objectif global:

L'objectif global est d'améliorer la prise en charge des migrants de retour involontaire et/ou en transit sur le territoire Malien.

1.2.2. Objectif spécifique :

L'objectif spécifique de l'appel à candidatures est d'appuyer les activités d'aide aux migrants de retour involontaire et en transit opérant sur le territoire malien dans l'accueil, l'hébergement temporaire, l'assistance médicale (soins de santé d'urgence), l'assistance juridique, le conseil, et le soutien psychologique.

Extrait de CIGEM, 2009, Dossi*er d'appel à candidature « Amélioration des conditions d'accueil des migrants* de retour involontaire et des migrants en transit au Mali », version du 19/3/2009, p. 3

Suivi de l'appel à candidatures sur la thématique « Accueil des migrants de retour involontaire et ou en transit sur le territoire malien »

Neuf projets subventionnés

L'Association d'appui aux migrants refoulés (**AAMR**), l'Association d'assistance aux migrants et personnes en détresse psychosociale (**AMIDEP**), l'Association des migrants de retour en Région de Kayes (**AMRK**), l'Association des refoulés d'Afrique Centrale au Mali (**ARACEM**), l'Association -Retour - Travail - Dignité (**ARTD),** l'Association Tounkan Tè Danbé Don (**ATTDD**), Couverture Initiatives et Actions de Développement (**CIA Dev**), Human Help et l'Initiative Malienne d'Appui au Développement Local (**IMADEL**).

Couverture géographique des projets retenus

Les projets retenus couvrent des localités et des régions très variées : la région de Kayes (commune urbaine de Kayes, commune rurale de Gogui dans le cercle du Nioro du Sahel) et de Kidal (commune urbaine de Kidal) ; la région de Sikasso (cercle de Sikasso); de Koulikoro (cercle de Kati) et enfin le District de Bamako.

Durée des actions

La durée des actions prévue est de 12 mois. Les actions proposées par les bénéficiaires vont de 7 mois (minimum) à 12 mois (au maximum).

Les actions

La plupart des projets comportent un ou plusieurs des éléments suivants :

- Un volet ressources humaines
- Une activité liée à la réhabilitation et/ou l'équipement de l'espace d'accueil
- Un service d'accueil, d'écoute et de conseils
- Un service d'hébergement temporaire
- Un service d'assistance médicale de base (soins d'urgence)
- Un service d'assistance juridique et administrative
- Un service d'appui psychosocial (pouvant comprendre suivant les organismes un accompagnement, une mise en observation, des consultations psychiatriques etc.).
- Facilitation du retour des migrants de transit expulsés dans leur pays d'origine

Contacts et principales actions des bénéficiaires

No du dossier	Noms de la structure et Sigle	Intitulé de l'action	Actions à mener	Lieu d'exécution	Durée de l'action
CIADEV	Ouattara zoumana BPE : 5275 Tel : 76 41 59 63 Email : ouattarazoumana2007@yahoo.fr	Amélioration des conditions d'accueil des migrants de retour involontaire et les migrants en transit au Mali	1. Suivi psycho sanitaire 2. Hébergement d'urgence 3. Assistance juridique	Commune rurale de Faragouaran- Région de Sikasso	10 mois
Human-Help	Sambou K. DEMBELE Badialan III, Avenue Kassé Keïta, Porte 2937 – Bko 75.13.28.33/79.35.09.02 Human_help2006@yahoo.fr	Projet d'accueil des migrants volontaires au retour à Gogui (PAMIREG)	1. Accueil sous tente 2. Identification et assistance de première nécessité 3. Accompagnement	Gogui, zone Nioro du Sahel, Région de Kayes	12 mois
Association Retour, Travail Dignité (ARTD)	Niamakore cité unicef – rue 62, porte 328 79.12.22.99 expulsesceutamelillia@yahoo.fr	Projet d'amélioration des conditions d'accueil des migrants en transit au Mali (PADECAM)	1. Accueil (avec la Protection Civile) 2. Dispenses de premiers soins 3. Hébergement provisoire	Commune VI du District de Bamako (Sogoniko)	11 mois
Association Tounkan Tè Danbé Don (ATTDD)	Kally Sidibé Kalaban-Coura ext. sud, rue 449, Porte 90 79.49.47.21 tounkatedambe@yahoo.fr	Projet d'intégration socio-économique des migrants (PISEMI)	1. Accueil et hébergement temporaire 2. Premiers soins 3. Appui psychologique	District de Bamako	12 mois
Initiative Malienne d'Appui au Dév Local (IMADEL)	Mamoudou A. Diallo BPE : 2244 Bamako/Mali 20 79 98 40/76 48 36 61/66 78 73 85 Fax : + 223 20 23 32 94 imadel1@yahoo.fr	Projet : Création d'un centre d'accueil et d'hébergement des migrants en transit à Bamako	1. Accueil, hébergement et orientation 2. Assistance médicale, alimentaire, psychosociale et juridique aux migrants 3. Appui à la réinsertion sociale par le montage et la recherche de financement pour des petits projets générateurs de revenus	Ouezzindougou (Région de Koulikoro)	7 mois
Association des refoulés d'Afrique Centrale au Mali (ARACEM)	N'Tamag Elom François Roméo BPE : 2124 Bamako/Mali 75.09.99.63/66.83.23.99 aracemvie@yahoo.fr	Amélioration des conditions d'accueil des migrants de retour involontaire et les migrants en transit au Mali	1. Accueil 2. Hébergement temporaire 3. Assistance médicale de base et d'urgence 4. Conseil et soutien psychologique 5. Travail d'accompagnement dans la planification du retour volontaire dans le pays d'origine	District de Bamako	10 mois
Association d'assistance aux migrants et personnes en détresse psychosociale (AMIDEP)	Karifa Diawara Baco-Djicoroni ACI, rue : 627 – porte : 597 Bamako/Mali Tel : 20 79 65 60/66 64 01 27/66 95 58 44 Amidep2008@yahoo.fr	Amélioration des conditions d'accueil des migrants de retour	1. Accueil, écoute, diagnostic 2. Consultations psychologiques individuelles 3. Consultations psychiatriques	District de Bamako	12 mois
Association d'appui aux migrants refoulés (AAMR)	Modibo Diakité 76 05 87 46 Kidal/Mali	Assistance pour l'amélioration des conditions d'accueil des migrants refoulés et en transit dans la Région de Kidal	1. Accueil et hébergement temporaire 2. Premiers soins médicaux. 3. Assistance administrative	Région de Kidal	12 mois
Association des migrants de retour en Région de Kayes (AMRK)	Ousmane TOURE BP : 317 Tel : 21 52 39 28 amrk97@yahoo.fr	Projet d'accueil et d'accompagnement des migrants de retour et en transit dans la région de Kayes	1. Accueil 2. Appui médical (consultation et médicaments) 3. Hébergement et nourriture 1. Aide pour transport	Commune urbaine de Kayes	12 mois

*Les frontières de l'expulsion : les transformations à l'œuvre dans le champ de l'a*près-expulsion

Au Mali, le processus d'expulsion revêt une réalité plurielle qui s'observe dans différents points du territoire. Trois espaces géographiques concentrent les zones de relégation. Depuis la Mauritanie, les personnes sont expulsées en minibus jusqu'au poste-frontière malien de Gogui, où elles sont remises aux autorités maliennes. Au terme d'un transfert quasi carcéral qui dure de trois à quatre jours, elles sont parfois contraintes de rester sur place avant de trouver le moyen de rejoindre par elles-mêmes la ville de Nioro du Sahel, faute de dispositif d'accueil mis en place pour répondre à leurs besoins immédiats (nourriture, hébergement, transport).

Les expulsés d'Algérie et de Libye, par voie terrestre, sont abandonnés par leurs convoyeurs dans la zone algérienne de la ville frontière de Tinzawaten. A l'issue d'un « calvaire » durant entre deux semaines et un mois selon les lieux d'arrestation et le temps passé en cellule à attendre l'arrivée de camions qui les transportent de Ghardaïa, d'In Salah ou de Tamanrasset, jusqu'aux confins du sud de l'Algérie, ils leur reste encore à parcourir à pied les quelques kilomètres de désert qui les séparent de l'entrée dans la région septentrionale du Mali. Parmi ces renvois, plusieurs individus ont en fait été arrêtés au Maroc puis transférés en Algérie pour y être expulsés vers le Mali. Le Mali fait ainsi figure de principal pays d'arrivée des expulsés du Maghreb ; plusieurs récits de refoulés témoignent du refus des autorités nigériennes de laisser entrer les étrangers sur son territoire :

> « Le Mali nous a acceptés et ça, il faut le dire. Je me rappelle quand on était en centre de refoulement [à Tamanrasset, en Algérie], cette nuit-là, quand on partait, on nous a dit : "Les ressortissants Nigériens d'un côté et les autres nationalités de l'autre côté". Cela veut dire que le Niger ne voulait pas de nous et si aussi le Mali avait dit non, on aurait crevé dans le désert[1492] ! »

Les expulsions collectives par charter ou individuelles sur des vols commerciaux ont pour destination l'aéroport de Bamako-Sénou. Si depuis 2006, un dispositif d'accueil à l'aéroport est organisé par l'AME à Bamako, l'éloignement des zones où sont laissées les personnes expulsées par la voie terrestre et la difficulté d'accès à Tinzawaten ont joué un rôle déterminant dans la constitution des lieux qui jalonnent les parcours des expulsés, à l'issue de leur libération par les autorités des pays de renvoi. Ces expulsés ont en effet été contraints d'investir des bâtisses parfois délabrées et de trouver des formes d'entraide et d'organisation qui leur étaient propres pour assurer leur survie collective.

La création de ghettos par les expulsés coexiste avec d'autres formes d'habitat tels que les foyers pour les personnes en partance pour l'Algérie et les foyers d'accueil pour les expulsés[1493]. Comme l'a relevé avec justesse Clara Lecadet, « alors que les politiques d'expulsion accréditent l'idée du retour comme le résultat inéluctable des renvois d'immigrants, la diversité de ces lieux semblait au contraire démontrer l'existence de différentes formes de mobilité après l'expulsion ; si les uns, trop épuisés et ayant tout perdu,

[1492] Entretien avec Roméo N'Tamag (Aracem), le 22 octobre 2009.

[1493] Pour une étude anthropologique des lieux de l'après-expulsion (ghettos, foyers, lieu d'accueil associatif) et de l'émergence des mobilisations des expulsés au Mali, voir : Lecadet, 2011.

cherchaient à regagner leur pays, d'autres étendraient leur séjour dans la zone de leur expulsion, dans l'espoir de repartir » (2011 : 217).

Pour autant, les transformations à l'œuvre, avec l'élaboration d'un dispositif d'accueil, en partie impulsé par le Cigem en 2009, semblaient non seulement remettre en question la logique de transit et de mobilité observée dans les différents lieux et les parcours de l'après-expulsion mais aussi reconfigurer les pratiques élaborées par les expulsés, sous l'effet des financements des organisations internationales, des ONG et de l'UE. Il s'agissait en effet d'aménager une « procédure d'urgence harmonisé » qui réponde aux demandes de la société civile sur la question sensible du sort des expulsés et d'intégrer à l'approche de l'après expulsion une dimension humanitaire.

Le dispositif du Cigem a justifié son existence en recourant à des arguments qui reprenaient clairement les dénonciations et les recommandations de la société civile. Le discours humanitaire vient en renfort des politiques d'expulsion et tend à éclipser les critiques radicales émises à ce sujet par des associations d'expulsion, notamment l'AME, pour reporter l'attention sur les obligations qui incombent à l'État malien concernant la gestion de ses frontières et la protection de ses citoyens.

De Tinzawaten à Gao *: l'auto-organisation des expulsés ou l'assistance au retour*

« Nous, quand on est arrivé à Tinzawaten, il n'y avait rien. Ce n'était vraiment pas facile à ce moment-là[1494] » se remémorait Roméo N'Tamag, un Camerounais refoulé du Maroc puis d'Algérie et membre fondateur de l'Association des refoulés d'Afrique centrale (Aracem) qu'il préside depuis sa création en novembre 2006. Patrice Zinéhad, son compagnon de route et secrétaire général de l'Aracem, poursuivait :

> « On est arrivé, c'était au début de juillet 2006…Et tout le processus qu'il y a aujourd'hui, par exemple avec le CICR [Comité international de la Croix Rouge] qui aide souvent lorsqu'il y a des migrants qui arrivent en groupe à Tinza, ou qui arrivent à Gao, nous on n'a pas connu cela, ça n'existait pas. Donc pour nous, c'était encore des façons, c'est-à-dire qu'il fallait se débrouiller pour pouvoir arriver à Kidal et après Kidal à Gao. Il y avait des véhicules qui passaient parfois à Tinza pour venir faire le ravitaillement, pour venir en aide aux migrants qui sont là dans les ghettos. C'est comme ça que nous sommes arrivés à Kidal. Et à Kidal, ce que nous on a fait, dans notre groupe nous étions treize, nous sommes allés à la préfecture de Kidal où on a exposé le problème parce qu'en juin 2006, la guerre du nord avait commencé[1495] donc il y avait beaucoup de problèmes avec les rebelles et déjà au niveau des postes frontaliers, il n'y avait plus trop de militaires. Donc c'était une zone qui était vraiment en insécurité et on a été voir le préfet. Il a écrit nos noms dans un registre et sur une liste, mis le cachet de la préfecture et il a demandé qu'on aille à la sortie de la ville s'adresser aux policiers qui pourront nous mettre dans des camions pour aller à Gao. Ce n'était pas très facile parce qu'on se faisait insulter à chaque fois. Ils nous rappelaient juste la triste réalité en disant que quand on a des sous et qu'on est en train de partir, on ne passe pas leur dire au revoir mais que quand on en n'a plus, on vient leur dire bonjour [rire]. Et puis bon, de là, on a pu se débrouiller pour aller à Gao.

[1494] Entretien avec Roméo N'Tamag et Patrice Zinéhad, le 24 septembre 2009, dans les locaux de l'Aracem.

[1495] Depuis le 23 mai 2006, la région de Kidal était alors en proie au resurgissement du soulèvement touareg, résultant de la marginalisation de cette portion du territoire par l'Etat malien et de la non-application des accords conclus à l'issue des révoltes des années 1990. Les accords, conclus le 4 juillet 2006, sous la médiation de l'Algérie, ont abouti à une paix précaire.

A Gao, la Maison des migrants n'existait pas encore mais le Père Anselm Mahwera était là. Nous ne sommes pas allés chez lui ; l'impératif pour nous, c'était d'arriver à Bamako. Donc nous sommes allés au commissariat de Gao, c'était fin juillet 2006. Le policier nous a inscrit dans le registre et a refait le même papier qu'à Kidal, avec le cachet. Et c'est là que le groupe s'est divisé parce qu'il y en avait certains qui disaient qu'ils étaient trop fatigués par le voyage et qui voulaient rester à Gao, d'autres qui disaient qu'ils vont refaire la route. Roméo et moi, on voulait arriver à Bamako parce que, toutes les villes qu'on avait traversées avant, pour nous c'était invivable. On voulait arriver dans un endroit où l'on peut se poser et essayer de réfléchir à vraiment ce que nous allons faire. Et donc on est arrivé à Bamako, on était dans la rue, pendant une semaine… On n'avait aucun repère, on ne connaissait personne. On est resté là, une semaine dans la rue, on dormait comme cela en essayant de chercher, de connaître un peu où se trouvent les compatriotes camerounais. Après justement on a rencontré un Camerounais qui nous a dit qu'il y avait d'autres refoulés qui habitaient à Magnambougou. Nous sommes allés là-bas et c'est là que nous sommes restés dans le ghetto avec les autres refoulés. »

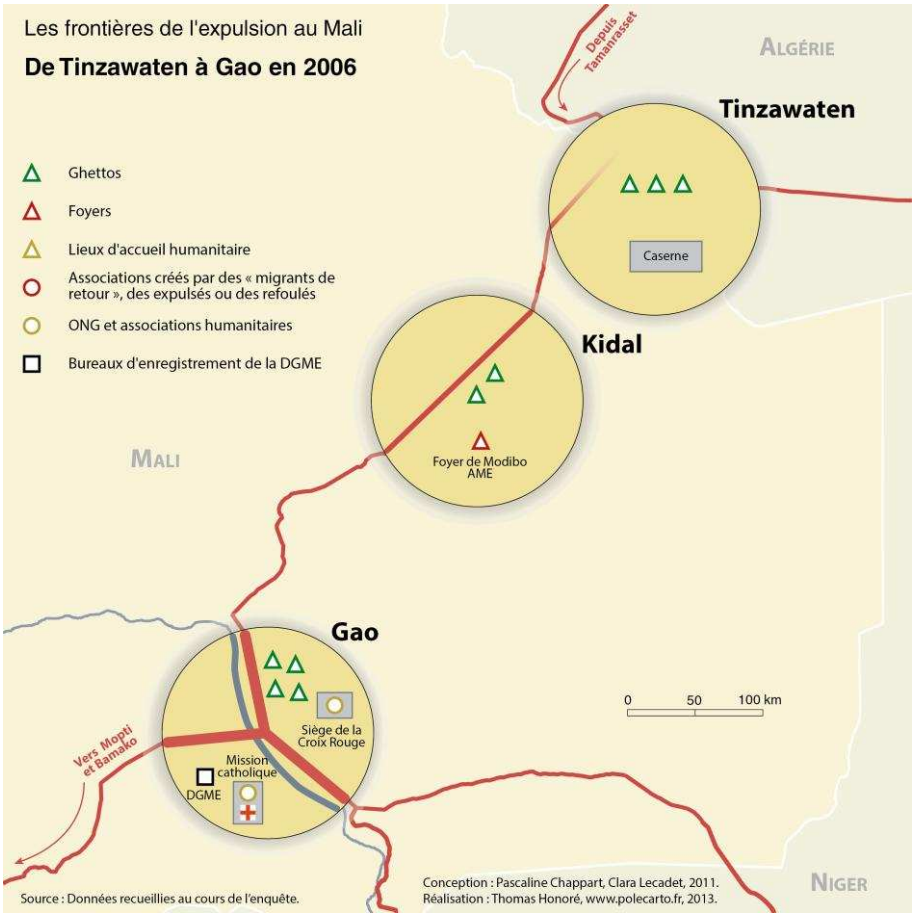
Dans la succession de lieux de refuge et d'enregistrement qui jalonnent les parcours d'après expulsion (voir la carte, page suivante), Kidal constitue la première ville étape, située à près de 350 km au sud de Tinzawaten. La plupart des refoulés proposent leurs services aux habitants afin d'obtenir un peu d'argent pour acheter leur nourriture et payer les frais de transport, soit vers leur région d'origine, soit en vue d'une nouvelle tentative vers l'Europe.

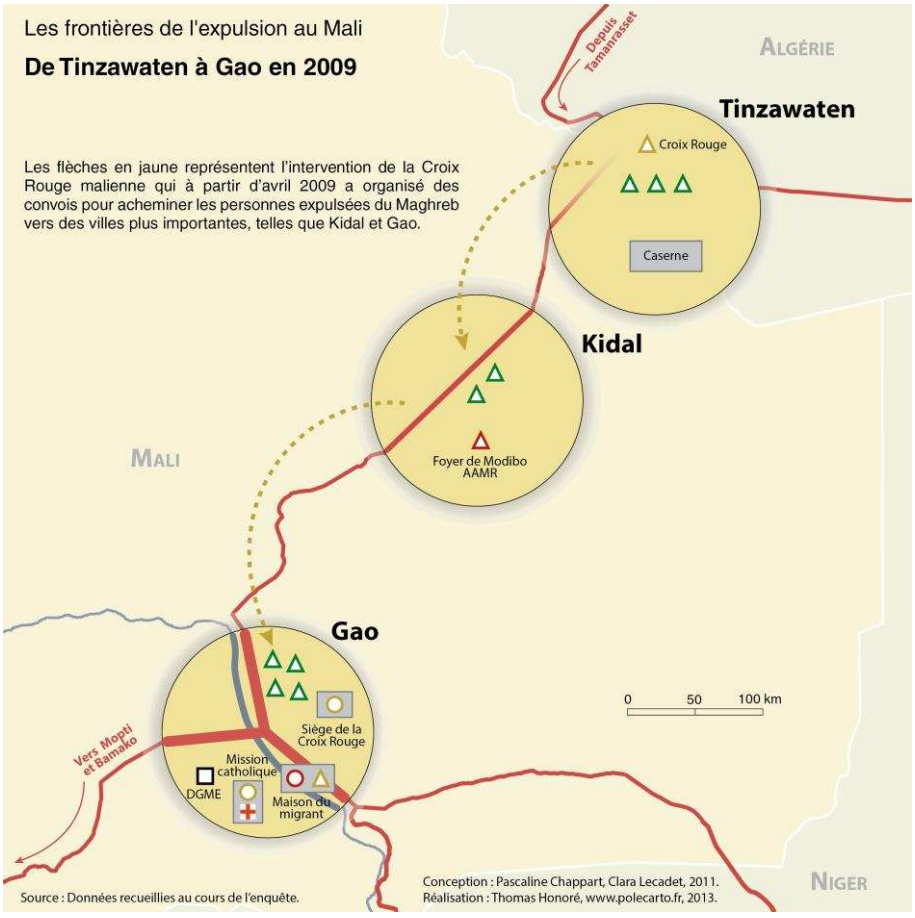
Outre les deux foyers où cohabitent les refoulés et les personnes en cours de route vers les pays du Maghreb, Modibo Diakité, lui-même refoulé d'Algérie en 2003, a aménagé en 2006 un refuge pour les personnes expulsées, dans une bâtisse délabrée qui lui a été cédée par le Commandant de la région : elles y sont hébergées, nourries à moindre coût ou à crédit par l'épicerie-restaurant qu'il a créée avec sa femme et, soutenues dans leurs démarches auprès des autorités locales et des transporteurs.

Si c'est un sentiment de devoir envers ses semblables qui l'anime, Modibo Diakité assume avec discrétion et humilité les responsabilités que lui confèrent à la fois son rôle d'hôte et celui d'intermédiaire auprès des institutions locales (police, préfecture, armée). D'abord affilié à l'Association malienne des expulsés (AME), Modibo Diakité a été pressé par les autorités locales de constituer sa propre organisation, l'Association d'appui aux migrants refoulés (AAMR). Le financement qu'il a reçu du Cigem en 2009 lui a permis de contribuer à la réfection de la toiture du foyer.

Les activités de Modibo Diakité à Kidal, selon le bilan dressé par l'AME en 2008

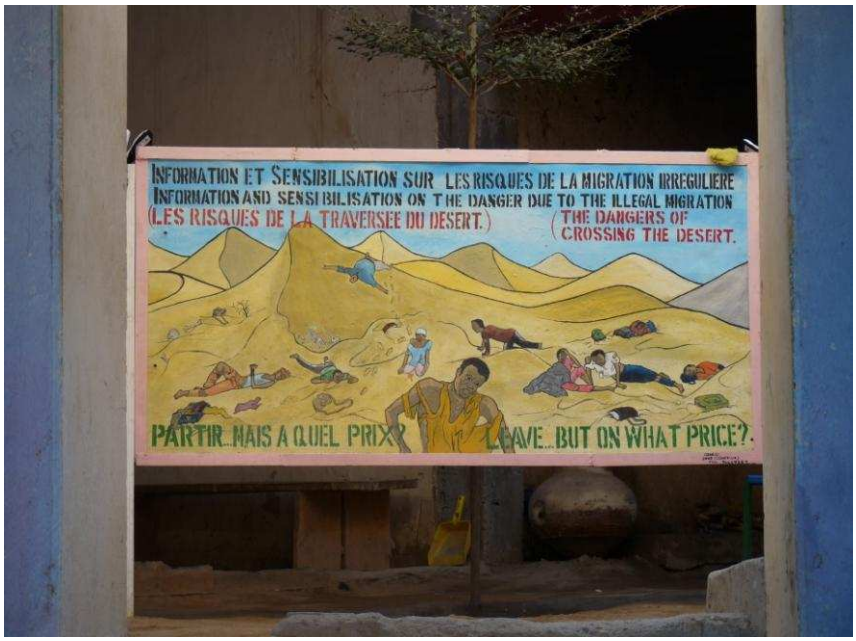
« Dans ses activités de soutien et d'accompagnement des migrants refoulés vers le Nord Mali, l'antenne locale AME a enregistré et aidé administrativement, médicalement, au transport et à la nourriture de 698 personnes en retour forcé de juillet 2007 à juin 2008. Nous comptons dans ce lot de refoulés du Maroc, d'Algérie et de la Libye : 371 maliens, 33 burkinabés, 53 Ghanéens, 37 Ivoiriens, 13 béninois, 8 Gambiens, 12 Libériens, 52 Sénégalais, 33 Guinéens, 11 congolais- Brazza, 15 congolais Kinshasa, 09 togolais, 39 Camerounais, et 12 nigériens.Ces migrants subsahariens refoulés des pays du Maghreb ont tous été pris en charge en frais de transport retour soit par l'AME soit par l'Eglise Catholique de Gao. Les malades ont été soignés pour la plupart sur les fonds de l'association et souvent par la Croix Rouge ; mais les autorités ne s'impliquent pas dans ce volet de secours humanitaire. Pour cette même période nous avons décelé : 03 malades mentaux, 05 malades hospitalisés traitées et guéries, 20 personnes blessées sur le parcours du retour forcé, 03 personnes décédées enterrées après autorisation du Commandant de région et du Commissaire de Police de Kidal. » AME, 2008, *Rapport sur l'antenne AME de Kidal*, p. 2.


Les frontières de l'expulsion au Mali
De Tinzawaten à Gao en 2006
Ghettos
Foyers
Lieux d'accueil humanitaire
Associations créés par des « migrants de retour », des expulsés ou des refoulés
ONG et associations humanitaires
Bureaux d'enregistrement de la DGME
Depuis Tamanrasset
ALGÉRIE
Tinzawaten
Caserne
Kidal
Foyer de Modibo AME
MALI
Gao
Siège de la Croix Rouge
Mission catholique
DGME
Vers Mopti et Bamako
0 50 100 km
NIGER
Source : Données recueillies au cours de l'enquête.
Conception : Pascaline Chappart, Clara Lecadet, 2011.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.


Les frontières de l'expulsion au Mali
De Tinzawaten à Gao en 2009
Les flèches en jaune représentent l'intervention de la Croix Rouge malienne qui à partir d'avril 2009 a organisé des convois pour acheminer les personnes expulsées du Maghreb vers des villes plus importantes, telles que Kidal et Gao.
Depuis Tamanrasset
ALGÉRIE
Tinzawaten
Croix Rouge
Caserne
Kidal
Foyer de Modibo AAMR
MALI
Gao
Siège de la Croix Rouge
Mission catholique
DGME
Maison du migrant
Vers Mopti et Bamako
0 50 100 km
NIGER
Source : Données recueillies au cours de l'enquête.
Conception : Pascaline Chappart, Clara Lecadet, 2011.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.

Le bâtiment abritant le foyer de Modibo Diakité à Kidal

La maison du migrant à Gao



Photos : Clara Lecadet

Responsable de la mission catholique de Gao de 2005 à 2010, le père Anselm Mahwera a été sensible aux situations des refoulés de plus en plus nombreux à traverser la ville après avoir généralement transité par les ghettos de Tinzawaten et le foyer de Modibo Diakité à Kidal. La paroisse, par son Bureau Caritas, a prêté assistance aux plus démunis, leur ouvrant les portes de sa cantine et de son dispensaire. Epuisés, à bout de ressources physiques et matérielles pour poursuivre la route, des expulsés se retrouvent dans des situations d'impasse et de blocage. Le père Anselm Mahwera a réussi à mobiliser, au début des années 2000, des intervenants extérieurs tels que le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD, une ONG française) pour financer ponctuellement des retours au pays natal. Si la mairie de Gao a, pendant un temps, négocié le transport des refoulés vers Bamako ou Mopti en délivrant des documents leur permettant de voyager gratuitement ou à prix réduit, elle a mis fin à cette pratique en 2008, sans doute à la suite d'abus et du refus croissant, parmi les transporteurs, de prendre des passagers pour d'aussi longues distances (Mopti est à 600 km, Niamey à 400 km, Bamako à 1222 km) en l'absence de rétribution substantielle.

Soucieux de pérenniser le secours offert avec les modestes moyens de la paroisse, le père Mahwera a joué un rôle clé dans l'édification de la « maison du migrant » qui a été inaugurée le 21 mars 2009 avec pour objet l'« accueil, l'écoute, l'accompagnement et la sensibilisation de tous les migrants de toutes les nationalités sur les risques de la migration irrégulière ». Financé et soutenu par la mission catholique de Gao, par l'intermédiaire du CCFD, ce lieu d'accueil est cogéré par des associations d'expulsés (AME, Arcem, Direy Ben) et d'aide aux expulsés (Aide Mali), révélant ainsi une certains convergences des initiatives locales propres aux expulsés et des actions de secours humanitaires et religieuses.

La création de ce lieu n'a toutefois pas été sans difficultés ni tensions, tant du fait de l'hostilité initiale du maire de Gao à l'égard d'une telle institutionnalisation du fait migratoire dans sa commune que des rivalités qui opposaient au début les gestionnaires du projet quant à la répartition des tâches et des responsabilités, divisant les associations locales des structures bamakoises. En outre, l'implication de deux refoulés camerounais, membres de l'Aracem, dans l'administration quotidienne de la maison du migrant n'a pas été de soi. Le bureau d'accueil, d'information et d'orientation du ministère des Maliens de l'extérieur, dont le rôle pratique consiste surtout à enregistrer les individus pour recueillir des statistiques, est également inclus dans le consortium des ONG et des institutions partenaires.

Limitée à trois jours, la prise en charge des expulsés dans la maison du migrant s'apparente à bien des égards à un centre d'aide au retour. En effet, l'assistance est conditionnée à l'acceptation du principe de retour dans la localité d'origine, cette clause semblant fonder en grande partie la crédibilité du lieu aux yeux des autorités locales. La limitation des trajets susceptibles d'être financés témoignait cependant de la suspicion d'un détournement de l'assistance octroyée au profit de nouveaux départs vers l'Europe. Ceux qui souhaitent retourner vers l'Algérie orientent de fait leur quête de refuge vers les ghettos de Gao.

Cette restructuration de l'accueil des expulsés a eu pour effet de remodeler les fonctions des ghettos et l'économie locale des déplacements, la maison du migrant empiétant en partie sur la clientèle des coxers. Outre les personnes arrivant par leurs propres moyens, ce lieu héberge

également les personnes qui sont régulièrement acheminées par la Croix Rouge malienne, en échange d'une contribution forfaitaire pour leur prise en charge alimentaire. Depuis avril 2009, la Croix Rouge malienne, en partenariat avec le Comité international de la Croix Rouge, a institué un dispositif de convois humanitaires reliant les ghettos de Tinzawaten aux villes de Kidal et de Gao. Une nouvelle régulation des passages des expulsés a ainsi émergé, contribuant ainsi à éviter tout goulot d'étranglement et l'installation dans la précarité des personnes refoulées. Si la Croix Rouge et la maison du migrant s'étaient initialement accordés pour limiter les arrivées à quatre-vingts personnes tous les quinze jours, le rythme des convoyages de la Croix Rouge s'est parfois accéléré pour atteindre jusqu'à cinquante personnes par semaine, sans que la maison du migrant soit nécessairement en capacité de les accueillir.

Le financement des trajets de retour, octroyé par les associations au Mali, y compris par l'AME, pour permettre aux plus démunis de regagner leur pays de départ révèle le hiatus entre le discours d'assistance structurée autour des logiques humanitaires et les orientations sécuritaires mises en avant dans le cadre des politiques publiques d'aide au retour. Ces pratiques mettent en lumière les jonctions possibles entre des intérêts sociaux et politiques a priori contradictoires, mais aussi les tensions que suscite parmi les associations maliennes l'irruption croissante des organisations internationales, au risque d'une instrumentalisation des enjeux sous-jacents à l'après expulsion.

Dès sa création officielle en 2002[1496], Aide Mali a envisagé son implication dans les thématiques liées au phénomène migratoire sous l'angle de l'aide humanitaire et du développement en participant notamment à divers programmes d'aide au retour volontaire et de réinsertion. En 2004, l'association était partenaire du Comité international pour la solidarité entre les peuples (CISP, une ONG italienne) qui avait implanté un bureau à Alger, dédié à la mise en œuvre du programme « Réduction de la pression migratoire clandestine africaine vers l'Europe, en Algérie, à travers des actions d'information, de sensibilisation et d'aide au retour » financé par la Commission européenne.

S'il devait inclure un financement pour soutenir des projets de développement local visant à fixer les populations, le programme s'est, au grand dam de l'association, finalement concentré sur la sensibilisation contre l'immigration clandestine et la réinsertion des personnes revenues d'Algérie par le biais de l'aide au retour. Le choix de cette orientation a suscité la critique des associations qui avaient opté pour une contestation plus radicale des politiques d'expulsion et de refoulement et de leurs effets, sans renier pour autant l'aide d'urgence offerte aux expulsés.

De même, les activités d'Aide Mali en matière de dissuasion à l'émigration avaient, dans une large mesure, été rejetées par la population visée. Elaborés par le CISP, les slogans et la communication anti-migratoire avaient été axés sur une représentation misérabiliste et

[1496] Créée en 1996 par un groupe d'amis, l'association Aide Mali s'est d'abord mobilisée pour faire émerger des projets d'auto-emplois en favorisant l'organisation et la formation de jeunes désœuvrés, de façon à les aider à « prendre leur destin en mains et gérer les problèmes quotidiens » dans leur quartier, précisait Amadou Diakité, le Président de l'association, lors de notre rencontre, le 1er décembre 2009 dans les locaux du Canard déchaîné à Bamako. Faute de moyens, l'association a mis un terme à ses activités jusqu'à ce qu'elle officialise son existence en novembre 2002 et contracte un partenariat avec le CISP dans les mois suivants.

criminalisante des candidats au départ (« Banditisme, agression, viol, Sida, Faim, soif, Mort » pouvait-on lire sur les affiches), une « stratégie qui nous a mis trop en porte-à-faux » considérait rétrospectivement Amadou Diakité, le président d'Aide Mali :

> « Ça a fait du boucan. La réaction des gens, c'était de dire qu'on voulait les empêcher de partir et les affiches qu'on avait collées dans les six communes de Bamako, à Kayes, à Sikasso et à Gao ont été déchirées. Il n'y a que les mères de famille qui ne savent pas si leur enfant est vivant ou mort qui nous ont soutenus pour faire l'affichage de nuit, de minuit à six heures du matin[1497]… »

Partant de l'observation des pratiques instituées à Gao entre la paroisse et Aide Mali, l'OIM au Mali avait, en 2008, soumis aux bailleurs européens un « projet pilote pour l'accueil et l'assistance des migrants dans la région de Gao », qui est resté sans suite. L'Organisation se proposait de créer un « centre d'accueil et d'assistance aux migrants en situation de détresse au Mali» qui avait pour fonction d'améliorer les « capacités locales d'assistance humanitaire dans la région de Gao, au nord du Mali » et d'organiser le « retour volontaire des migrants souhaitant rentrer dans leur pays/zone d'origine pour les migrants, originaires du Mali et des pays subsahariens, expulsés ou refoulés du Maghreb[1498] ».

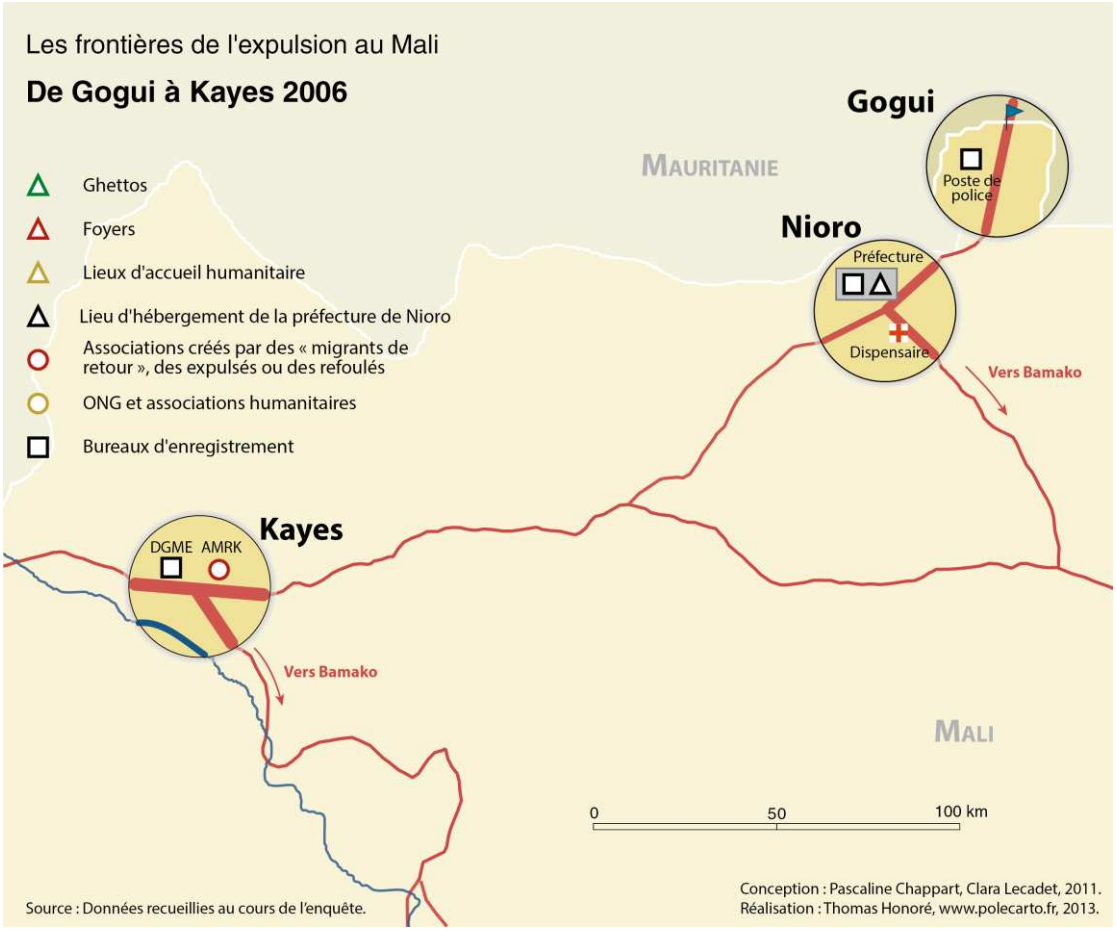
En 2009, un projet analogue a vu le jour au Niger où l'OIM a mis en place deux centres de transit, l'un situé à Arlit, l'autre à Dirkou. Les Nigériens expulsés d'Algérie sont acheminés depuis le poste frontière d'Assamaka jusqu'à Arlit où ils sont enregistrés, hébergés dans des dortoirs ou dans un hangar attenant, voire sous tente en cas d'afflux massif, et soignés par l'équipe de Médecins sans frontières également présente sur place, avant d'être conduits par l'OIM jusqu'à leur localité d'origine.

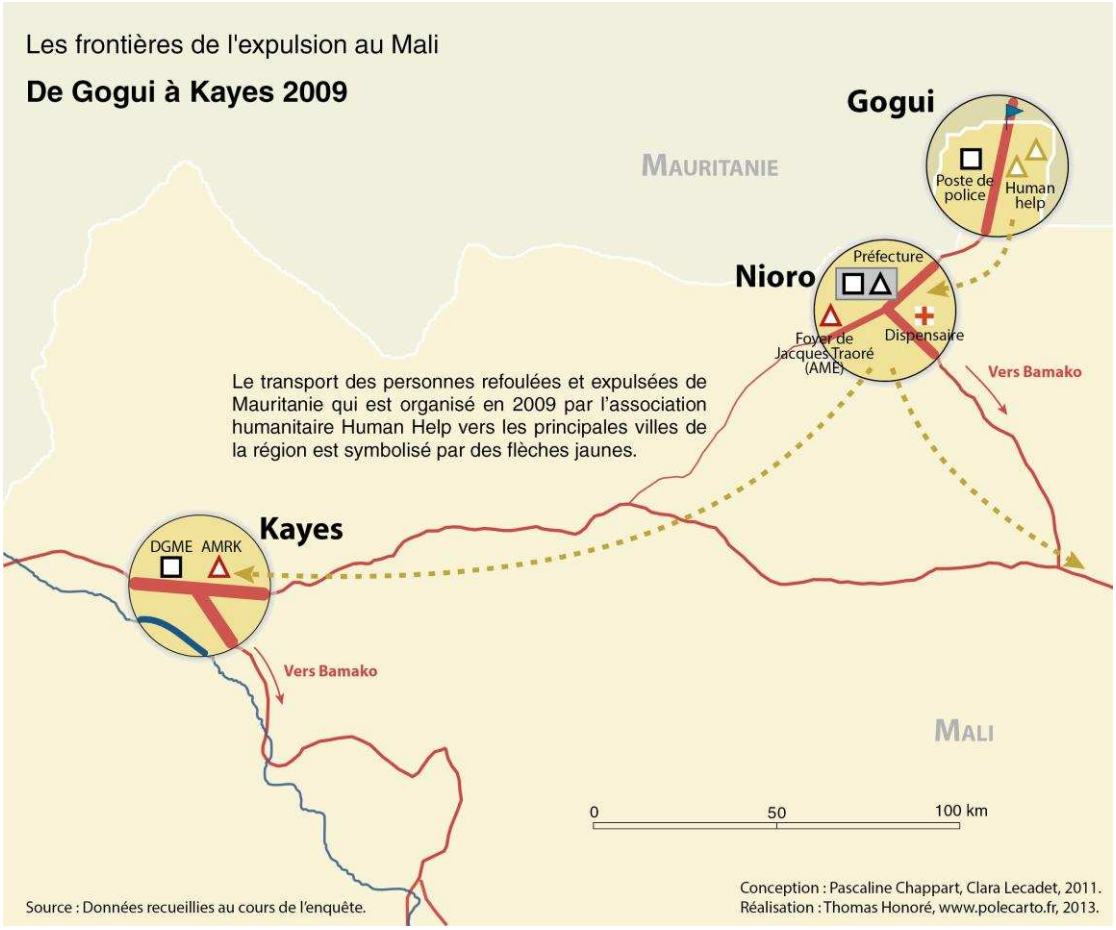
A Dirkou, un dispositif similaire a été mis en place pour accueillir et disperser les personnes expulsées manu militari ou revenues de Libye via le programme d'aide au retour conduit par l'OIM. Dans ce dernier cas, elles ont généralement transité par le centre d'aide au retour volontaire créé en mars 2008 à Tripoli par l'OIM.

De Gogui à Kayes : la solitude des autorités locales

Depuis 2003, la frontière mauritano-malienne est régulièrement franchie par des convois de refoulés. Face à l'ampleur de ce phénomène et aux enjeux que cela soulevait pour les collectivités locales, le sous-préfet de Gogui a mis en place en 2006 une commission de réception des refoulés, chargée de tenir le registre des arrivées et de tenter d'organiser, à l'échelle locale, une prise en charge minimale des personnes en sollicitant les notabilités de la ville et la solidarité de la population pour collecter de l'argent et des denrées.

[1497] Aide Mali, le 1er décembre 2009.
[1498] Information extraite d'un document non publié, réalisé par l'OIM à Bamako, dont j'ai eu connaissance à l'occasion d'un entretien avec un salarié de cette organisation, le 15 septembre 2008.


Les frontières de l'expulsion au Mali
De Gogui à Kayes 2006
Ghettos
Foyers
Lieux d'accueil humanitaire
Lieu d'hébergement de la préfecture de Nioro
Associations créés par des « migrants de retour », des expulsés ou des refoulés
ONG et associations humanitaires
Bureaux d'enregistrement
Gogui
Poste de police
MAURITANIE
Nioro
Préfecture
Dispensaire
Vers Bamako
Kayes
DGME AMRK
Vers Bamako
MALI
0
50
100 km
Source : Données recueillies au cours de l'enquête.
Conception : Pascaline Chappart, Clara Lecadet, 2011.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.


Les frontières de l'expulsion au Mali
De Gogui à Kayes 2009
Gogui
Poste de police
Human help
MAURITANIE
Nioro
Préfecture
Foyer de Jacques Traoré (AME)
Dispensaire
Vers Bamako
Le transport des personnes refoulées et expulsées de Mauritanie qui est organisé en 2009 par l'association humanitaire Human Help vers les principales villes de la région est symbolisé par des flèches jaunes.
Kayes
DGME AMRK
Vers Bamako
MALI
0
50
100 km
Source : Données recueillies au cours de l'enquête.
Conception : Pascaline Chappart, Clara Lecadet, 2011.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.

La préfecture de Nioro du Sahel a également dédié une annexe de ses locaux à l'hébergement des personnes expulsées : deux pièces mitoyennes en piteux état font office de dortoirs. Cette proximité est révélatrice de la dualité de ce lieu alliant assistance et contrôle social.

Le lieu d'hébergement à Nioro du Sahel, situé à côté de la préfecture

Photos : Clara Lecadet.

« Comme vous avez pu le constater les locaux sont pratiquement en ruine. J'ai fait réhabiliter deux chambres mais ce sont eux-mêmes qui ont brûlé les chambres avec de l'insecticide. Ils avaient mis les brûleurs d'anti-moustique et puis il y a une couverture, celles qui sont données par la Croix Rouge, qui a pris feu… Certaines associations sont venues pour prendre conseil avec nous. Nous, on leur a dit nos besoins, des nattes en plastique. Eux, ils sont revenus avec des nattes en paille ! C'est un cycle infernal, chacun veut montrer qu'il fait quelque chose mais personne ne fait rien ![1499] » déclarait le Préfet de Nioro, lors de notre rencontre en octobre 2009.

A Nioro comme à Gogui, les autorités locales faisaient état de la pénurie de moyens et se disaient dépassées par ces reflux réguliers qui apparaissaient comme une problématique nouvelle face à laquelle aucune réponse institutionnelle n'était véritablement proposée. Les fonctionnaires du Service de développement social de Nioro constataient la vacance des prérogatives dévolues à l'État et leur dislocation sous l'effet des actions au coup par coup des

[1499] Les entretiens que j'ai réalisés les 17 et 18 octobre 2009 à Nioro du Sahel et Gogui ont été menés dans le cadre d'une visite organisée par l'AME, venue présenter les activités de l'antenne de l'AME nouvellement créée à Nioro aux autorités locales. Deux représentants de l'ONG allemande Medico International y participaient également, en tant que partenaire financier de l'AME.

organisations humanitaires de passage. En somme l'inefficacité de la prise en charge des arrivants :

> « Le phénomène n'est pas facile à gérer, il faut bien le reconnaître. La Croix Rouge malienne et la Croix Rouge espagnoles sont venues, il y a un tas de partenaires qui sont passés. Nous, dans nos services, on a un vieux texte par rapport aux personnes vulnérables qui prévoit un dispositif d'accueil d'urgence par l'État. Mais c'est une commission qui ne fonctionne même plus, qui n'a jamais véritablement été mise en route. Actuellement il n'y a aucun dispositif opérationnel sur le terrain. Le plus souvent ce sont les collectivités, les ONG qui s'en occupent et il y a souvent des problèmes par rapport à ce phénomène de refoulement. Chacun se renvoie la balle, on ne sait même pas qui doit prendre cette question en charge. On a sollicité le ministère des Maliens de l'extérieur mais bon, il n'a pas les moyens. En 2006, une commission locale a été mise sur pied… Mais bon le phénomène s'est tellement accentué, on n'avait plus les moyens d'y répondre. On avait prévu un logement et fourni de la nourriture par la cantine scolaire. Mais ils étaient trop nombreux. C'est depuis mars 2006 que le phénomène s'est accentué. La migration est un phénomène complexe à tout moment, les refoulés viennent. Ils n'ont rien, ils deviennent des saisonniers. Souvent ils viennent s'asseoir là[1500]. »

Le préfet de Nioro du Sahel insistait sur l'indifférence et l'inaction du gouvernement concernant la gestion de la frontière et son franchissement régulier par des expulsés. Les démarches entreprises en direction du pouvoir bamakois étant restées vaines, il était isolé et seul à gérer les arrivées :

> « L'État malien ne met pas un franc pour ces cas-là. Rien n'a été fait jusqu'à présent. Nous, nous avons beaucoup à faire, surtout à la frontière avec la Mauritanie. […] Mais on est vraiment dépassé par cette histoire de refoulés. Le gouvernement dit : "Ah bon, il y a un problème avec des refoulés ?!". On les a interpellés, ils n'ont jamais rappelé. J'ai compris qu'il ne faut pas trop insister sur cela parce que ça ne plaît à personne. […]. Le Président est venu à Nioro et bon ici, le discours du Maire passe par sa tutelle, à savoir le préfet donc moi, et j'ai moi-même écrit dans le discours un point sur les refoulés mais à chaque fois, ATT [Amadou Toumani Touré, président de juin 2002 à mars 2012], la question des refoulés, lui il n'y touchait pas, pour lui c'est à ceux qui sont là de gérer. Nous, on a arrêté d'envoyer des messages parce qu'il n'y a pas de soutien. Le Gouverneur ne nous fournit aucun apport financier ni matériel. La DGME, Monsieur Poudiougou, je l'ai appelé, je lui ai expliqué que j'étais dépassé. Il m'a dit qu'il fallait écrire, envoyer un fax. Je l'ai envoyé et depuis ce jour, je n'ai rien reçu même pas une réponse de bonne réception du fax ! Environ six mois après cela, je m'apprêtais à partir à Bamako, j'ai été en contact avec le conseiller technique du ministère des Maliens de l'extérieur, Monsieur Keita qui m'a dit : "Je veux travailler avec vous". Il voulait que je vienne à Bamako. Bon, je lui ai dit à ce conseiller : "Tout le monde sait qu'il y a ce problème, tout le monde le sait et vous, vous me dites que vous n'êtes pas au courant qu'il y a des refoulés ?! Je ne comprends pas !". Il y a une mauvaise volonté manifeste. Il devait me téléphoner quand j'étais à Bamako, il ne m'a pas téléphoné et moi, je ne l'ai pas cherché non plus. Ils sont faux ! Ici, rien n'est fait ! Il y a même des véhicules qui ont été financés par les Espagnols, j'ai dû appeler pour avoir deux de ces véhicules-là. J'en ai mis un à Gogui, à la frontière et, un ici, au niveau du Commissariat[1501]. »

Après avoir enregistré l'arrivée des personnes expulsées et refoulées, la police du poste-frontière de Gogui informe le commissaire de Nioro du Sahel de leur arrivée et les oriente vers la préfecture de Nioro, où elles seront à nouveau enregistrées, puis vers le refuge attenant. En l'absence de véhicule à Gogui, elles doivent parfois faire les 65 kilomètres qui séparent Gogui de Nioro à pied. La préfecture intervient également, comme celle de Kidal,

[1500] Service du développement social, le 17 octobre 2009, à Nioro du Sahel.
[1501] Préfecture de Nioro du Sahel, le 17 octobre 2009.

pour délivrer des fiches administratives aux personnes expulsées et refoulées afin de faciliter leurs déplacements dans la région et d'être prises en charge par les véhicules rencontrés sur la route. Selon le préfet, la majorité d'entre elles étaient originaires de la région de Kayes mais les registres de police mentionnent également la présence de Guinéens, d'Ivoiriens, de Béninois et de Congolais.

En outre, le préfet s'indignait contre les passeurs maliens, rapprochant cette activité lucrative, qui relevait selon lui de la spoliation des candidats au départ, avec le racket des refoulés par la police mauritanienne :

> « Et puis il y a un Blanc qui est venu, qui a semé la zizanie. C'était même deux Blancs qui étaient dans les parages. Je l'ai vu après avec des refoulés. Il a fait la location d'une maison pour les mettre là-bas. Le monsieur avait payé pour un mois et puis comme après il ne payait plus le loyer, le logement a pris fin une fois ce mois passé. Ils ont créé une association, il y a une équipe du Cigem qui est venue avec Waïgalo et Daouda Konaté. Ils ont fait de la sensibilisation mais cela n'a pas porté ses fruits. On a même intercepté des passeurs, ils sont actuellement à la maison d'arrêt ici. Les refoulés ont porté plainte contre les passeurs, ils voulaient qu'ils remboursent l'argent. Les passeurs, ce sont des Maliens installés en Mauritanie. Les conditions du voyage sont très difficiles. Les gens qui quittent Nouadhibou pour Nouakchott font trois escales, ils sont entassés… Et même en août dernier, il y avait deux malades qui sont morts. On pensait qu'ils avaient mangé quelque chose qui ne passait pas, une infection alimentaire ou quelque chose comme cela mais les autres n'avaient rien. Peut-être étaient-ils déjà malades. Depuis le début du second semestre 2005 au 4 juillet 2007, il y a eu 2 980 refoulés de la Mauritanie. Il y en a environ 83 par mois. Et de 2005 à aujourd'hui [17 octobre 2009], on a reçu seulement deux aides, les 3 tonnes de riz de la Protection civile et les 4 tonnes de l'ADG [Association pour le développement global]. Pour l'accueil, il y a eu la réhabilitation des deux pièces ici mais cela ne suffit pas pour tous les contenir. On a un réel problème pour les couchettes et la prise en charge. C'est un problème pour l'administration. Il faudrait aussi une prise en charge psychologique et un suivi des soins… Mais l'administration ne fait rien ! Ca, ça frôle l'irresponsabilité ! Il y a eu en tout depuis le début 2005 à aujourd'hui, 4 157 refoulés de la Mauritanie. Il y a des tentes qui ont été installées à Gogui. Cela nous a causé beaucoup de problèmes. A Nouadhibou, les policiers mettent nos parents dans une salle, tout le monde, mêmes les familles, ils leur enlèvent tout, et ce sont les mains vides qu'ils viennent dans les véhicules. Ici, on a déjà eu à prendre des éléments de la filière qui recrute ici, cinq sont en prisons. Ce sont nos parents même qui sont à la base de cela ! »

En août 2009, l'association Human Help a installé deux tentes à côté du poste-frontière de Gogui dans le cadre du « Projet d'accueil des migrants involontaires au retour et aux migrants en transit à Gogui » (Pamireg) financé par le Cigem. Chaque tente pouvait accueillir vingt personnes. Jusqu'alors les refoulés n'avaient aucun lieu pour passer la nuit, l'espace autour du poste-frontière servait alors de dortoir à ciel ouvert. Du fait de la modicité des fonds alloués au projet, les activités planifiées lors de la conception du programme ont du être revues à la baisse. La présence sur place des membres de l'association était discontinue. Outre l'hébergement temporaire, les repas et le financement du transport vers Kayes ou Bamako où les structures financées par le Cigem étaient censées venir prendre le relais de la prise en charge, Human Help avait envisagé sa politique d'accueil humanitaire des refoulés sous l'angle de la sensibilisation contre l'immigration régulière et de la promotion de la fixation au

Mali. Il s'agissait, pour reprendre les termes de l'association, d'« empêcher les migrants de tomber dans les conditions de ré-émigration irrégulière[1502] ».

Financièrement limitée dans son action, l'association a mobilisé le réseau de contacts qu'elle avait tissé, de 2006 à 2008, lorsqu'elle participait à un programme d'aide au retour à Nouadhibou, notamment avec la Croix rouge mauritanienne. Il s'agissait en effet pour elle de combiner sa venue à Gogui et ses activités d'accueil avec l'arrivée des convois de refoulés mais aussi d'essayer de coordonner son action avec le projet de la Croix rouge malienne alors en cours d'élaboration dans la zone :

> « On intervient une seule fois chaque deux mois. *Mais du coup, quand vous n'êtes pas là…* S'il y a des refoulements, on n'y peut rien… On pourrait se maintenir toute l'année ! Le préfet lui-même là-bas, à Nioro, était en quête de financement. On est en train de mettre en place une petite collaboration avec la Croix Rouge. Sur Nioro et sur Gogui, c'est la Croix Rouge espagnole qui finance la Croix Rouge malienne. Oui, ils ont un projet avec de gros moyens je *crois…* Ah oui parce qu'eux, leur financement, c'est 100 millions [de CFA], enfin entre 80 et 100 millions juste pour la Croix Rouge malienne, c'est-à-dire que c'est supérieur à ce que les neuf associations ont pu recevoir ! Parce que le financement des neufs associations au total, c'est 60 millions. Et alors quelle collaboration, vous êtes en train de mettre en place ? Ce qu'on va faire, c'est qu'avant notre départ sur le terrain, on aura des informations de la Croix Rouge mauritanienne. Parce qu'eux savent, par exemple, quand il y a 40 ou 50 refoulés de Nouadhibou vers Gogui, il faut compter trois jours, donc nous comme ça, on quitte Bamako et on peut se rendre alors à Gogui pour les accueillir. Le problème, c'est que nous on a une capacité financière pour 25 migrants, c'est-à-dire pour leur transport et pour les nourrir. Nous, on peut en accompagner 20 pour le transport. Et nos tentes, on a une capacité de 40 places. On a dû planifier nos activités parce que sinon on aura déjà mis tous les sous dans les activités. Donc la Croix Rouge malienne, elle, sera de façon permanente là-bas. Ils doivent débuter en novembre, je crois. Eux, ils attendent que l'on accueille nos migrants. Nos tentes, aujourd'hui, sont utilisables[1503]. »

Le coordonateur du Pamireg restait très évasif sur les critères de sélection des vingt individus qui pouvaient bénéficier de l'aide au transport. L'accueil sous tente était également dévolu à la prise de témoignage et aux recueils d'informations sur les parcours migratoires et l'économie des passages pour réaliser le « profil migratoire » des refoulés ; l'objectif était de fournir une expertise et de formuler des recommandations aux instances nationales pour l'élaboration de la politique migratoire. Cette démarche suscitait cependant une certaine suspicion parmi les refoulés qui assimilaient parfois ce questionnaire à une enquête de police.

Les tentes installées aux frontières mauritaniennes par l'association Human Help et les relais organisés pour accueillir les arrivants à Kayes via l'Association des migrants de retour à Kayes (AMRK) ou à Bamako tendaient à éviter tout goulot d'étranglement aux frontières. La jonction faite entre les Croix Rouges mauritanienne et malienne instaurait de fait un continuum entre l'organisation des expulsions en Mauritanie et l'accueil des refoulés à l'arrivée. Cette initiative était d'ailleurs contestée par les autorités de Nioro dont le préfet, qui semblait las des « bonnes intentions » à courte vue et sans lendemain. Il se montrait aussi méfiant envers toute forme d'ingérence humanitaire, perçue comme un désordre supplémentaire dans la gestion des frontières :

[1502] Human Help, le 7 octobre 2009, dans les locaux du Cigem.
[1503] Human Help, le 22 novembre 2009, dans la maison du coordonateur du Pamireg.

L'UE et le Cigem au poste-frontière de Gogui

Sur la pancarte : « Stop à la migration irrégulière, un danger pour la population ». En arrière-plan, le poste-frontière de Gogui et les tentes du Pamireg.

Photo : Clara Lecadet

Photo : Afrique-Europe-interact

Les tentes du Pamireg installées par Human Help en août 2009

Photos : Clara Lecadet

Moi *: Et vous avez parlé d'*une association avec des tentes sur Gogui... Les tentes, ce sont des ONG qui sont venues ici. Je crois finalement, ils ont eu un financement du Cigem mais ce n'est pas un financement conséquent. Ils font l'accompagnement une seule fois par mois, alors que par mois, il y a 5 listes qui arrivent. Ca, ça leur a créé des problèmes alors ils sont repartis à Bamako et vont revenir le troisième mois. Mais en un mois, ils ont déjà investi la moitié de leur financement, ils ont été obligé d'enlever beaucoup de parties sur leur projet. Alassane Dicko (AME) : Il y a un projet avec la Croix Rouge malienne, piloté par la Croix Rouge espagnole. Ce qu'on m'a dit, c'est que ce n'est pas précisément sur Gogui. La Croix Rouge voulait réhabiliter le secteur ici, à Nioro et, installer des tentes à Gogui. Gogui, c'était seulement pour l'accueil et les mettre en route jusqu'ici. Bon normalement il y a un délai pour l'accueil de 72 heures, en tous cas pas plus de 5 jours. Bon, nous on tente de l'appliquer mais on n'a pas les moyens de le faire, ce sont nos parents ! Mais je ne sais pas, la Croix Rouge dit cela aujourd'hui et puis le lendemain, elle dit autre chose ! La Croix Rouge maintenant demande une parcelle mais ce n'est pas ce qui a été dit au départ, c'était la réhabilitation du local ici. Eux, ils veulent que cela soit construit au niveau de la Croix Rouge pour pouvoir mettre le nom de la Croix Rouge. Mais ce n'est pas ça la question ! Avec eux, il y a trop de changement, on ne sait jamais ce qu'ils veulent. A. Dicko *: C'est* une approche pilotée par la Croix Rouge espagnole et aussi *mauritanienne, c'est sur fonds espagnols via l'UE.* Nous, on n'est pas au courant et puis c'est un non sens, je ne me vois pas octroyer une parcelle à la Croix Rouge. Moi, je ne suis pas d'accord car ce n'est pas la Croix Rouge qui va venir s'installer au Mali pour faire ce qu'elle veut. Nous, on veut aussi avoir l'œil là-dessus. Je ne veux pas que cela soit une nébuleuse. Pour moi, la Croix Rouge espagnole n'a pas de reconnaissance juridique de ma part ni au Mali. Ici, il y a des textes, ce n'est pas une personne morale. Je ne peux pas leur attribuer une parcelle. A. Dicko : Ils ont également fait la même chose à Tinzawaten. La Croix Rouge ne fait jamais que *l'acheminement depuis Nouadhibou. Ils sont dans les locaux de l'administration.* Parce que quelle sera la moralité de la Croix Rouge ? Ca, c'est pour arranger les choses pour soi-même, c'est pour manger l'argent. Les représentants de la Croix Rouge en Mauritanie et en Espagne, ce sont eux qui ont l'argent maintenant. Ils poussent la Croix Rouge malienne à faire n'importe quoi. Cela ne sera qu'une opération ponctuelle ! Pourquoi leur attribuer un local ?! Cela ne sera que pour faciliter les refoulements[1504] ! »

La Croix Rouge malienne a démarré son « Projet d'assistance aux migrants de Gogui à Nioro du Sahel » en janvier 2010. Les tentes construites par Human Help ont été réinvesties par l'ONG qui a également réhabilité le lieu d'hébergement jouxtant la préfecture de Nioro. Le projet de la Croix Rouge visait à favoriser l'écoulement des convois de refoulés qui transitent dans la région. Ce schéma reproduisait ainsi ce qui a été instauré début 2009 au niveau de Tinzawaten mais également en Mauritanie (AME, APDHA, 2008). L'ambivalence de l'action humanitaire et sécuritaire de cette organisation n'est pas sans rappeler certains des aspects du « gouvernement de l'humanitaire » théorisés par Michel Agier (2008).

En octobre 2009, la création prochaine d'une antenne de l'AME à Nioro était unanimement saluée par les autorités de Gogui comme de Nioro. « Cela va nous enlever une épine du pied[1505] ! » s'était exclamé le responsable de la police aux frontières de Gogui qui déplorait les conditions dans lesquelles s'effectuaient les renvois, la détresse et la colère qu'ils généraient :

« Les gens ne sont pas contents. Il y a eu un convoi, un des refoulés quand il est arrivé, il a dit : "Je suis chez moi". Il a pris une pierre qu'il a jetée aux autorités mauritaniennes. Il a brisé le pare-brise du véhicule. Du côté mauritanien, il faut aller voir les autorités pour améliorer les

[1504] Préfecture de Nioro, le 17 octobre 2009.
[1505] Police de Gogui, le 18 octobre 2009.

conditions de transports. Elles sont quand mêmes un peu difficiles. Ils reviennent vraiment pas gais chez nous ! »

Lorsqu'Ousmane Diarra a présenté le projet d'implantation de l'AME au préfet de Nioro, ce dernier y a également vu une opportunité. Son propos laissait percevoir, par delà l'absence de concertation entre les instances policières et administratives de part et d'autre de la frontière, les tensions diplomatiques passées que la question des expulsions pouvait raviver :

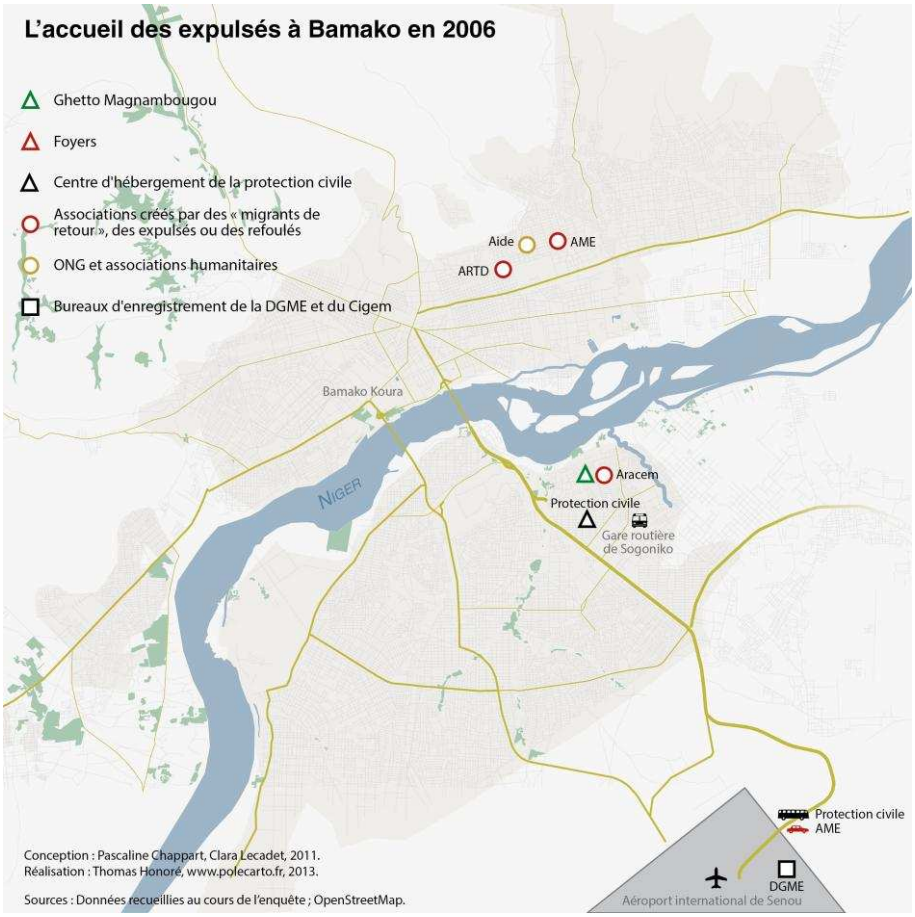
« Ousmane Diarra : Nous sommes venus pour travailler avec vous. C'est M. Traoré qui est en charge de l'antenne de l'AME ici, c'est un migrant lui-même qui connait la réalité et il vient d'être formé pour le suivi psychologique. Le Préfet : C'est une très bonne chose, j'apprécie bien cela. On a reçu des éléments incontrôlés, certains quand ils reviennent sont complètement fous. La police les a relâchés, moi j'étais obligé de les mettre à côté des gardes ! Gérer la frontière ici, c'est très complexe. Si nous parlons de frontière au Mali, d'ici on peut se retrouver en Mauritanie à 7 km, 10 km ou 15 km. Gogui est à 65 km d'ici. Et la première ville mauritanienne après Gogui est à 17 km. Nous avons des réunions de bon voisinage avec la Mauritanie. Ils ne nous informent pas de l'arrivée des convois. En Mauritanie, le problème est géré uniquement par la police. L'administration est laissée pour compte. C'est le DG de la police de Nouadhibou qui gère les expulsions. Les Walli et les Hakim n'ont rien à voir avec cela, ils disent qu'ils vont saisir la région de Nouadhibou : "On va se renseigner". Ils ont même eu l'affront de me dire que non, ce ne sont des rapatriés… Mais, ce n'est pas parce qu'on est rapatrié qu'on n'a rien ! Ils sont complètement dépouillés ! Ils sont complètement dépouillés de tout ! Et même, il y a un convoi de refoulés où ils avaient été tabassés, l'un d'entre eux a même été frappé jusqu'à ce que sa mâchoire soit cassée ! Et ils disent qu'ils ne sont pas au courant… Normalement on n'a pas de problèmes avec les Mauritaniens. Il y a un protocole d'accord pour la circulation des cars entre le Mali et la Mauritanie. Au moment du coup d'État, ils ne nous laissaient plus passer. Moi, j'ai bloqué les cars mauritaniens. Il y aurait eu des instructions en Mauritanie mais le problème c'est que la police et la gendarmerie là-bas ne soufflent pas dans le même violon, chaque corps fait cavalier seul. »

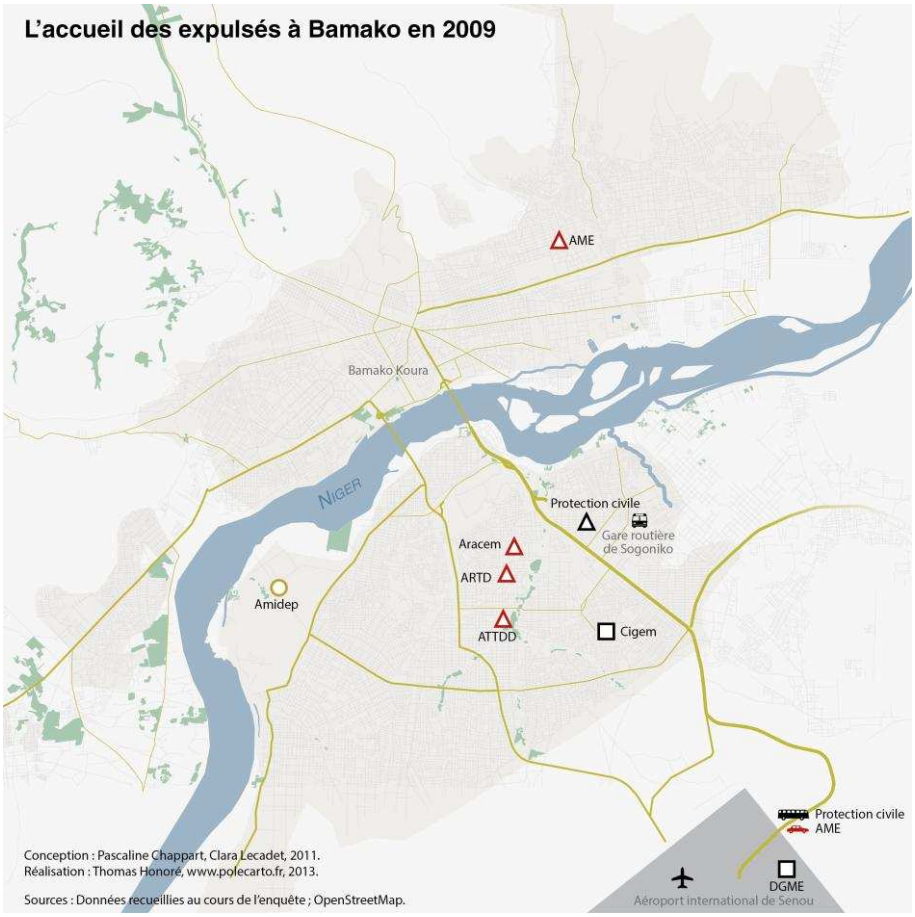
Jacques Traoré, expulsé des États-Unis où il a vécu une trentaine d'années, propose une assistance minimale durant les trois jours d'hébergement réglementaires. Rattachées à l'AME, ses activités privilégient l'accueil et l'écoute ; le transport pour Bamako peut dans certains cas être financé par l'association. Jacques Traoré a fait de la récupération des salaires impayés par les employeurs mauritaniens une priorité et a réussi à tisser des contacts de part et d'autre de la frontière pour faire en sorte que les expulsés recouvrent ce qui leur est dû.

A Kayes, l'implication de l'AMRK était révélatrice de la prise en compte récente de l'expulsion dans cette région, jusqu'alors présentée comme le « berceau du codéveloppement ». En 2009, la question des refoulements de Mauritanie avait en effet été soulevée à diverses reprises au cours de débats, notamment lors des rencontres de la table ronde de Kayes, qui regroupaient les représentants des associations villageoises et de migrants, les élus locaux, les représentants du ministère des Maliens de l'extérieur.

A Bamako : la restructuration des initi*atives sociales à l'égard des expulsés*

A Bamako, l'association malienne Aide Mali servait de relais pour recevoir les groupes qui lui sont envoyés par la mission catholique de Gao, leur procurer les documents de voyage nécessaires, acheter les billets de bus tout en prévoyant également un petit pécule pour les repas pris sur la route du retour.


L'accueil des expulsés à Bamako en 2006
Ghetto Magnambougou
Foyers
Centre d'hébergement de la protection civile
Associations créés par des « migrants de retour », des expulsés ou des refoulés
ONG et associations humanitaires
Bureaux d'enregistrement de la DGME et du Cigem
Aide
AME
ARTD
Bamako Koura
NIGER
Aracem
Protection civile
Gare routière de Sogoniko
Protection civile
AME
DGME
Aéroport international de Senou
Conception : Pascaline Chappart, Clara Lecadet, 2011.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.
Sources : Données recueillies au cours de l'enquête ; OpenStreetMap.


L'accueil des expulsés à Bamako en 2009
AME
Bamako Koura
NIGER
Protection civile
Gare routière de Sogoniko
Aracem
ARTD
Amidep
ATTDD
Cigem
Protection civile
AME
DGME
Aéroport international de Senou
Conception : Pascaline Chappart, Clara Lecadet, 2011.
Réalisation : Thomas Honoré, www.polecarto.fr, 2013.
Sources : Données recueillies au cours de l'enquête ; OpenStreetMap.

Bamako apparaît comme une ville étape, de repos « pour se refaire un peu » pour les expulsés arrivant de Tinzawaten et de Gogui ; elle est aussi le point d'arrivée des expulsions individuelles ou par charter.

À l'aéroport, un bureau de la DGME est installé depuis 1995. S'il est chargé de l'accueil, de l'information et de l'orientation des Maliens de l'extérieur, son rôle se cantonne pour l'essentiel à l'enregistrement des arrivées et des sorties. Mahamadou Keita, le secrétaire général de l'AME, se rend dans l'enceinte de l'aéroport pour y accueillir chaque jour, à partir de 2006, les personnes expulsées sur des vols commerciaux. Il leur propose de les accompagner jusque dans leur famille ou de les héberger temporairement dans les locaux de l'association.

Mahamadou Keita (AME) : attendre les expulsés à l'aéroport

« Nous, on a une voiture qui est vraiment opérationnelle mais il arrive souvent que les policiers à l'aéroport m'appellent pour me dire… Et par exemple, hier, en France, la Cimade m'a appelé pour me dire qu'hier une personne était arrivée, qu'aujourd'hui d'autres personnes devaient arriver. Soit je suis informé en temps réel, soit je suis présent quotidiennement à l'aéroport, ça c'est sans problème sauf si je suis en panne de transport. Mais pour les policiers maliens, si un expulsé arrive, il n'a pas de moyens, quand ils lui prennent la tête là-bas, c'est à ce moment-là qu'ils m'appellent en me disant : "Keita, tu es où ? Tu as deux ou trois personnes qui t'attendent". *Quand tu arrives à l'aéroport, comme cela se passe* après ? Je monte en haut, au bar. Il y a un espace donc je regarde s'il y a un expulsé dans l'avion ou pas… Comme je les reconnais de vue, et puis les policiers Maliens viennent dans ce cas à la descente de l'avion. Donc je regarde les policiers maliens qui vont à la descente de l'avion. Je connais ces quatre policiers et en même temps quand l'expulsé descend avec les policiers français qui l'accompagnent, je le vois tout de suite. Le repérage, c'est qu'ils ont toujours un petit sac en mains et tout de suite, tu vois qu'ils sont différents de toute façon. Je suis venu dans les mêmes conditions donc je connais. Ils descendent une fois que tous les passagers sont descendus de l'avion, les policiers français sont avec l'expulsé, ils le donnent aux policiers maliens et après eux, ils vont de leur côté, ils s'en foutent maintenant complètement… Et maintenant c'est le policier malien qui prend l'expulsé en charge. Quand ils arrivent dans le bureau, moi, je viens avec eux. Eux vont enregistrer son nom, son adresse, tout. Et c'est après maintenant que les policiers font les présentations, l'association et l'expulsé. Si les policiers font les présentations, moi j'essaye d'expliquer un peu ce qu'on fait au niveau de l'aéroport, en disant à ces expulsés que nous-mêmes, on est des expulsés comme eux et que c'est la raison pour laquelle on a mis une association sur place pour venir les chercher. Souvent il arrive que des expulsés ne veulent pas prendre contact avec qui que ce soit, leur famille les attend ou sinon ils n'ont même pas de famille, bon ils veulent prendre contact avec personne, ils se méfient… Mais la plupart, ils prennent contact. A partir du moment où j'explique que je suis un expulsé, pour savoir un peu pour la curiosité, si c'est vrai ou pas, ils vont me poser des questions, je vais commencer à parler des quartiers là où j'ai été, telles années j'étais en France et du coup, je fais une ouverture de discussion et comme ça, ils rentrent dans la discussion et là du coup, ils prennent confiance… Mais sinon c'est vrai que quand ils arrivent, souvent, il y en a qui sont complètement dérangés dans leur tête et pour eux, c'est une erreur, ils ne croient même pas qu'ils sont expulsés donc ça, ça joue beaucoup sur certaines personnes… Bon pas tous, parce qu'il y a des gens qui sont de bonne foi, qui comprennent. Il y en a qui ne désirent pas du tout voir l'AME. Pour beaucoup, la famille ne sait pas… D'autres ne veulent même pas informer la famille. Il y en a qui arrivent, ils veulent aller faire une surprise à la maison, d'autres ne veulent même pas rentrer à la maison le soir… Il y en a qui ne savent plus où ils habitent. Certains, pas tous, peuvent informer leur famille en disant qu'ils sont expulsés et la famille va arriver… A défaut, c'est des familles d'accueil, qui ne sont pas des vraies familles. Toutes n'ont pas les moyens de venir à l'aéroport non plus donc elles vont dire :

"Tu te démerdes de venir". Donc heureusement que nous on est là pour amener ces gens-là aussi. Et souvent il y en a même qui disent qu'il faut expliquer à la famille pour qu'elle puisse comprendre. Donc voilà, je suis là, j'explique à la famille, en me montrant moi-même comme exemple, qu'on m'a expulsé pour faire comprendre à certaines familles…

Entretien réalisé le 10 septembre 2008, dans les locaux de l'AME

L'obtention d'un badge d'accès à l'aéroport a facilité l'action de l'AME mais elle a aussi contribué à l'incorporation de cette pratique associative dans le cours du processus administratif qui encadre la remise des personnes renvoyées aux autorités maliennes. Cette démarche a permis de rendre visible l'action de l'AME, seule à intervenir à l'aéroport parmi les organisations de la société civile qui se sont davantage mobilisées lors de l'arrivée de charters à Bamako, à l'exemple du Foram lors des rapatriements de Ceuta et Melilla, de l'ARTD ou encore de l'Association des rapatriés maliens de Côte d'Ivoire.

L'encadrement des personnes reconduites par vol groupé à l'aéroport est placé sous la responsabilité de la protection civile, dès lors qu'elle en est informée par le ministère des Maliens de l'extérieur ou la police des frontières. Or, comme l'observait le responsable des affaires consulaires de la DGME, l'information des arrivées par les pays expulseurs diffère d'un pays à l'autre :

« A chaque fois qu'il y a des gens qui doivent être expulsés, on nous envoie une note verbale, enfin généralement… La note verbale précise le nombre, l'heure, le jour, et sur tel vol. Et nous on organise une mission de rencontre à l'aéroport. Il y a la DGME à l'aéroport pour les accueillir et la protection civile quand c'est des charters. Donc la protection civile peut les héberger, leur donner des soins et les aide à rentrer dans leur maison. Et vous dites que *généralement on vous envoie une note verbale, ça veut dire que tous les États ne le font pas*… Oui, ce ne sont pas tous les États. L'Espagne, c'est l'un des rares pays où à chaque fois, ils nous envoient une note verbale. Sinon la Suisse et l'Allemagne le font aussi. La Libye le fait quelques fois. La France, jamais. Mais à chaque fois qu'Air France vient, on sait qu'il y a des gens qui viennent… Parfois même l'ambassade n'est pas au courant[1506]. »

Entre 2007 et 2009, la majorité des renvois arrivaient en provenance d'Espagne et de Libye, suivis par le Mozambique et le Maroc. L'agent en charge de l'accueil des rapatriés déplorait la recrudescence du nombre de personnes de nationalité étrangère réadmises au Mali, le plus souvent originaires de Mauritanie, de Côte d'Ivoire, de Gambie, du Burkina Faso et de Gambie. Celles-ci se retrouvaient ensuite souvent à errer aux abords de la protection civile, sans argent ni soutien de leur ambassade, qui n'avait pas nécessairement de représentation au Mali.

De l'aéroport, les personnes sont conduites jusqu'à la caserne de la protection civile, où elles sont enregistrées, soignées si nécessaire, nourries et hébergées. L'enregistrement révélait parfois la présence de personnes revenues par le biais du programme d'assistance au retour volontaire de l'OIM :

« Le problème à leur descente, c'est que tu penses que c'est tous des expulsés. C'est à la caserne que tu trouves que c'est aussi des volontaires de l'OIM. Dans les convois, les volontaires sont souvent mélangés aux expulsés. C'est surtout depuis la Libye et le Maroc mais dans un convoi

[1506] DGME, le 28 octobre 2009.

d'Espagne aussi, en mars 2009, il y a eu 2, 3 volontaires dans les 56 personnes. Et ça pose problème ! Eux, ils n'ont pas choisi de revenir avec les expulsés et les expulsés pensent que leur malheur est dû à ceux-là parce qu'ils sont jaloux ! Depuis le départ, le représentant de l'OIM ne s'est jamais impliqué là-dedans ! Ce sont souvent des parents qui viennent à l'aéroport, surtout pour les volontaires de Libye. On les laisse partir voir leurs parents. Mais l'OIM n'est pas jamais présente ! Ca ne va pas. Elle n'est pas concernée et ça s'arrêté là[1507]. »

Un mode opératoire d'encadrement des retours assistés du Maroc et de Libye avait été élaboré pour, d'une part, rendre discrètes les arrivées en restreignant les effectifs par vol et, d'autre part, pour faire des économies en combinant ces départs avec l'affrètement de charters d'expulsés :

« Les groupes sont moins importants au Maroc généralement, parce qu'ils ont des contrats avec des compagnies aériennes et ils ne peuvent pas faire retourner plus de cinq migrants par vol alors qu'avec la compagnie Afrikyah, cela ne pose pas de problème mais bon… Ca nous embête un peu d'accueillir de trop grands groupes, donc en règle générale, ce n'est pas plus de 20 par vol. Enfin non, 40 dans la même semaine donc 20 pour 2 vols[1508]. »

Cette pratique révélait la porosité des frontières catégorielles entre les expulsions et les « retours volontaires », et cela d'autant plus que l'OIM à Tripoli était mise sous pression par l'UE pour intensifier ses activités en Libye, notamment dans les centres de rétention, tandis qu'à l'arrivée à l'aéroport de Bamako, les Maliens étaient laissés pour compte et devaient se débrouiller pour accéder aux aides promises par l'OIM.

Placée sous la tutelle du ministère des Maliens de l'extérieur, le rôle joué par la protection civile semblait, d'après le responsable de l'accueil des expulsés par charter, combiner l'aide au contrôle social :

« A leur arrivée, tu trouveras que ce n'est pas facile de les injecter à la population comme cela. Tu trouveras qu'il y a des gens malades, et tout… Donc pour que la population ne soit pas contaminée, on les garde ici pour qu'ils reçoivent leur dose de vaccination d'abord, et puis, ils restent ici au moins trois jours pour qu'ils aient au moins le moral. Parce que quelqu'un qui a été expulsé, d'une manière ou d'une autre, il a perdu tous ses biens, ce n'est pas facile de se débarrasser de lui comme cela. Il faut les garder, essayer de les sensibiliser pour qu'ils reviennent…, qu'ils retrouvent un esprit tranquille. En ce moment, certains restent ici pendant trois jours, d'autres peuvent faire une semaine. Bon après, on leur cherche un moyen de transport pour les accompagner chez eux, dans leur famille[1509]. »

En 2009, les financements octroyés aux associations avaient été mal ressenties parmi certains responsables de la protection civile. Vu la fréquence des expulsions massives, la vétusté du lieu d'hébergement et le manque des couchages et de moyens matériels pour assurer les attributions que leur avait confiées l'État auraient dû, selon eux, rendre prioritaire la construction d'un « centre digne de ce nom dans un quartier proche de l'aéroport[1510] ».

Face à l'inertie des pouvoirs publics, la concurrence qu'instituait la captation des ressources du Cigem révélait les tensions entre les acteurs institutionnels et associatifs au sujet de la légitimité de leurs interventions respectives comme l'indiquait le propos de cet agent de la protection civile :

[1507] Protection civile, le 28 octobre 2009.
[1508] OIM à Bamako, le 14 octobre 2009.
[1509] Protection civile, le 28 octobre 2009.
[1510] Idem. En 2010, le Cigem a contribué à la réhabilitation de la caserne et à son équipement.

« *Qu'est-ce qui a changé depuis que les associations interviennent pour l'accueil et les* hébergent ? Bon par rapport à cela, rien n'a changé parce que nos travaux ne sont pas les mêmes. C'est-à-dire ? Puisque les vols charters, par exemple un convoi de 130 personnes, les associations ne peuvent pas les héberger ! Nous, on travaille au compte de l'État mais les associations travaillent au compte du Cigem. *Parce que le Cigem, ce n'est pas l'État* ? Bon, le Cigem, c'est l'État mais est-ce que… Bon, je ne sais pas. Le Cigem, c'est pour l'État mais il travaille directement avec les associations. Normalement, on doit travailler ensemble avec les associations mais mis à part l'ARTD et l'AME, ce sont nous généralement qui les appelons. Est-ce que réellement ces associations travaillent ?! Moi je ne leur fais pas confiance… C'est une question de volonté. Là, chacun vise son petit intérêt… et peut-être qu'il y a des associations qui n'existent que de nom ! »

Plus encore, la restriction des financements accordés par l'État malien à la protection civile avait été perçue comme une conséquence du dispositif mis en place par le Cigem ayant pour effet de désengager l'État :

« Depuis que le Cigem a financé ces associations, nous aussi on a eu un problème. Parce que ces associations ont fait croire à nos départements que la prise en charge alimentaire de ces personnes leur incombait ! Mais ce qui se passe à leur arrivée, les associations n'apportent rien, elles n'apportent pas de la nourriture, elles n'apportent pas d'argent pour payer de la nourriture aux gens. Donc finalement, le peu d'aide que nous on recevait, finalement nous, on ne reçoit même plus cela ! Et on fait quoi maintenant, nous, pour les nourrir ?! Ca veut dire que m*aintenant l'État ne vous finance plus les repas* ? Bon, je ne peux pas dire exactement que l'État ne nous finance pas mais pour l'instant, le volet alimentation n'est plus payé. Avec les 153 personnes venues de Libye, on a eu tout un tas de problèmes. »

Entre septembre et décembre 2009, les responsables de la protection civile ont, à plusieurs reprises, désapprouvé le manque coordination entre les associations et surtout leur absence lors de l'arrivée des convois de rapatriés. « Vous avez pris l'argent du Cigem, alors il n'est pas question que la protection civile s'occupe de ceux-là » avait déclaré vertement un agent de cette institution lors de l'arrivée de cent cinquante maliens de Libye, le 30 septembre 2009. Si l'ARTD et l'ATTDD s'étaient respectivement engagées à accueillir quarante personnes dans leur foyer d'hébergement, soixante trois personnes ne savaient où loger…

Pour autant, les associations n'avaient pas toujours les moyens d'assurer les services qu'on leur demandait de rendre, a fortiori lorsqu'il s'agissait des vols groupés régulièrement affrétés depuis la Libye, comme cela a pu être le cas en 2009. Les agents de la protection civile saluaient néanmoins le « soutien moral » apporté l'ARTD avec laquelle ils échangeaient régulièrement :

« Bien avant même la création du Cigem, c'est avec l'ARTD qu'on travaille. C'est une association qui est bien organisée. Comment vous travaillez avec eux ? Dans un premier temps, qu'est-ce qui se passait ? Dès qu'il y avait un convoi, je les informais, eux ils venaient et dans un premier temps, c'était pour les sensibiliser pour qu'ils acceptent d'abord le retour et après de leur faire savoir qu'il y a une association qui est là, pour défendre leurs droits, pour leur réinsertion… Eux, j'ai même l'impression que l'ARDT, leur mission va un peu vers l'immigration clandestine, c'est-à-dire qu'il ne faut pas aller sans papiers. Ils luttent contre l'immigration clandestine. Maintenant, l'ARTD vient aussi pour prendre des personnes pour les héberger. »

Les Echos, 31/10/2012, « Le business de la migration. La floraison des associations "fantômes" »

> La presse malienne s'est fait le relais des critiques émises à l'encontre des vocations opportunistes suscitées par l'apparition d'un marché de l'accueil des expulsés, avec l'arrivée de financements extérieurs.

Par delà la rivalité entre les parties prenantes de l'accueil et leurs divergences politiques, c'est aussi la méfiance, voire l'hostilité, des expulsés envers toute institution qui apparaissait au cours des tractations pour leur répartition :

> « Et comment se fait ce choix des personnes, du nombre de personnes entre les associations ? Ce choix, bon… En réalité, tu sais le problème avec ces associations, c'est déjà est-ce que les gens ont confiance en ces associations ? Point d'interrogation. Eh oui ! Parce que lorsqu'ils sont venus et qu'ils ont échangé des mots. Les associations ont demandé les volontaires qui voulaient aller chez eux. Pratiquement personne n'était volontaire à part ces quelques éléments. Ca veut dire qu'il y a un manque de confiance quelque part. Parce que c'est tout le reste de ces gens qui est resté avec nous. Ils ne veulent pas aller avec eux parce qu'ils préfèrent se confier à un service de l'État qu'à une association. Et pourquoi ? Vous avez une idée ? Manque de confiance, c'est le manque de confiance. Parce qu'ils se posent des questions, parce que certains pensent qu'avec les associations, il y aura toujours trahison, ils se demandent si ces gens-là ne sont pas en train de travailler sur leur dos avec leurs biens, et tout. Il y a ce problème[1511]. »

Les modes de prise en charge et la définition de leurs besoins suscitaient également la contestation parmi les expulsés rencontrés, notamment en ce qui concerne l'assistance psychologique. Au cours d'une journée passée à l'Aracem, un Camerounais refoulé d'Algérie s'était exclamé, alors qu'il lisait la liste des associations financés par le Cigem et des services qu'elles proposaient, et ceux de l'Association d'assistance aux migrants et personnes en détresse psychosociale (Amidep) en particulier : « Le soutien psychosocial des migrants… Mais un refoulé, le soutien dont il a besoin c'est pour se loger et pour manger ! Avant même d'être en mesure de parler[1512] ! »

[1511] Protection civile, le 28 octobre 2009.
[1512] Note prise dans les locaux de l'Aracem, le 28 octobre 2009.

La faim, l'épuisement, les traitements infligés par la police, la contrainte exercée sur les corps enfermés durant des trajets allant de deux à trois semaines sont autant d'éléments qui imprègnent les récits d'expulsion et qui donnent à voir la nature du pouvoir et l'organisation des techniques de coercition exercées sur les individus au cours de leur expulsion. Dans les récits recueillis au sein des locaux de l'Aracem et de l'AME à Bamako, les récits des personnes refoulées et expulsées d'Algérie et de Libye faisaient immanquablement référence à la faim qui les tenaillait tout au long des transferts et à leur état d'extrême fatigue, au point que certains n'avaient plus la force de parler pour décliner leur identité aux autorités maliennes, d'être « comme morts[1513] » pour reprendre les mots de Lucien, un Congolais qui venait d'arriver à Bamako dans la matinée, un mois après avoir été arrêté à Oran. « Je remercie le ciel d'être vivant après ce que j'ai vécu dans le désert » disait-il sobrement. En écho à son propos, Abdelkader décrivait avec minutie la souffrance quotidienne du rationnement alimentaire, le dégoût suscité par des denrées souvent périmées et l'incertitude qu'il éprouvait alors sur ses chances de survivre aux conditions extrêmes imposées par les dispositifs d'expulsion :

> « Je voudrais que l'Union européenne vienne voir comment les Algériens refoulent les immigrés, on est traité moins que des animaux. D'abord la nutrition, ils donnent deux pains par jour par personne. À Oran, je suis resté deux jours en cellule sans qu'ils me demandent si j'ai mangé ou pas. Ils m'ont transféré à Mostaganem, où j'ai passé deux jours sans manger. À Mostaganem, après deux jours sans manger, transfert encore dans une autre ville qu'on appelle Relizane… Deux jours, là ils m'ont donné un petit bout de pain avec une sauce que je ne connaissais même pas, je n'ai même pas mangé parce que je ne sais même pas ce que c'est. Je ne pouvais pas manger parce que je savais pas ce que c'était, un petit bout de pain là, on a mis la sauce, la sauce c'est comme de l'huile. Moi, quand je ne connais pas, je peux pas manger, je reste comme ça. À Ghardaïa, on a pu manger, ils m'ont servi du pain avec de la pâte de pommes. Cinq jours à In Salah : on dort au sol, y a pas de matelas, rien, et pour la nutrition, par jour deux pains chacun avec du lait périmé, plusieurs personnes ont attrapé le mal de ventre. À Tamanrasset, toujours la même chose, du lait périmé, c'est tout ce qui sera mangé : une fois par jour, ils donnent à manger à 14 heures, à 14 heures ils donnent deux pains et un peu de lait, le lendemain même chose, on est restés trois jours à Tamanrasset. Tout le soleil du désert, ça frappe sur toi. On nous a laissés à la frontière, là où les cailloux sont alignés. Ils nous laissent là, chacun pour soi. Ils ne nous donnent même pas à la police. Sans la Croix Rouge malienne, je serais mort, c'est à la Croix Rouge que je suis allé me présenter, elle nous a servi à manger, là-bas il n'y a rien à manger, c'est la Croix Rouge qui donne à manger aux gens pour pouvoir tenir un peu. La Croix Rouge nous a ramenés jusqu'à Gao et c'est l'Aracem qui a pris la suite[1514]. »

Le vécu de l'expulsion et de ses conséquences s'exprimait directement sur les corps de ces « aventuriers » devenus des hommes amaigris qui disaient ne plus se reconnaître (Lecadet, 2010). Obama, un Camerounais rencontré dans les locaux de l'Aracem alors qu'il était arrivé tôt le matin de Gao après avoir été refoulé d'Algérie, scrutait la peau de ses bras, « noircie par le soleil, brulée le cagnard du désert » disait-il : « Ce n'est pas ma peau, je ne me ressemble plus. Mes cheveux sont comme des broussailles. Faut que j'aille chez le coiffeur[1515] ». Comme pour attester de ses transformations et se rassurer, il a ensuite sorti une photo où il apparaît fringant, prenant la pose.

[1513] Lucien, le 28 octobre 2009, dans les locaux de l'Aracem à Bamako.
[1514] Abdelkader, le 23 novembre 2009, dans les locaux de l'Aracem à Bamako.
[1515] Note prise lors d'une journée passée dans les locaux de l'Aracem à Bamako, le 28 octobre 2009.

Malgré la diversité des histoires individuelles et des parcours de chacun, les personnes qui ont fait l'expérience de l'expulsion semblaient partager le même sentiment de perte et d'abandon.

Si depuis 2006 le passage à l'associatif a joué dans les formes d'entraide organisées par les expulsés, le réseau international de mobilisation sur l'expulsion et ses conséquences, qui s'est formé à cette période, a également pesé dans la définition des activités mises en place en partenariat avec des ONG extérieures. La pérennité des associations d'expulsés et de refoulés telles que l'AME, l'Aracem et l'ARTD est contrainte par l'absence ou l'insuffisance de ressources financières propres mais aussi par l'inscription d'une partie de leurs membres dans une perspective de mobilité, comme l'observait le président de l'Aracem alors qu'il évoquait la genèse de l'association :

> « Ce n'était pas d'abord même facile dans la mesure où nous sommes tous des migrants en transit, et qui dit transit dit « je peux partir demain ». Donc il faut intéresser d'abord les gens à siéger et jusqu'à aujourd'hui, cela n'a jamais été facile. Les gens siègent mais c'est un éternel recommencement parce que ceux qui étaient là il y a trois ans ne sont pas là aujourd'hui. A part les piliers de l'association qui sont restés. Donc on se base toujours sur un noyau, un maillage de trente à quarante personnes qui sont là, des gens qui sont là, qui vivent avec nous, qui sont là depuis deux ans, depuis trois ans, qui ne partent pas… sachant bien que ceux qui arrivent peuvent repartir dans deux jours, qu'ils peuvent décider de rester un ou deux mois, le temps de se repréparer[1516]. »

Selon lui, le financement du Cigem était une façon de tester leur crédibilité :

> « Il y aura des appels avec des montants plus conséquents qui vont arriver après mais c'est un test pour les associations. Toutes les associations avaient un seul problème, c'était le manque de moyens. Toutes sans exception[1517]. »

La mise en œuvre du dispositif d'accueil financé par le Cigem a favorisé l'apparition de nouveaux foyers d'accueil associatif réglé par une procédure de prise en charge temporaire, en particulier pour l'Aracem, l'ARTD et l'ATTDD. Pour l'Aracem, son implication dans la mise en place de la maison du migrant à Gao et son partenariat avec des ONG (Médecins du Monde, Cimade) lui ont permis d'occuper une position ascendante sur la scène associative.

Outre la formalisation de procédures d'accueil et la professionnalisation des associations bénéficiaires des formations du Cigem, les financements ont remodelé les façons de faire et introduit un cahier des charges. Une nouvelle technique de contrôle des mesures d'assistance aux expulsés s'observait dans la généralisation de l'enregistrement des personnes accueillies, la standardisation des données recueillies, la transmission régulière de bilans d'activités visant à alimenter les rapports de la DGME…

Les moyens de la prise en charge quotidienne des refoulés et des expulsés révélaient l'écart entre les préoccupations des associations confrontées à des situations sociales parfois dramatiques et les logiques administratives. « Eux, ce qu'ils veulent, c'est les chiffres seulement ! » protestait le président de l'Aracem à propos du Cigem, alors qu'il tentait de trouver une solution d'hébergement pour un groupe de refoulés à la rue. Le 19 octobre 2009, les résidents du ghetto de Magnambougou, un immeuble investi par des refoulés d'Afrique

[1516] Aracem, le 24 septembre 2009.
[1517] Aracem, le 29 octobre 2009.

centrale à Bamako, venaient d'être congédiés par le propriétaire. Ce lieu servait alors de relais pour les refoulés qui n'avaient pas d'alternative au-delà des trois jours passés à la maison d'accueil de l'Aracem. Dans un courrier du 23 octobre, les responsables de l'association faisaient part de l'impasse dans laquelle se retrouvaient les refoulés à l'issue de ce délai réglementaire :

> « Nous venons par ce mail vous informer que le foyer de l'ARACEM (ghetto) est fermé depuis le 19 octobre. Le propriétaire nous a sommés de libérer les locaux et un délai de deux semaines nous avait été donné et maintenant c'est effectif. Nous avons pu nous organiser pour occuper des chambres par groupe de 04 ou 05, mais jusqu'ici certains n'ont pas pu avoir un coin. Mais entre temps, ayant bénéficié de la subvention du CIGEM, pour l'amélioration des conditions des migrants involontaires et en transit, nous avons ouvert une maison d'accueil à Bamako qui nous sert en même temps de siège, et le foyer nous servait de relais pour les refoulés qui n'avaient pas d'alternative après les trois jours passés à la maison d'accueil pour le compte du projet. Maintenant la situation devient très difficile pour l'ARACEM, et nous ne savons plus comment faire, puisque dans le cadre du projet CIGEM, nous accueillons pratiquement plus de 50 migrants par mois, et ces personnes ont droit à un hébergement de trois jours, et après les ressortissants d'Afrique centrale qui n'ont pas où aller était orienté vers le foyer, et maintenant ça n'existe plus[1518]. »

Dans la continuité des bouleversements que produisait le passage d'initiatives associatives autonomes d'accueil des expulsés et des refoulés à une stratégie institutionnelle d'accueil, la création d'un marché de l'accueil humanitaire des expulsés semblait transformer les associations en prestataires de service. Autre conséquence de cette dynamique et des logiques politiques sous-jacentes, le dispositif impulsé par le Cigem tendait à rejoindre la rhétorique du « droit au retour », telle qu'elle peut apparaître dans l'instrumentalisation de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme déjà cité[1519], en suggérant à l'État malien un « devoir d'accueil » de ses nationaux. Un conseiller de la direction du Cigem justifiait cette intervention en dénonçant la passivité du gouvernement sur la question des refoulements et des expulsions :

> « Notre objectif, c'était vraiment d'être en assistance au gouvernement du Mali, pour que le gouvernement du Mali devienne plus proactif sur la question des migrations et qu'il arrête de "subir" les politiques d'autres États ou de groupements d'États et de subir d'autre part des flux de populations qu'il ne maîtrisait pas. C'est d'essayer de prendre la question à bras le corps et de façon proactive, de faire des propositions pour lui. Le gouvernement ne peut pas continuer, aucun gouvernement ne peut faire comme s'il ne pouvait rien faire[1520] ! ».

En 2011, le lancement d'un nouvel appel d'offre du Cigem pour l'« appui à la mise en œuvre d'un dispositif d'accueil d'urgence dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale d'accueil et de réinsertion des migrants de retour en cours d'élaboration » paraissait consolider ce processus. L'objectif visé était de pérenniser les activités d'aide aux expulsés par la formalisation de convention de partenariat et d'un cahier des charges entre l'État et les structures non gouvernementales, autrement dit d'organiser un « cadre d'accueil d'urgence mixte » depuis Tinzawaten et Gogui jusqu'à Bamako (Cigem, 2011 : 5).

[1518] Extrait d'un mail de l'Aracem, le 23 octobre 2009.

[1519] « Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. ».

[1520] Direction du Cigem, le 1er octobre 2009.

D'après les orientations privilégiées par le Cigem à cette période, l'accueil d'urgence des expulsés devait, à terme, être confié non plus aux expulsés organisés en associations mais à de « plus grosses structures, celles qui ont une force de frappe derrière comme des ONG ou des organisations internationales qui seraient plus liées aux dispositifs internationaux[1521] » de renvoi, à l'exemple de la Croix Rouge. La perspective d'un continuum délégué aux intermédiaires humanitaire des politiques d'expulsion, de part et d'autre des frontières, laissait en suspens la question de l'éviction des initiatives autogérées par les expulsées et d'une dépolitisation de l'expulsion.

b. Vers la définition d'une politique de l'après-expulsion

> « Il y a eu de grands échanges sur la définition des termes, pour d'abord savoir de quoi on parlait et, ensuite, pour établir la chaîne complète du retour ou des retours, selon les différents types de retour, et pour voir qui intervient ou pour essayer de définir là où il y a des zones d'ombres et là où il y a risque de redondance, donc il y a eu un gros travail de dialogue et ça, c'était particulièrement riche et intéressant parce que c'était la première fois qu'au-delà d'une rencontre ou d'un atelier, de façon structurelle et continue, tous ces acteurs se retrouvaient régulièrement pour échanger sur leurs pratiques et sur leurs attentes respectives[1522]. »

Comme le remarquait un conseiller de la direction du Cigem, la création du groupe « Accueil et Réinsertion » élargi a aménagé un espace de dialogue et de concertation jusqu'alors inédit entre les acteurs étatiques et non gouvernementaux, maliens et internationaux, et servi de support à la formulation d'une politique de l'après-expulsion. Ce processus de consultations a alimenté les décisions adoptées par le comité de résolution du « groupe de travail restreint », qui a pour tâche de « reprendre les recommandations formulées et de les prioriser[1523]. »

Selon la formule d'un salarié du Cigem, les associations investies dans l'accueil des refoulés et des expulsés constituait le « plateau technique » de la politique nationale migratoire en cours d'élaboration. Pour autant, ce dialogue n'a pas été de soi, et les propos recueillis auprès des différents participants montraient un processus d'apprentissage collectif traversé par des conflits et des rencontres d'intérêts. Le propos du secrétaire général de l'Aracem révélait la défiance des associations face aux « experts » du Cigem :

> « On a suivi des réunions, des réunions, des réunions et encore des réunions [rire]… Parce que le Cigem, nous on avait l'impression qu'ils étaient venus comme des professeurs venant enseigner aux gens ce que c'est que la migration. Bon aussi, à mesure qu'on allait dans les réunions, on a compris nous que ces gens-là, ils ne savaient vraiment rien et qu'ils avaient peut-être besoin d'apprendre. »

Du point de vue du Cigem, la participation de l'Aracem au groupe de travail lui permettait de « toucher la question des migrants en transit[1524] ». Une étude du Cigem prônait à leur sujet, comme « action possible », le « financement de retours dans leur pays d'origine de migrants de retour en situation de blocage[1525] ». On peut à cet égard s'interroger sur l'usage du terme « retour » pour désigner l'expulsion, ainsi que sur l'inscription des ressortissants étrangers

[1521] Direction du Cigem, entretien réalisé par skype, le 7 janvier 2011.
[1522] Direction du Cigem, le 1er octobre 2009.
[1523] Cigem, *Compte rendu de l'atelier sur les étapes du parcours de retour et de réinsertion du 25 mars 2009*.
[1524] Assistante technique du Cigem, le 9 octobre 2009.
[1525] Emeni Souayah, Migrants en transit, aspects juridiques, étude réalisée pour le Cigem, août 2009, p. 18.

refoulés au Mali dans la catégorie « migrants de retour », puisqu'ils se retrouvent dans un pays où ils n'ont jamais été et dont ils n'ont pas la nationalité.

Dès les premières rencontres organisés par le Cigem en novembre 2008, les débats avaient été houleux mais néanmoins instructifs, d'après l'AME, pour comprendre les mécanismes de mise en œuvre des activités du Cigem. Les discussions menées au sein de ce groupe de travail étaient révélatrices des tensions suscitées par l'irruption sur la scène publique des expulsés organisés en association et revendiquant leur autonomie de parole parmi les institutions. Les communications faites par l'AME dans cette enceinte étaient, aux dires de ses membres, souvent tronquées, sinon écartées des débats au motif qu'elles débordaient du cadre défini par le Cigem. C'est également ce qui ressort du propos d'une employée du Cigem à ce sujet :

> « Et sinon au sein du groupe accueil, quelles sont les principales revendications des associations ? Il y a tout le plaidoyer de récupération des biens, les questions de régularisation alors surtout au niveau de l'AME, cela apparaît très fortement mais là on est sur du bilatéral ou sur… vous voyez, donc on a dit que là, quand même ce n'était pas le forum, ce n'était pas le bon endroit et ce n'était pas pertinent dans ce cadre-là[1526]. »

***L'AME aux ateliers du Cigem* : porter les revendications dans les arcanes institutionnelles**

« Au cours d'un atelier organisé, la semaine dernière, par le Centre d'information et de gestion des migrations (Cigem), l'association malienne des expulsés (AME) a lu une communication relative aux expulsions massives de nos compatriotes. Le secrétaire permanent de l'AME, Alassane Dicko, a indiqué : "Les reconduites et refoulements fortement médiatisés ne révèlent pas ce qui peut arriver de pire pendant une procédure d'expulsion et ne doivent pas faire oublier que nombre de migrants attendent leur tour dans les prisons au mépris de toutes les conventions de protection de la dignité humaine en vigueur. Les migrants, en parcours ou dans le pays de destination sont très souvent sujets à des discriminations, des abus verbaux de caractère raciste, des méthodes de rétention dangereuses voire des violences et des traitements inhumains et dégradants. Les procédés d'expulsion et de refoulement manquent de transparence et de contrôle dans la plupart des pays de transit et d'accueil. Un grand nombre d'entre eux n'ont pas voulu signer la convention internationale 1992 sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leur famille. Le cadre juridique des expulsions et des refoulements ne semble pas être respecté en pratique et le droit international ne contraint pas à son respect. Les pays expulseurs ne se retrouvant pas devant des sanctions, il est à craindre le développement de politiques migratoires basées sur le silence (manque d'informations) et l'intolérance (rafles, rétentions, refoulements)". L'atelier du Cigem qui concernait le manque d'informations, a proposé une série de mesures orientées vers des sources étatiques (voie diplomatique, notes verbales, ministères concernés) et des sources non étatiques (média, réseaux de soutien aux émigrés, ONG), pour améliorer les sources d'information existantes. A l'occasion, l'AME s'est indignée des traitements dégradants de nos compatriotes qui ne sont pas toujours connus du grand public. De ce fait, Alassane Dicko a précisé : "Nous avons vécu l'expérience amère des gardes à vue, de la rétention et de ce retour dans la honte et le dénuement dès les premiers jours de l'arrivée dans notre pays. Le retour forcé est toujours ressenti comme un échec pour celui qui le vit parce qu'il appréhende des lendemains incertains souvent après un long séjour hors du Mali. Les personnes qui arrivent se retrouvent sans un sou, affaiblies par les conditions de l'expulsion et les premières difficultés seraient de retrouver un logeur et le courage de rejoindre la famille ou le village d'origine". Alassane Dicko a ajouté que la plupart de ces gens n'ont pas la volonté de se retrouver face aux questionnements de la famille ou de l'entourage. Il a souligné : "C'est la honte comme on le dit et l'échec du projet migratoire peut affecter le migrant de retour involontaire".

[1526] Assistante technique du Cigem, le 9 octobre 2009.

C'est pourquoi, a-t-il fait savoir, l'AME a développé des partenariats avec des organisations de la solidarité internationale pour apporter un premier soutien d'accueil et d'accompagnement aux expulsés et refoulés. »

Le Républicain, 14/5/2009, « Expulsion des émigrés maliens : L'AME s'indigne »

Du point de vue des salariés du Centre, ces consultations étaient également nécessaires pour « essayer aussi de bien faire comprendre à nos différents partenaires et interlocuteurs que le Cigem n'était pas un outil du Frontex ou l'outil d'une politique européenne, ou d'États membres, répressive[1527] » et pour justifier de la reprise en compte par le Cigem du débat public sur les questions migratoires et, en particulier, de l'expulsion en tant qu'enjeu politique et social.

Le groupe « Accueil et Réinsertion » permettait également d'organiser une « coordination de tous les acteurs qui interviennent dans le domaine parce qu'ils ont des mandats un peu différents, il y en a qui font de l'accueil, d'autres de la réinsertion, d'autres la sensibilisation et nous, on veut avoir toutes les sensibilités ensemble[1528] ». Ce groupe venait en quelque sorte gérer les tensions politiques suscitées par les divergences de point de vue entre les acteurs institutionnels et associatifs pour établir de nouvelles convergences, « faire en sorte qu'il y ait des logiques qui se rencontrent », « voir comment les acteurs peuvent travailler ensemble[1529] ».

Chacune des « sensibilités » a d'ailleurs été directement sollicitée pour répondre à un appel d'offre du Cigem, qu'il s'agisse d'accueillir les expulsés ou de sensibiliser la population sur les dangers de l'immigration clandestine. En 2010, la campagne de sensibilisation sur les dangers de l'immigration clandestine, organisée de façon conjointe par le Cigem et le ministère des Maliens de l'extérieur, s'est attachée à impliquer les refoulés dans la définition des slogans et des activités de façon à faire de leurs expériences personnelles le support du discours de lutte contre le franchissement des frontières. Ce processus correspondait à une redéfinition des politiques publiques, sur commande de l'UE. Si la direction du Cigem s'en défendait, l'accès aux financements restait un enjeu sous-jacent au rapprochement entre le Cigem, l'OIM, les administrations nationales et la société civile.

> « Petit à petit, le dialogue a pu être possible, et il l'a été, ça c'est important de le dire, avant même qu'il ne soit question de financer des activités. Parce que c'est facile d'attirer du monde à soi quand on propose des gros budgets mais là, il n'en est pas question[1530]. »

L'appui matériel du Cigem aux institutions maliennes s'inscrivait nécessairement dans une logique de contreparties qui prenait la forme d'une obligation de réforme des prérogatives confiées par l'État malien. Décidée par le gouvernement malien depuis 2004, l'implantation de nouveaux bureaux d'accueil, d'information et d'orientation de la DGME était un sujet de discorde entre le Cigem et sa tutelle :

[1527] Direction du Cigem, le 1er octobre 2009.

[1528] Service « accueil, information et orientation » du Cigem, le 30 septembre 2009.

[1529] Assistante technique du Cigem, le 9 octobre 2009.

[1530] Direction du Cigem, le 1er octobre 2009.

> « Et par rapport au fin*ancement des bureaux de la DGME, comme celui qui est à l'aéroport* ? Alors, ça, c'est un peu plus délicat parce que cela, c'est du travail… Là, il faut qu'il y ait un travail, j'allais dire, déjà conceptuel. C'est-à-dire ? Et bien que les missions de ces bureaux soient mieux définis. Donc pour ça, il faut d'abord travailler avec la DGME pour l'aider à mieux définir les missions des bureaux, s'ils acceptent. Parce que potentiellement là, il y a deux bureaux à Bamako, il y en a un à Kayes, un à Gao, et ils veulent en monter un à Nioro du Sahel, enfin soit Gogui, soit Nioro… La pertinence est là mais il ne faut pas que cela soit des coquilles vides[1531]. »

S'ils ont in fine participé de la reconnaissance du rôle des associations, les différents ateliers de travail entendaient instituer une dynamique de co-construction des lois et des « standards minimums » qui devaient réglementer le dispositif d'intervention social vis-à-vis des expulsés. D'une réunion à l'autre, les suggestions émises par les associations étaient reformulées, sélectionnés, priorisées, écartées ou mises en suspens. En mars 2009, l'atelier consacré aux « étapes du parcours de retour et de réinsertion » visait à la définition d'une « procédure d'urgence harmonisée d'accueil des migrants de retour et des migrants de transit[1532] » qui prévoyait de mettre en place « une ligne verte, c'est-à-dire que les services consulaires puissent appeler, qu'on soit informé, que la protection civile soit informée en temps réel[1533] » mais aussi des « cellules d'information, de veille et de sensibilisation » dans les pays d'immigration qui proposeraient l'aide au retour volontaire ».

Dès juin 2010, le Cigem a proposé aux membres du groupe de travail d'ébaucher les premiers éléments d'une stratégie nationale en la matière. A cette occasion, la définition suivante de la notion d'accueil a été adoptée par le groupe :

> « L'accueil englobe les appuis immédiats à déployer à l'endroit des migrants de retour dans le besoin à leur arrivée au Mali. Il comprend : la réception sur le territoire et l'enregistrement administratif ; les premiers soins médicaux ; l'hébergement temporaire et la subsistance ; un premier appui psychologique, information et orientation et une première assistance administrative et juridique. » (Cigem, 2011 : 20).

Cette conception de l'accueil englobe non seulement les principes d'action des interventions sociales mais aussi la façon dont les acteurs qui en ont l'initiative se doivent de l'organiser. La fonction même des lieux d'accueil a été remodelée, institutionnalisée et prise dans des valeurs et des représentations qui laissent entrevoir le processus de transfert du modèle européen des centres d'accueil et de mise en adéquation avec les orientations politiques de l'UE. L'agencement des locaux doit prévoir un espace réservé à l'usage exclusif des femmes, un autre doit être aménagé pour les consultations médicales. La composition de l'équipe et les fonctions de chacun de ses membres ont également été érigés en standard, de même que l'administration des expulsés a été codifiée. Des fiches individuelles, un cahier de bord et des fiches de suivi de prestation sont les nouveaux attributs gestionnaires de l'hospitalité et de l'entraide envers les expulsés. De tels critères laissent penser que les associations d'expulsés pourront difficilement prétendre y participer, du moins être en mesure de remplir l'ensemble de ces nouvelles obligations.

[1531] Assistante technique du Cigem, le 9 octobre 2009.
[1532] Cigem, *Compte rendu de l'atelier sur les étapes du parcours de retour et de réinsertion du 25 mars 2009*.
[1533] Assistante technique du Cigem, le 9 octobre 2009

Par ailleurs, la facilitation du retour dans la ville ou le pays natal figure expressément parmi les « services » prévus. Mais l'errance des étrangers réadmis au Mali aux abords de la protection civile et l'expérience de l'Aracem en ce domaine montrent qu'en pratique l'organisation du retour est difficilement praticable pour les étrangers refoulés qui souhaitaient regagner leur pays d'origine. Le registre tenu par l'Aracem indiquait que parmi les personnes accueillies par l'association, certaines avaient fait état de leur « intention de retour ». L'Aracem a notamment été confrontée à cette demande de la part de ressortissantes Congolaises et de Nigérianes. En mars 2008, les responsables de l'association avaient rédigé un projet d'aide au retour qu'ils ont ensuite soumis à diverses organisations, dont l'OIM (voir encadré ci-dessous).

Opération Retour volontaire des membres de l'Aracem dans leurs pays d'origine

Résumé du projet :
La majorité des migrants arrêtés dans les pays du Maghreb sont reconduits aux frontières du Mali dans les conditions dramatiques. Ils sont dépossédés de tous leurs biens et déposés à Tinzawaten ou à Gogui dans le désert du Sahara.
Les survivants de ces refoulements qui parviennent à atteindre Bamako (excepté les Maliens qui vont en famille) se retrouvent dans la rue, sans papiers et sans revenus, livrés à eux même, ils vivent dans les gares routières, les marchés et dans les quartiers périphériques ou certains s'entassent à 10 ou 15 dans les chambres de 4 m². Ces refoulés n'ont aucun moyen de survie. Conscients de leur situation les migrants bloqués, manifestent le besoin "urgent" de retourner.
La majorité des migrants refoulés au Mali en situation difficile sont des ressortissants Camerounais et Congolais, c'est pour quoi l'Association des Initiatives de Développement (AIDE) et l'Association des Refoulés d'Afrique Centrale au Mali (ARACEM) ont décidés d'intervenir pour organiser le retour volontaire de soixante dix (70) Camerounais et congolais dans leurs pays d'origine.

Objectifs :
- favoriser le retour de 70 migrants Congolais et Camerounais bloqués au Mali.
- Eviter à 70 migrants refoulés de se retrouver en situation de criminalité pour assurer leur survie.
- Permettre à 70 migrants en situation d'échec, de retrouver chez eux la confiance pour se reconstruire et, porter un message de sensibilisation sur les réalités de l'immigration clandestine vers l'Europe.

Résultats attendus :
- 70 migrants refoulés bloqués au Mali retrouvent leur pays d'origine.
- Dans leurs pays d'origine, ils sont en meilleure situation d'accueil, de réinsertion socio-économique, en milieu familial, les migrants ne sont pas en situation de criminalité pour assurer leur survie.
- Dans leurs pays d'origine, en milieu familial, les migrants reprennent confiance, ils se reconstruisent à partir de l'échec de leur projet de migration. Des migrants au retour dans leur pays sont porteurs de messages de l'immigration clandestine vers l'Europe.

Zone d'intervention :
- Ville de Bamako et banlieues
- Durée de l'opération 4 mois

Période d'exécution :
- Dès acquisition du financement

Contexte/justification
Les réalités de la migration irrégulière vers l'Europe sont-elles que les migrants se retrouvent déconcertés en parcours, au delà des risques et danger physiques, des conditionnalités de vie, les migrants sont confrontés aux arrestations, emprisonnements, et reconductions systématiques aux frontières de passages. Ceux qui parviennent à survivre sont bloqués dans les centres urbains, ne vivant que de la générosité de leurs connaissances.
Actuellement la ville de Bamako abrite des milliers de migrants subsahariens refoulés des pays du

Maghreb. Ces survivants vivent des situations d'extrême précarité et, souhaitent retourner dans leurs pays quelques soit les moyens.
L'opération retour volontaire au pays d'origine est une réponse aux besoins de plusieurs dizaines de migrants qui veulent retourner dans leurs pays pour sortir de l'échec de leur projet de migration et, se reconstruire un avenir chez eux dans leurs pays.
L'opération retour volontaire est certes une action humanitaire, cependant elle revêt également un caractère de sensibilisation. Le retour volontaire d'un migrant au pays d'origine est une action de sensibilisation pratique sur les réalités de l'immigration, le migrant retourné au pays est en soi (lui-même) l'expression de risques et dangers encourus dans le parcours clandestin.

Stratégie d'intervention :
1- Mise en place de la cellule d'écoute et d'organisation du voyage
2- Localisation, indentification des candidats au départ.
3- Ouverture d'un registre de migrants identifiés.

L'équipe opérationnelle :
- Deux agents de terrain : chargés de la localisation, identification et de l'écoute des migrants.
- Un superviseur : il coordonne les activités, il est le responsable du voyage et de la gestion administrative et financière de ce projet.

Activités :
1º) – Localisation et identification :
Situer les lieux, points de regroupements, quartiers périphériques ou se trouvent les Camerounais et Congolais.
Identifier les candidats au départ, l'accompagner ou lui faire indiquer la cellule d'écoute.
2º) – Ecoute :
L'écoute du migrant, son témoignage, son enregistrement au répertoire
3º) - Organisation du voyage retour :
Programmation, organisation technique, démarches administratives pour les groupes de voyage.

Extrait du blog de l'Aracem (aracem.canalblog.com) post du 21 mars 2008

Retour volontaire

"Deux, trois, quatre, cinq, huit ans déjà que je suis parti de mon pays, président, même sans argent en poche pour donner à ma famille qui s'est cotisée pour mon départ, aides-moi à retourner"
Telles sont les paroles quotidiennes de presqu'une cinquantaine de refoulés originaires de l'Afrique centrale vivant au Mali qui, blessés, malades et fatigués pour certains d'endurer toutes les souffrances et humiliations, émettent le souhait de retourner volontairement au Cameroun, Congo Kinshasa et Brazzaville, République centrafricaine, Tchad sans avoir besoin d'un accompagnement quelconque (notons ici frais pour démarrage d'une activité une fois arrivée au pays). A cet effet, un projet monté par l'association est toujours en attente d'être soumis à un partenaire ou bailleur. Vos conseils, appuis, suggestions, soutiens pour rendre ces retours volontaires possibles sont les bienvenus.

Extrait du blog de l'Aracem, post du 9 août 2008

Le président de l'Aracem décrivait les démarches effectuées alors :

> « Et par rapport au retour volon*taire, vous m'en parliez juste avant, j'avais vu sur votre site qu'en mars 2008, il y avait eu un projet…* Oui, il y a eu un projet qu'on a mené conjointement avec le CICR. Cela veut dire qu'il y avait des Congolaises qui étaient là et qui voulaient rentrer. Cela fait dix ans qu'elles sont parties. C'était des filles, elles ont même eu des bébés ici, comme plein d'autres personnes qui veulent rentrer. Mais elles, elles étaient dans une situation vraiment terrible… Au point où il y en a une qui était cardiaque même, qui tombait à chaque moment. Et les frais qu'on dépensait tout le temps à l'hôpital devenaient vraiment énormes. On s'est rapproché auprès du CICR, on leur a posé le problème et finalement, ils nous ont aidés avec les billets d'avion. C'est Patrice qui est parti les accompagner au Congo. C'est comme cela. Les

démarches ont duré au moins six mois… *Et vous avez essayé d'aller voir l'OIM* ? [rires] Pourquoi tu ris ? Nous sommes allés à l'OIM plusieurs fois. Je te le dis, il y a plein de gens qui sont là qui veulent rentrer. Cela veut dire qu'on s'est adressé à l'OIM et eux, ils m'ont dit que cela allait prendre du temps parce qu'il faudrait que ce soit l'OIM de notre pays d'origine qui en fasse la demande, et tu vois que des tracasseries, la lenteur administrative et tout, cela peut prendre un an ou deux ans encore. Donc il faudrait que le souhait, que ce soit l'OIM de notre pays d'origine qui en fasse la demande. Bon, on n'a pas eu beaucoup d'espoir donc voilà comment cela se passe[1534]. »

Un ancien salarié de l'OIM à Bamako, employé du Cigem lors de l'enquête, confirmait l'impossibilité pour l'OIM d'intervenir dans ce cas précis :

« Pour que l'OIM s'occupe d'un sujet, il faut que la demande vienne d'un pays. Maintenant si on prend un exemple, si on prend les Camerounais puisqu'il y en a pas mal au Mali et s'ils veulent rentrer mais qu'ils n'en ont pas les moyens, maintenant il revient au gouvernement camerounais de faire la demande au niveau de l'OIM pour que l'OIM s'occupe de leur retour. Je sais que c'est comme cela que cela se passe. Je vois mal une ONG nationale s'occuper du retour… des Camerounais, parce que c'est délicat… Donc la seule structure qui pourrait venir en aide à ces personnes en transit qui sont bloquées au niveau du Mali ou dans d'autres pays, cela serait au niveau de l'OIM[1535]… »

Cette situation illustre la dimension politique des programmes de retour volontaire mis en œuvre par l'OIM, qui dépend des financements alloués par l'UE et des orientations prises en matière d'externalisation du contrôle migratoire des frontières européennes au pays dit de transit. « Nous ça, nous plairait de pouvoir le faire si on nous finançait[1536] » déclarait le secrétaire général de l'Aracem, tout en mettant d'emblée une limite à cette éventualité pour écarter la possibilité d'une instrumentalisation de l'association : « Moi, je ne suis pas rentré alors pourquoi je demanderais à quelqu'un de rentrer ? »

Si la question de la santé mentale des personnes refoulées et expulsées a acquis une nouvelle visibilité dans le cadre d'un partenariat entre l'AME et Médecins du Monde en 2009[1537], les organisations telles que le Cigem et l'OIM ont vu dans ce registre humanitaire l'opportunité de se saisir d'une représentation victimaire des expulsés pour étendre leurs champs d'action.

Les 25 et 27 août 2009, le Cigem a organisé un « atelier de formation à l'appui à la réinsertion psychosociale des migrants de retour au Mali » à destination des associations subventionnées. En 2010, la délivrance de « premiers soins psychosociaux » a été inscrite parmi les nouveaux standards de la prise en charge des expulsés, inscrivant ainsi l'accueil auto-organisée des expulsés par les associations dans en un rapport soignant/patient (Cigem, 2011 : 21).

En 2011, l'OIM s'est livrée à une évaluation de la « situation sanitaire et psychosociale des migrants irréguliers de retour au Mali » et a recommandé à l'État malien d'instituer un programme de formation des associations d'expulsés et de rapatriés aux « techniques d'assistance » mais également d'« organiser l'accueil et la prise en charge médicale et psychologique sur tous les corridors de migration » (OIM, 2011 : 27).

[1534] Aracem, le 24 septembre 2009.
[1535] Responsable du service « accueil, information, orientation », le 30 septembre 2009.
[1536] Note prise lors d'une conversation avec Patrice Zinehad, le 28 octobre 2009.
[1537] Programme d'accès aux soins de santé mentale pour les migrants en situation de retour forcé,

Dans le cadre des recommandations formulées en mars 2009 par le groupe de travail « Accueil et Réinsertion » à l'occasion d'un atelier dédié aux « étapes du parcours de retour et de réinsertion », il avait également été question d'« intégrer formellement les expulsés et les refoulés dans le groupe défini comme "population vulnérable" prioritaire pour l'attribution des aides du département du développement social[1538] » afin de faciliter l'accès aux soins hospitaliers et à certaines allocations. Si l'on pouvait n'y voir qu'un effet d'annonce vu la faiblesse des ressources alloués à la politique de secours au Mali, cette proposition était également révélatrice de la dépolitisation à l'œuvre du discours sur l'expulsion sous l'effet d'une tentative d'institutionnalisation de l'après-expulsion.

L'attention portée à la question de l'après-expulsion et le processus d'élaboration de normes en la matière en concertation avec la société civile ont participé au repositionnement de l'OIM et à la reconsidération de son rôle dans le champ migratoire au Mali. Si une collaboration avait été instituée dès la création du Cigem, ce nouvel acteur apparaissait néanmoins comme un concurrent direct. Les activités de la mission de Bamako étaient, avant l'apparition du Cigem, réduites à l'organisation d'une campagne annuelle de sensibilisation contre les dangers de l'immigration et à la supervision des programmes ponctuels d'aide au retour. Aussi les personnels de l'OIM ont-ils cherché à se rapprocher du milieu associatif malien pour élaborer de nouvelles propositions de projets qui seraient non seulement en phase avec les évolutions politiques en cours mais aussi susceptibles d'intéresser les bailleurs européens pour assurer la pérennité de son bureau à Bamako.

C'est dans ce contexte que l'équipe bamakoise de l'OIM a rendu visite, début 2009, aux membres de l'AME pour leur soumettre un projet d'accord « pour l'assistance à l'aéroport des migrants de retour dans le cadre du Programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration des migrants irréguliers présents en Libye et au Maroc » (voir plus loin). Le récit de ces échanges par Ousmane Diarra, président de l'AME, est révélateur de la tentative de récupération par l'OIM des activités de soutien social et psychologique mis en place par l'association :

> « On a reçu la visite du chef du bureau de l'IOM à Bamako. Il est venu car il voulait faire une convention et sensibiliser sur le retour volontaire en proposant à l'AME d'accueillir les migrants [rentrant dans le cadre des programmes de l'IOM depuis le Maroc et la Libye] à l'aéroport, de faire leur accompagnement, un entretien… Et il proposait pour la réinsertion, je crois entre 500 à 600 euros. Ensuite, il y a eu sa remplaçante, une dame qui est venue avec des documents pour voir si l'AME était ok pour l'accueil des migrants de retour volontaire et proposait 3 500 CFA pour les personnes que l'on accueillerait à l'aéroport… et puis ensuite elle a proposé même 8 500 CFA. Après elle a fait venir les représentants de l'OIM de Libye, du Maroc et donc eux du Mali à l'AME. Ils sont tous venus ici. Elle savait que l'AME était en train faire un projet pour l'accompagnement psychologique et voulait qu'on le fasse aussi pour les rapatriés volontaires, qu'on fasse le suivi… Je lui ai dit, que non, nous on avait un projet avec le PNUD. Bref, l'OIM était au courant et voulait nous refourguer les « volontaires ». *Mais à l'AME vous* vou*s positionnez comment par rapport à ce que l'OIM appelle des «* retours volontaires » ? Moi, je lui ai dit que nous avions un souci avec les migrants volontaires, que nous nous menions un combat contre ce qui se passe en Libye, dans les prisons, les rafles et tout cela et je lui ai

[1538] Cigem, *Compte rendu de l'atelier sur les étapes du parcours de retour et de réinsertion du 25 mars 2009*.

demandé si c'est de ces personnes-là qu'il s'agissait dans les programmes. L'OIM m'a dit que oui, il s'agit de ces personnes-là ![1539] »

Les multiples sollicitations qui étaient adressées à l'AME démontraient les transformations à l'œuvre dans la prise en compte de la question des situations d'expulsion et dans le positionnement des acteurs institutionnels en la matière. Souvent citée en exemple au cours des entretiens menées auprès des représentants de l'OIM et du Cigem, l'AME faisait figure d'acteur incontournable pour les acteurs en quête d'inscription dans le paysage politique et institutionnel lié aux enjeux de l'après expulsion.

Le courrier envoyé par l'OIM à l'issue de la visite aux responsables de l'AME témoignait à la fois de l'essor de l'AME dans la sphère publique et politique et d'un certain dépit de cette organisation.

***Courrier du Chargé de Bureau de l'OIM Bamako au Président de l'AME daté du 14* août 2009**

« Monsieur le Président,

Je souhaitais vous remercier d'avoir reçu mes collègues vendredi dernier pour qu'ils vous présentent notre nouveau projet de retour et de réintégration de migrants en situation de vulnérabilité dans le Maghreb (le programme « LIMO »).

Mes collèges ont apprécié les échanges sur une éventuelle collaboration quant aux migrants retournant volontairement au Mali dans le cadre de ce projet. Il apparaît toutefois que les missions de nos deux institutions diffèrent sensiblement quant à la catégorie des migrants dont nous nous occupons respectivement. Par ailleurs, l'assistance à l'aéroport pour laquelle nous cherchons un soutien doit pouvoir être assurée urgemment. En tenant compte de ces éléments, nous estimons qu'un partenariat entre nos deux structures est prématuré.

Nous espérons cependant poursuivre avec vous la recherche de synergies entre nos actions afin de garantir une meilleure assistance à tous les migrants de retour, refoulés ou en transit au Mali.

Nous vous remercions de votre compréhension et vous prions de croire, Monsieur le Président, en nos sincères salutations. »

Malgré ce langage conforme au discours officiel, le personnel de l'OIM à Bamako était visiblement mal à l'aise face aux difficultés qu'il éprouvait à maintenir le discours classique de l'institution sur les programmes de retour, comme l'illustre le propos suivant :

« *En Libye, l'assistance au retour est proposée dans certains centres fermés* ? En Libye, l'OIM a beaucoup de pressions de la part des gouvernements européens pour justement travailler directement dans les centres et puis aussi faciliter les appels comme dans les centres de rétention… Mais alors le problème, c'est que le gouvernement restreint l'accès à ces centres. Je crois que l'OIM a le droit de visite dans deux ou trois centres mais les collèges de l'OIM sur place sont vraiment très très prudents, et ils ne veulent pas subir de pressions des gouvernements européens, et ils veulent vraiment être sûrs que toutes les conditions sont mises en œuvre, les conditions humaines pour des perspectives de retour… Et actuellement les conditions ne sont pas réunies, de ce que me disent mes collègues, ils veulent être très très prudents… *Et quand vous dites que les conditions ne sont pas réunies pour mettre en œuvre un* programme de retour depuis les centres fermés, vous faites référence à quoi ?

[1539] Note prise durant une conversation avec Ousmane Diarra, le 15 octobre 2009, dans les locaux de l'AME.

IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

Accord entre l'Organisation internationale pour les migrations et l'Association malienne des expulsés (AME) pour l'assistance à l'aéroport des migrants de retour dans le cadre du « Programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration des migrants irréguliers présents en Libye et au Maroc » (LIMO).

1. **Préambule**

La migration irrégulière par son ampleur, sa complexité et ses retombées occasionne des souffrances humaines indicibles et peut être un fardeau pour les pays de transit et de destination.

Les migrants irréguliers souhaitant retourner chez eux manquent pour la plupart de moyens pour le faire et/ou de l'information nécessaire pour une prise de décision. D'un autre côté, les ressources et les capacités pour leur venir en aide font défaut. A cet effet, les programmes de retour volontaire sont cruciaux car ils répondent non seulement aux besoins émotifs importants des migrants en situation de détresse, mais également fournissent aux autorités des formules méthodiques d'assistance, soutiennent les pays d'origine incapables d'aider leurs ressortissants bloqués à l'étranger et appuient les pays de transit qui peuvent rencontrer des difficultés liées, entres autres, aux coûts élevés des retours et à la complexité de leur logistique.

A partir du 1er avril 2009, l'OIM mettra en place le « Programme d'assistance au retour volontaire et à la réintégration des migrants irréguliers présents en Libye et au Maroc » (LIMO) qui aura pour objectif de :

- Contribuer à une coopération interrégionale accrue et à l'adoption d'initiatives conjointes et systémiques entre les pays d'origine, de transit et de destination, dans la gestion des flux migratoires irréguliers d'Afrique vers l'Europe, dans le respect plein et entier du bien-être des migrants.
- Renforcer les capacités locales pour soutenir une réintégration durable des migrants de retour dans les pays d'origine.
- Renforcer les capacités nationales des pays de transit (Libye - Maroc) pour traiter les défis posés par la migration irrégulière, par la mise en œuvre de mesures de retour humaines, en complément des initiatives en cours.
- Améliorer l'assistance et la protection des droits des migrants dans les pays d'origine et de transit.

Plus spécifiquement, le programme visera à assister 2000 migrants irréguliers en Libye et au Maroc pour leur retour volontaire et leur réintégration dans leur pays d'origine, grâce au renforcement des capacités dans les pays de transit (Libye et Maroc) et d'origine (le Mali et le Niger en particulier).

2. **Parties**

Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), Hamdallaye ACI 2000 - Rue 425, Porte 495 BP : E 288 - Bamako, Mali, Tel/Fax : + 223 229 76 98 – Internet : www.iom.int (Dorénavant OIM)

IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

Et

Association malienne des expulsés (Dorénavant l'association)
1047 ; Rue Pavé Korofina-Nord
B.P : 9155 Bamako
Président : 678 21 11 - S.Général : 912 10 39
Email : expulsesmaliensbasta@yahoo.fr
Site : www.expulsesmaliens.org

3. **Objet de l'Accord**

Le présent accord concerne une activité spécifique du programme LIMO et notamment l'assistance aux migrants de retour de Libye et Maroc à l'aéroport de Bamako. Il définit le rôle et responsabilité de chaque partie, ainsi que les modalités d'exécution.

4. **Obligations de l'OIM**

L'OIM s'engage à :

1) Partager avec l'AME les informations relatives au programme LIMO, pertinentes à l'activité que l'AME réalisera dans ce cadre ;
2) Communiquer en temps utile à l'AME les listes de migrants de retour afin de leur permettre une meilleure identification à l'aéroport ;
3) Verser à l'association les fonds nécessaires à la réalisation du projet selon Article 6.

5. **Obligations de l'association**

L'association s'engage à :

1) Accueillir les migrants de retour à l'aéroport, en provenance de la Lybie et du Maroc, assistés par l'OIM dans le cadre du projet LIMO, tout en vérifiant la conformité des listes de l'OIM avec les migrants effectivement retournés ;
2) Informer la Protection Civile malienne de tout arrivé dans le cadre du programme ;
3) Informer les migrants sur la possibilité de passer les première deux nuits après leur arrivé dans les locaux de la Protection Civile et les y amener le cas échéant ;
4) Accompagner les migrants des la Protection Civile aux locaux de l'OIM Bamako pour leur permettre d'initier les procédures relatives à leur réinsertion ;
5) Informer constamment l'OIM sur le déroulement des activités et particulièrement de toute difficulté rencontrée lors de l'assistance des migrants à l'aéroport.

6. **Financement**

6.1. L'OIM versera à l'association un montant de 8.500 FCFA (huit mille cinq cent Franc CFA) pour chaque retourné assisté à l'aéroport dans le cadre du projet. Ce montant sera versé par l'OIM après chaque arrivé par chèque au compte de la Banque Malienne de Solidarité numéro 016763010111.

6.2 Conformément aux règles comptables généralement reconnues, l'association s'engage à tenir un registre financier et à conserver pièces justificatives, rapports statistiques ainsi que tout dossier relatif au projet, afin de justifier des dépenses engagées sur les fonds de l'OIM. A moins qu'il n'en soit décidé autrement, ces documents seront conservés par l'association

pour une durée de trois ans à compter de la remise du rapport final et pourront faire l'objet d'un audit par l'OIM et/ou ses représentants.

7. **Rapports**
7.1 Rapport financier
Un rapport financier couvrant la totalité du projet sera remis à l'OIM au plus tard un (1) mois après la fin des activités. Le rapport financier porte sur le budget global du projet et rend compte de l'utilisation de la contribution financière de l'OIM.

7.2 Rapport descriptif
L'association rédigera un rapport final qui sera remis à l'OIM au plus tard un (1) mois après la fin des activités. Il présente une synthèse globale du projet et rend compte du degré de réussite des objectifs poursuivis. Sur demande de l'OIM, l'association fournira l'ensemble des informations relatives au projet et à l'utilisation des fonds de l'OIM qui ne figurent pas dans les rapports. Dans la mesure où il en a la compétence, l'association autorise les représentants de l'OIM à étudier ses différentes activités, à inspecter ses locaux, marchandises, registres et documents afin de permettre à l'OIM d'apprécier l'impact du projet et l'utilisation de sa contribution financière.

8. **Règlement des différends**
Tout litige, controverse ou réclamation né du présent Accord ou se rapportant au présent Accord ou à une contravention au présent Accord, à sa résolution ou à sa nullité, sera tranché par voie d'arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la CNUDCI actuellement en vigueur. L'arbitrage ainsi rendu aurait force contraignante et serait définitif.

9. **Retards d'exécution/inexécution**
Si pour quelque raison que ce soit, l'association ne remplit pas ses obligations ou est incapable de se conformer à celles-ci, il informera l'OIM dans les plus brefs délais, par écrit et de manière détaillée. L'OIM choisira librement les mesures qu'elle considérera nécessaires et qu'elle jugera les mieux adaptées aux circonstances de l'espèce.

10. **Utilisation du nom de l'OIM**
L'utilisation par l'association du nom et du sigle officiel de l'OIM dans le cadre du projet est soumise à autorisation écrite de l'OIM. L'association doit assurer la visibilité de la contribution de l'IOM à l'occasion de chacune des mesures de publicité du projet.

Dans aucun cas, l'AME pourra utiliser le nom et du sigle officiel de l'OIM ou impliquer l'OIM dans des autres activités ou initiatives non couvertes par cet accord sans l'accord préalable écrit de l'OIM.

11. **Propriété intellectuelle**
L'OIM détient tous les droits de propriété intellectuelle afférents au projet mis en œuvre par le présent Accord.

12. **Confidentialité**
Les informations personnelles relatives aux bénéficiaires du projet mis en œuvre par le présent Accord sont strictement confidentielles et ne peuvent être communiquées à des tiers

IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

sans approbation écrite et préalable de l'OIM. Cette obligation n'est pas éteinte par la survenance du terme ou la résiliation du présent Accord.

13. **Dispositions diverses**
Aucune disposition du présent Accord ne saurait affecter les privilèges et immunités dont jouit l'OIM comme organisation intergouvernementale.

14. **Dispositions finales**
Le présent Accord prend effet à la date de sa signature par les parties et aura une durée de six mois et pourra être renouvelé par écrit pour une période de six mois.

Le présent Accord peut être dénoncé par l'une des parties moyennant un préavis écrit d'une semaine. En cas de résiliation de l'Accord, l'OIM paiera uniquement les frais engagées à la date de réception de l'avis de résiliation à moins qu'il n'en soit décide autrement.

Fait en deux exemplaires, le XXX à Bamako

Pour: L'Organisation internationale pour les migrations	Pour: l'association
Nicola Graviano	Dicko Alassane
Chef de bureau	Secrétaire permanent AME

BROUILLON

> Et bien déjà pour connaître la situation des détenus, savoir d'où ils viennent, est-ce qu'ils veulent vraiment rentrer, est-ce qu'ils ont des documents… Actuellement parmi les personnes qui reviennent dans le cadre de ce programme, certaines sont passées par la case des prisons libyennes ou pas ? Non… C'est… C'est… Enfin disons que ça, c'est la première fois qu'on a mis en place ce projet. C'est des gens qui sont… Enfin, ça c'est… C'est… Enfin ce n'est pas obligatoire qu'ils soient dans les centres, je veux dire… Mais disons que l'idée c'est de faire passer l'information sur la possibilité du retour par le biais de l'OIM. Je sais qu'il faut être assez prudent, je sais qu'à l'OIM, on est très mal à l'aise pour signer une convention de siège mais bon d'un moment à l'autre cela peut très bien se faire[1540]… »

Les membres de l'AME étaient attentifs à la préservation de leur autonomie et conscients de l'instrumentalisation possible de leurs actions et de leurs revendications tant par les institutions nationales, les organisations internationales que par les partis politiques. Sans avoir consulté au préalable l'AME, l'OIM n'avait pourtant pas hésité à mentionner cette association parmi les partenaires chargée de superviser les aides à la réinsertion prévues par le programme LIMO, dans le document qu'elle avait transmis à la Commission européenne en réponse à un appel à proposition du Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaines de la migration et de l'asile (OIM, 2008d : 2).

Attendu par de nombreux acteurs institutionnels tels que la DGME et la cellule codéveloppement, ainsi que par les associations confrontées à la précarité des expulsés, le Cigem a fait des déçus en matière de réinsertion. « Je ne suis pas contre le Cigem mais pour la réinsertion… ! » s'était ainsi exclamé un agent de la protection civile qui ajoutait : « En réalité, est-ce que le Cigem a réellement commencé ses activités ?! Est-ce qu'il ne devrait pas financer les expulsés dès qu'ils arrivent pour qu'ils aient quelque chose de concret[1541] ? » La modicité de l'aide fournie par l'OIM aux retournés de Lybie et du Maroc (480 euros) a également concentré les critiques parmi les membres du groupe « Accueil et Réinsertion ».

D'après le personnel du Cigem, les procédures internes de la structure ne lui permettraient pas fournir une assistance matérielle directe, de même que son mandat en la matière était selon ses salariés limité. À la direction du Cigem[1542], il semblait surtout apparaître que, contrairement à l'affichage politique de la question de la réinscription économique des expulsés et des refoulés, elle n'entrait pas vraiment dans le champ de ses attributions, au motif qu'il n'offrait pas la « meilleure plus-value » en la matière et qu'il n'était pas là pour supplanter la défaillance des structures nationales. La seule initiative a concerné les personnes assistées au retour de Libye et du Maroc par l'OIM qui, par l'intermédiaire d'associations, ont reçu une formation, financée par le Cigem, en montage de projet.

Si le groupe « Accueil et Réinsertion » était selon le Cigem le plus avancé en matière de propositions politiques pour l'encadrement des migrations, la lenteur des réactions de la classe dirigeante en la matière laissait percevoir des frictions. Le projet présenté en février 2011 par le ministère des Maliens de l'extérieur est semble-il resté sans suite, puisqu'en septembre 2014, la Présidence a adopté un nouveau plan d'action et observé l'« absence de vision stratégique de la problématique migratoire dans sa globalité » :

[1540] OIM à Bamako, le 15 septembre 2008.
[1541] Protection civile, le 28 octobre 2009.
[1542] Direction du Cigem, entretien du 7 janvier 2011 réalisé par skype.

« Malgré les efforts engagés dans le cadre de la sécurisation des Maliens de l'Extérieur et la promotion de la migration dans les normes, de nombreuses contraintes demeurent, au nombre desquelles figure en bonne place une absence de vision stratégique de la problématique migratoire dans sa globalité.

L'élaboration de la politique nationale de migration est une réponse à cette problématique.
L'objectif général de la politique nationale de migration est une meilleure gestion de la migration afin qu'elle contribue à la réduction de la pauvreté et au développement durable du pays. Cet objectif comprend des objectifs spécifiques.

Ces objectifs seront poursuivis à travers les actions suivantes :
– la protection et la sécurisation des migrants ;
– l'organisation et la facilitation de la migration légale ;
– une meilleure réinsertion des migrants de retour ;
– la valorisation des capacités des diasporas au développement national ;
– le renforcement des capacités des organisations de migrants et la société civile ;
– un meilleur positionnement stratégique du Mali sur les questions de migration ;
– l'amélioration des connaissances sur les migrations ;
– la réadaptation des conditions d'entrée, de séjour et d'établissement au Mali[1543]. »

L'intrusion du Cigem dans la définition d'une politique migratoire nationale révèle l'ambigüité de son rôle d'intermédiaire entre la demande européenne et le pouvoir malien, offrant ainsi une illustration de l'ingérence de l'UE, caractéristique de sa pseudo « concertation » avec les pays cibles de ses propres calculs migratoires.

[1543] Présidence, *Communication relative à la politique national de migration du Mali et son plan d'*action au *titre du ministère des Maliens de l'extérieur du 3 septembre 2014*.

CHAPITRE VII : LES EXPERIENCES INDIVIDUELLES : RECITS D'APRES-EXPULSION

1. Préalable méthodologique

Sur quelle légitimité faire reposer notre intrusion, comme chercheurs, dans des vies quotidiennes douloureuses, où c'est la « galère » (expression récurrente dans les entretiens) et sur tout ce qui touche à l'intime ? Quelle distance respecter par rapport à l'objet d'étude quand l'on passe parfois d'une demande de témoignage à une offre d'écoute ?

Certaines des personnes rencontrées parmi les expulsés comme parmi celles revenues via l'Anaem considéraient, après coup, nos conversations comme l'occasion d'« exorciser » leur histoire, ou simplement de raconter un vécu que, pour éviter l'opprobre, elles n'avaient jamais partagé. En témoigne le récit de Fatou dont le fils s'est, comme elle, « fait retourner » :

> « Un beau jour, le matin, il a ouvert sa porte, il y avait un policier qui l'attendait, il l'a pris, il lui a demandé ses papiers. Il a dit : "Je n'ai pas de papiers". Ils l'ont fait retourner. Lui, il m'a appelée à l'aéroport. Ça fait mal. Ce jour-là, ça fait mal. Mais qu'est-ce que tu veux ? On ne peut rien faire, hein ! *Et après ça s'est passé comment pour lui* ? Il est venu, une semaine et après, comme il a son frère en Côte d'Ivoire, je l'ai envoyé là-bas. Il est parti faire un mois là-bas. Quand il est revenu, il avait acheté une voiture, puis il était bien habillé, il a acheté beaucoup… Il est venu encore, on a oublié tout. Et tes filles et ton mari, ils étaient au courant ? On n'en a pas parlé ! C'est entre moi et mon mari ! Si tu le dis à quelqu'un, il va le dire à quelqu'un qui va le dire à quelqu'un. Quand tu sors, on va te dire : "Ah, c'est comme ça qu'il est venu ! C'est comme ça !" Donc ce n'est pas la peine… Et toi, dans ta famille, ils savent pour *l'Anaem* ? Celui a qui j'en ai parlé seulement, c'est à mon mari. Je lui ai dit : "En France, il y a une association, quand je reviens, ils me donnent une aide". C'est tout. Personne d'autre ! Les rejets des papiers, ils ne savent pas. Je ne parle de ça à personne. Tu sais, ici, mon fils et moi, c'est la même chose. S'il avait eu le visa, il aurait été voir les gens. Mais il ne l'a pas eu… »

Au Sénégal, les différentes démarches mises en œuvre pour parvenir jusqu'aux personnes revenues par le biais des aides au retour de l'Anaem ont soulevé pour moi certaines questions relevant de l'éthique d'enquête. Si j'avais envisagé de passer par les organismes chargés de superviser les projets, leur indisponibilité m'a finalement contrainte à recourir à une liste transmise par l'Anaem, complétée par les coordonnées des personnes fournies par les opérateurs.

Ne pouvant pas être introduite par l'entremise de ces acteurs ni rencontrer les bénéficiaires dans les locaux de l'Anaem étant donné le nombre réduit de personnes concernées, j'ai directement pris contact avec les personnes en me présentant comme appelant de la part de l'opérateur chargé du suivi de leur projet et en tant qu'étudiante faisant une recherche sur le retour au pays des personnes ayant été aidées par l'Anaem. Si la plupart d'entre elles n'y ont pas vu d'inconvénient, au motif qu'elles étaient elles-mêmes passées par là au cours de leurs études, certaines ont été étonnées et particulièrement mécontentes de voir leurs coordonnées transmises sans en avoir été préalablement informées.

Par delà le respect de leur vie privée, ces gens mettaient en avant la « peur que cela se sache », assimilant ma démarche à une enquête de police. Si à mesure des rencontres, leur réticence s'est levée, le cheminement suivi pour parvenir jusqu'à eux posait question et

tranchait avec la possibilité d'enquêter au Mali. En effet, le temps passé dans les locaux de l'Afidra à Bamako à écouter les « bruits de couloir », à participer aux repas préparés par l'association à l'intention des personnes revenues de France en situation précaire et à partager le quotidien des salariés de l'association a facilité les rencontres. De même, ma présence à l'Anaem, lors de la remise des pécules d'aide au retour, m'a permis d'observer non seulement les pratiques de l'Anaem et les interactions entre l'administration et ses usagers sur place, et de rencontrer directement des personnes, parfois venues de loin, que je n'aurais pas nécessairement rencontrées puisque j'ai fait le choix de concentrer mon enquête sur Bamako et les régions alentours.

Par ailleurs, lorsqu'elles ont été possibles, les enquêtes menées dans les maisons familiales m'ont permis d'observer la « comédie du retour » déjà évoquée, à travers la façon dont il m'était demandé de me présenter (« une stagiaire d'une association française qui aide ») sans doute pour ne pas apparaître comme un cas d'étude et surtout pour préserver le « secret »[1544], ou à travers la façon dont j'étais directement présentée (« une amie de France »). Il fallait être discrète et s'inscrire dans la présentation de soi qu'ils s'étaient forgée.

De même, ma présence dans les lieux de l'après-expulsion, au sein des associations, se devait d'être plutôt en retrait, privilégiant d'abord l'observation en respectant le silence et l'opposition de ceux qui voyaient dans ma démarche une sollicitation intéressée et sans contrepartie[1545], avant de tenter de nouer, à mesure des rencontres, un relation de confiance faisant surgir les expériences autant individuelles que collectives.

Mais observer, être là, c'est aussi interagir avec des situations précaires, vécues douloureusement qui ne peuvent pas laisser indifférent. Ces échanges pouvaient s'inscrire dans une logique de contrepartie, que j'ai acceptée dès lors qu'elle relevait de la convivialité (offrir un verre, payer un repas) ou d'une demande traduisant la précarité du quotidien face à l'imprévu (achat de médicaments par exemple). Il m'était, en outre, difficile de garder imperturbablement une position d'observatrice, d'autant que je pouvais être perçue comme une personne-ressource, tant par les personnes expulsées que par les associations.

Je me suis donc prêtée au rôle de messagère pour certains pères expulsés rencontrés à l'AME de façon à transmettre aux membres de leurs familles restées en France des nouvelles (courriers, photo, vidéo). Il n'était évidemment pas toujours simple d'être prise dans ces relations complexes et de se confronter à ces souffrances intimes traversées par des enjeux sociaux, juridiques et politiques. Les quelques notions de droit que j'ai acquises durant un stage de trois mois au Groupe d'information et de soutien aux immigré·e·s (Gisti) m'ont également permis de participer à l'appui juridique apporté par l'AME. « Il faut que ta présence serve à quelque chose et qu'on réfléchisse pour que tu travailles pour nous » m'avait d'ailleurs dit son président.

[1544] Quand j'avais demandé pourquoi il fallait que je me présente de la sorte, c'est juste ce mot, « le secret », qui m'avait été glissé rapidement avant l'entrée dans la maison.

[1545] « Tu es comme tous les autres, les chercheurs, les ONG, tu viens, tu repars pour faire ta vie sur nos vies… Nous on reste, on n'a rien » m'a dit un Malien expulsé de France, dans les locaux de l'AME. Son propos, loin d'être isolé, était largement partagé parmi les rapatriés d'Espagne au Sénégal.

Certaines des personnes revenues par le biais de l'Anaem ont également vu ma présence comme un moyen de s'informer davantage sur les rouages administratifs de l'aide au retour et à la réinsertion, dont ils ignoraient souvent les tenants et les aboutissants, et à ce titre, j'ai parfois été sollicitée par quelques personnes pour servir d'intermédiaire dans leurs demandes auprès des acteurs du programme. « Il faut que tu viennes à l'Afidra, Y. nous fait tourner en rond. On va faire une délégation avec nos doléances » m'avait demandé Oumar, qui s'impatientait, avec d'autres bénéficiaires, de ne pas recevoir le versement de l'aide à la réinsertion. Cette requête m'avait placée dans un premier temps dans une position délicate, mais s'est finalement avérée très instructive sur les représentations des rapports de force en jeu dans l'accès à l'aide à la réinsertion : les discussions menées par ce groupe ont en effet rapidement tourné court, la plupart des personnes craignant, en guise de mesure de rétorsion, de ne pas recevoir l'intégralité du financement.

L'analyse qui va suivre porte sur les enquêtes menées au Sénégal (juillet-août 2008) et au Mali (août-septembre 2008 et septembre-décembre 2009) auprès des personnes qui ont sollicité le dispositif d'aide au retour de l'Anaem. Du fait de la difficulté à enquêter auprès des personnes expulsées et revenues par l'aide au retour en Roumanie et en Bosnie et de la durée plus courte du temps que j'y ai consacré, j'ai choisi d'écarter de cette analyse les données recueillies dans ces deux pays.

2. L'obligation du retour : récits d'expériences

L'expulsion provoque une rupture : les sans-papiers sont soustraits à leur vie quotidienne, pris dans les rouages administratifs de la procédure de reconduite à la frontière, laissant derrière eux leur vie sociale, leurs biens. Les récits de cette expérience traduisaient une épreuve de la dépossession, d'autant plus cruelle que l'arrivée est synonyme d'abandon : « Personne n'est là pour toi. » Si l'expérience des personnes ayant demandé l'aide au retour s'inscrit dans un autre registre, elle n'en demeure pas moins soumise à une contrainte, exprimée par la voix passive, comme l'illustrent les expressions « je me suis fait retourner » et « ils m'ont fait retourner », expressions que l'on pouvait également entendre de celles qui avaient été expulsées manu militari .

Les formulations subjectives de l'orientation des trajectoires des Sénégalais et des Maliens revenus via l'aide au retour marquent davantage l'évolution et l'interdépendance des différentes dimensions attribuées aux perspectives d'un départ contraint, jusqu'à sa mise en œuvre effective. Les interlocuteurs font le récit de ce passage à l'acte migratoire en fonction de ce qu'ils ont parcouru et vécu depuis lors, dans le temps quotidien de l'après retour aidé, qui est également le temps de l'enquête.

La narration de ce temps de « l'avant-départ » contraint met en évidence leur rapport aux temporalités du parcours migratoire et la reconstruction subjective de leur trajectoire, avec sa justification. Comment rendent-ils compte de cela dans les récits qu'ils produisent sur ces temps d'incertitude de l'avant-retour ? Comme un processus permettant rétrospectivement de

comprendre l'élaboration du passage à l'acte migratoire? Comment le temps quotidien alimente-t-il la justification et la légitimation d'une demande de retour aidé ?

a. Récits du temps de l'avant : le temps du mûrissement ?

Les émigrés qui ont été « aidés » à retourner font part d'une démarche réflexive préalable au retour où s'entremêlent l'incertitude et la nécessité d'un arbitrage de la situation. Parti de Dakar pour faire des études, Babacar racontait que revenir, « c'est une décision qui n'est pas facile… C'est tout un processus[1546]. » Le sentiment de discrimination qu'il éprouvait s'associait à la subjectivation de sa situation de sans-papier en France, à l'impossibilité de s'y inscrire pleinement, faute de droits :

> « Lorsqu'on n'est pas une personne très volatile sur le plan du caractère, vivre quelque part, laisser tout tomber pour repartir, ce n'est pas facile. Il y a l'envie, mais le faire, prendre la décision, avoir le courage de renoncer à tout… Il ne faut pas rester dans un pays où on n'a pas le droit. La prise de décision, c'est un processus… Ca faisait deux ans que je voulais revenir, j'en ai parlé à plein de gens. Je suis parti comme ça, je me suis demandé qu'est-ce que je pourrais récolter là-bas qui serait mieux par rapport à la situation où je serais dans mon pays… Pour les gens là-bas, en tant que Noirs en France et diplômés, c'est difficile d'accéder à certains types d'emplois. Et puis il ne faut pas rester dans un pays où on n'a pas le droit. Ce sont des choses qui radicalisent dans cette position. Et puis il y a des gens là-bas qui sont revenus et qui ont pu s'accomplir sur le plan professionnel, accéder à des responsabilités auxquelles ils n'ont pas accès en France donc la décision est vite faite… Après il faut trouver le courage de l'exécuter… Et après deux ans d'analyse, je suis arrivé à cette conclusion. A la fin de mon contrat je me suis dit que voilà c'était le moment idéal et je suis revenu au pays et je ne le regrette pas, honnêtement. »

Lors du récit de cette étape singulière inscrite au cœur de leur parcours migratoire, certaines des personnes rencontrées ont insisté sur le temps de « réflexion » et d'« analyse » nécessaire à l'élaboration de l'idée de retour et à sa concrétisation. C'est un temps où le quotidien paraît incertain que Daba, une Sénégalaise âgée d'une trentaine d'année partie faire ses études en France, avait caractérisé comme une période de « flottement[1547] ». La durée de ce processus de l'avant-retour peut s'étaler sur « plusieurs mois » voire sur plusieurs années, s'inscrire dans les allers-retours et la quête des papiers. Ainsi pour Sékou, un Kayésien de 52 ans :

> « Clandestin, tout le temps, clandestin. Il n'y avait pas les papiers. Ce n'était pas facile mais ma famille, eux ils voulaient que j'aille puis que je revienne, que j'aille et que je revienne. Ils me disaient : « Il faut trouver les papiers ! » Même la dernière fois, ils m'ont dit : « Reste là-bas, il faut que tu trouves les papiers. » Ca aussi, j'ai beaucoup attendu pour décider si je partais. » (Sékou, 52 ans, Mali)

Chacune des personnes rencontrées, à sa façon, en fonction de son histoire, faisait état de cette réflexion :

> « J'ai pris presque un an pour préparer mon retour… Ce n'est pas facile de revenir. » (Ousmane, 29 ans, Sénégal)
>
> « Il a fallu que je me projette plusieurs mois avant. » (Daba, 33 ans, Sénégal)
>
> « J'ai beaucoup réfléchi avant d'aller voir l'Anaem. Plus d'une année » (Seydou, 28 ans)

[1546] Babacar, le 17 juillet 2008, entretien réalisé dans la rue, à Dakar.
[1547] Daba, le 21 août 2008, entretien réalisé dans un café à Dakar.

Aussi, pour reprendre l'expression de Paul Ricœur dans son analyse de « l'histoire de la décision » : « De l'hésitation au choix, la décision avance et vit de durée »[1548]. Face à la difficulté de la prise de décision, qui marque un tournant dans leurs trajectoires, et un repositionnement de leurs projets de vie, ils évoquent les moments de doute, d'hésitation qui traversent ce temps de l'avant-retour : les retournés disent ainsi avoir été « tiraillés ».

> « Psychologiquement, ce n'est pas facile. Il a y des jours où je me suis réveillé en pleine nuit en me demandant ce que j'allais faire. Il y a des jours où j'étais traversé par le doute… Mais j'ai douté parfois, j'ai hésité parfois… Mais j'étais plus convaincu. » (Ousmane, 29 ans, Sénégal)
>
> « J'étais tiraillé… Mais j'ai pris la décision de revenir et j'ai fait une demande de retour volontaire. » (Amadou, 55 ans, Sénégal).

… avant d'aboutir à la conclusion que ce départ était une nécessité :

> « On se dit qu'il faut partir » (Taharah, 33 ans)
>
> « Je n'avais pas le choix » (Magueye, 32 ans)
>
> « C'était obligé, je savais que tôt ou tard, cela serait fait » (Adama, 38 ans)
>
> « J'avais envie de revenir parce que je ne pouvais pas rester là-bas » (Fatou, 62 ans)
>
> « Sincèrement, je me suis dit, ce pays-là, il vaut mieux le quitter. » (Amadou, 55 ans, Sénégal)

Ils présentent ce départ comme quelque chose d'irrémédiable, étroitement lié à la conscience qu'ils ont de leur expulsabilité et des limites qui contrarient les attentes qu'ils avaient alors. La formulation de leur décision, étayée par le vécu quotidien de sans-papiers en France, est ainsi présentée comme une anticipation sur leurs propres trajectoires. Daba, rencontrée à Dakar, utilisait la métaphore du filet de pêche pour traduire le sentiment d'expulsabilité qu'elle éprouvait après quatorze ans de résidence en France :

> « Ils jettent le filet de pêche dans la mer, et tous ceux qu'on attrape, c'est tous ceux qui vont être expulsés… Les autres, ils vont peut-être réussir à s'en sortir jusqu'à ce qu'ils jettent à nouveau le filet de pêche. Donc soit tu te dis : « Bon, je tente la chance, je suis un poisson malin, je suis un poisson bien caché, le filet ne m'atteindra pas », donc soit tu joues cette carte-là, soit tu te dis : « Bon, je rentre d'une autre façon. » Pour moi, il n'y avait que ces deux options-là. En fait, tu choisis le filet dans lequel tu veux rentrer. *Le filet Anaem…* ? Tu prends le filet de l'Anaem au lieu d'attendre qu'on te pêche dans l'autre filet, qu'on te force… »

Une telle anticipation, guidée par la volonté d'échapper à la coercition, pouvait structurer leur propre cheminement vers l'idée de retour jusqu'à la formulation de la demande d'aide au retour volontaire. D'après les récits, rester en France était souvent devenu synonyme d'une mise à l'épreuve quotidienne. Les termes « obstacles », « barrières » font figure de leitmotiv dans les récits : le sentiment d'« être bloqué », de « ne pas avancer », lié à l'impératif de ne pas « rester sur place » souligne la nécessité de remplir le « contrat moral » qu'ils s'étaient fixés.

Les tensions à l'œuvre dans ce processus s'expriment dans la distance qu'ils estimaient leur rester à parcourir avant d'envisager un retour et dans la confrontation de leurs aspirations à différentes situations de blocages. Ainsi, les récits d'avant-retour semblent osciller entre différentes perspectives qui structurent les récits de ce processus selon les événements ayant

[1548] Ricœur Paul, Philosophie de la volonté, *I. Le volontaire et l'involontaire*, Editions Aubier, 1988, p. 142.

ponctué cette période où l'impossibilité de revenir se renverse au profit du courage de le faire :

- « obligé de rester » / « impossible de revenir » (engagement et mise à l'épreuve)
- « difficulté de rester » / « pas envie de partir » (piège et blocages)
- « pas bien de rester » / « peur de rentrer » (malaise)
- « envie de partir » / « ne pas être prêt à partir » (envie)
- « ne pas revenir comme ça » / « réaliser quelque chose » (présentation de soi)
- « décider de revenir » / « avoir le courage de le faire et de l'exécuter » (passage à l'acte)

On peut émettre l'hypothèse que c'est par le dosage variable de toutes ces dimensions que la décision avance, mûrit et que les futurs retournés ont élaboré le projet du retour et ont réalisé le départ.

Face à l'incertitude du quotidien et du futur, c'est dans la conjonction de ces perspectives que le processus de retour semble se déployer. En effet les récits des retournés insistent sur une dynamique d'accumulation des difficultés de leur séjour en France, au cours de laquelle la formulation de l'acte migratoire s'élabore. Aussi la narration de ce temps de l'avant-retour semble-t-elle inscrire dans une combinaison de situations étroitement liées et que les retournés traversent au regard de la mise à l'épreuve de ce qu'ils s'étaient fixé comme but, de leur résistance aux contraintes qu'ils rencontrent et face ce qui « à un moment donné » des trajectoires peut constituer une éventuelle « opportunité », un choix par défaut, un retour induit.

Les retournés font état des divers éléments qui interviennent et interfèrent pour anticiper, relire et réactualiser l'expérience migratoire, structurer cette orientation par défaut face à ce qui était alors vécu comme une mise en échec du projet migratoire et semble aujourd'hui en partie être réévalué dans le temps de l'après-retour, comme l'exprime Magueye :

> « J'étais vraiment parti avec des ambitions, quoi. C'était comme quelqu'un qui était parti en guerre et qui est revenu défectueux. Maintenant vraiment, je ne rêvais pas d'avoir obtenu un boulot au sein de l'université, je ne rêvais pas non plus d'être revenu au Sénégal, je me sens bien ici, je me sens bien avec ma famille… Mais je n'ai rien à regretter aussi parce que si c'était à refaire, je le referais parce qu'au bout de tout, il y avait des ambitions, il y avait des projets. Mais aujourd'hui, je suis bien parce que j'ai dû régler les problèmes avec ma famille, j'ai dû régler des questions professionnelles, ce qui fait que je suis encore mieux. »

D'une façon générale, les récits montrent que c'est à un travail critique progressif de leur expérience migratoire qu'ils semblent se livrer à mesure que les obstacles s'accumulent et qu'ils s'orientent vers l'idée du retour. Ils mettent ainsi en exergue l'écart entre ce qui a été fait, ce qui aurait dû être fait et ce qu'ils doivent faire à présent. Ce moment de bilan relit le passé et reformule le projet de vie à l'aune de leurs parcours biographiques. Ils dressent une sorte d'état de lieux des possibilités offertes par le maintien en France et par l'hypothèse d'un retour au pays, que l'un d'eux résume de la façon suivante : « Je me suis dit qu'est-ce que je pourrais récolter là-bas [en France] qui serait mieux par rapport à la situation où je serais dans mon pays ? ».

b. Un temps de mise à l'épreuve : la fatigue et le dégoût

Malgré la diversité des événements biographiques déclenchant ce passage à l'acte migratoire, qui font que l'option du retour aidé s'impose pour ceux qui le vivent, tous les retournés rencontrés se représentent cette période comme celle d'une épreuve caractérisée par le sentiment progressif d'une usure : ils font référence à « la fatigue » et au « dégoût » de la situation d'impasse où ils se sentaient confinés en France, cela faisant figure de catégorisation du temps de l'avant-retour.

L'usure s'exprime selon divers éléments propres aux expériences individuelles. Par exemple, le sentiment de ne pas avancer, de « rester clando toujours » de Taharah révèle l'épreuve de la marge :

> « J'étais fatiguée, je voyais que ça n'allait pas, que je restais comme un clando toujours, c'est pour ça… Je ne pouvais pas venir voir mes parents, ma mère est là, elle souffre, mon père est vieillissant, ça fait sept ans que je n'ai pas vu la famille, j'ai les sœurs et frères ici, voilà… Tout ça, alors je me suis dit, pourquoi je reste là-bas alors que j'ai la famille ici, que je peux vivre à côté d'eux ? Donc je ne peux pas rester comme ça, je préfère rentrer… Et puis le peu que je gagnais là-bas… Bon, ça n'a rien à voir, donc je préfère retourner. La fatigue et retourner chez moi. C'était ça. Je voyais que je souffrais beaucoup, que je ne pouvais pas m'en sortir, que je me suis dit pourquoi rester à galérer comme ça, pourquoi je ne reviens pas chez moi ? » (Taharah, 33 ans, Mali)

Pour Seydou, la répétition de l'enfermement, notamment en rétention, a « précipité » son départ :

> « Le mois où ils m'ont arrêté, je n'étais pas prêt à partir. Après j'ai vu que cela m'avait un peu précipité pour rentrer parce que j'étais dégoûté. Tout le temps, tu es en garde à vue… Trois fois par an, tu imagines ?! Mais comment tu peux arrêter quelqu'un juste à cause des papiers ?! Cela m'a choqué. Cela m'a dégoûté pour me faire revenir. J'ai vu que ça ne sert à rien de rester. Là-bas, on fait des efforts pour rien. » (Seydou, 28 ans, Mali)

Face à l'impasse juridique, sociale et professionnelle dans laquelle il se trouvait, Magueye a estimé que sa situation n'était plus tenable en France : « Il n'y avait que des problèmes qui se multipliaient. Au début, je voulais étouffer la chose mais à un moment donné tu te dis qu'il faut prendre tes cliques et tes claques » (Magueye, 32 ans, Sénégal)

La succession des refus de titres de séjour pendant des années et le sentiment d'humiliation créé par ces rejets s'éprouvent aussi dans les corps. On fait également référence aux nuits passées à attendre devant les préfectures :

> « Le dossier en 2004, ils ont refusé… En 2005, ils ont rejeté, en 2006 aussi, jusqu'en 2007… Après j'étais trop fatigué. Moi, avec mon âge, je me suis dit que si je restais là-bas, je ne trouverais pas de travail, je ne trouverais pas de papiers. Et vu qu'il n'y avait rien, je vais rentrer chez moi. Je suis fatigué maintenant. Cela fait 24 ans que je n'ai pas trouvé [les papiers], je suis trop fatigué. Papiers ou pas, je n'ai plus les reins ! » (Sékou, 52 ans, Mali)

Cette « fatigue » et ce « dégoût » sont deux moyens d'exprimer des ressentis partagés par les retournés, et que l'on peut essayer d'envisager comme des constructions sociales étroitement liées à leur situation à la fois d'étrangers et de sans-papiers. La verbalisation même de cette usure semble poser question : comment dire sa fatigue et à qui ? Quelle écoute est-elle susceptible de recevoir aussi bien en France qu'au pays ? Le questionnement sur la plainte et

sa recevabilité semble souligner les représentations collectives des enjeux et des rapports de force qui structurent l'expression de la fatigue et ses implications concernant le projet de retour au pays.

Le leitmotiv de la fatigue exprime par ailleurs la façon dont ils se positionnent par rapport à la contrainte et à la menace de l'expulsion, comment ils agissent pour y faire face, pour chercher à s'en dégager, s'en protéger et s'en préserver. Elle met l'accent sur le rapport que les retournés entretiennent à l'égard d'eux-mêmes et sur la façon dont ils reconfigurent leurs propres espaces et aménagent la possibilité d'un retour au pays. La fatigue semble ainsi mettre en jeu ce que Michel Foucault nomme le « souci de soi » :

> « Le souci de soi est bien entendu la connaissance de soi […] mais c'est aussi la connaissance d'un certain nombre de règles de conduites ou de principes qui sont à la fois des vérités et des prescriptions. Se soucier de soi, c'est s'équiper de ces vérités : c'est là où l'éthique est liée au jeu de la vérité. » (1984 : 1532)

Le souci de soi implique le rapport à l'autre mais peut aussi être appréhendé comme une « conversion du pouvoir », c'est-à-dire une manière de le contrôler et de le limiter, une façon de maîtriser ce qui risque de nous emporter.

Ce temps de « fatigue » et de « dégoût » de l'expérience migratoire en France fait en outre appel à la nostalgie du pays natal, comme expression personnelle d'un sentiment d'isolement et de solitude, et du rapport subjectif au temps écoulé depuis leur départ, durant lequel ils n'ont pour la plupart pas pu revenir au pays natal (ils font aujourd'hui référence au « processus de changement en cours au pays » auquel ils n'ont pas participé).

Outre l'entourage familial évoqué par nombre de retournés, c'est également à « l'ambiance sociale, culturelle et religieuse », appréhendée alors comme un « manque », que les retournés font référence : « je ne me retrouvais plus » m'ont dit plusieurs d'entre eux. En somme, l'immigration paraît perdre son sens. Ils évoquent dans le même temps la stigmatisation, en France, de leurs pratiques religieuses, alors vécues dans « la honte » mais également le « mépris » envers les étrangers, et a fortiori les étrangers sans papiers : autant d'éléments qui, disent-ils, « radicalisent dans cette position », soulignant alors l'actualité et les effets dissuasifs de la politique d'immigration en France.

L'impression de perte de repères est soulignée par certaines associations spécialisées dans l'accompagnement d'immigrés souhaitant « monter un projet » dans leur village d'origine, et notamment le GRDR. L'un de ses représentants déclarait ceci :

> « Le GRDR a accompagné des profils migratoires dont on est sûr d'une chose : ce ne sont pas des entrepreneurs, ils sont sans travail, sans logement, ils n'ont aucune accroche sociale en France, ils venaient nous voir parfois par le biais de l'ANPE et alors nous, on faisait ce qu'on appelait un « projet bouée de sauvetage » parce que finalement, quand ça ne va pas bien en France, formuler un projet pour là-bas, c'est une référence pour garder la tête hors de l'eau. Là, il reprend pied avec la réalité. » (entretien réalisé à Bamako, novembre 2009)

La réception d'une obligation à quitter le territoire, vécue comme un « dégages, toi ! », actualise le fait d'« être déclaré persona non grata », peut susciter la honte mais génère surtout le sentiment de menace au quotidien, la peur de l'expulsion :

> « Quand tu vois les informations, quand tu marches dans la rue… Il y a les flics, l'environnement, quoi. Il y a toujours quelque chose qui te le rappelle, je ne crois pas qu'on puisse y échapper. Cela a favorisé le fait d'aller voir l'Anaem pour voir quelles sont les conditions pour revenir, pour rentrer, tout ça…. Ça a joué parce que comme je te disais quand tu es dans la rue et que tu marches, il y a tout le temps des éléments qui te ramènent à ça. A la télé, tu entends toujours le même discours, que cette année il y aura 25 000 ou 50 000 reconduites et toi, tu sais que tu es dans le lot… Le problème, c'est voilà, quand est-ce qu'on va te trouver ou des trucs comme ça… La peur. Donc c'est sûr que ça pose des questions ».

Véritable épée de Damoclès, l'expulsion se montre ici à travers les discours dont elle fait l'objet dans la sphère publique, les symboles qui rendent la menace assez puissante tout en soulignant le décalage avec la régularité des activités quotidiennes : cela n'empêchait pas totalement Daba de faire sa vie et, ajoute-t-elle, d'avoir un emploi déclaré, de payer des cotisations, ses impôts… Ambivalence et contradiction que souligne le sociologue Andrea Rea (2003) à travers l'étude des ressorts de la précarisation des statuts dans la gestion utilitariste des migrations. Celui-ci parle ainsi d'une politique de tolérance sans tolérance à l'égard des sans-papiers : à l'intolérance affichée des discours politiques correspond une pratique de tolérance des sans-papiers sur le territoire, comme réservoir de main-d'œuvre.

Les récits révèlent ici les différents ressorts subjectifs capables de rendre cette menace supportable, de l'aménager en fonction des contraintes matérielles que fait peser la situation d'irrégularité dans leur quotidien, selon les situations propres à chacun. Certains récits font état d'une précarisation croissante de leur quotidien : chômage et galère financière, absence de logement/squat et menace d'expulsion locative, « clochardisation » pour certains.

D'autres mettent en parallèle la hantise de l'expulsion avec la quête de papiers. Certains retournés évoquaient également l'espoir d'une éventuelle régularisation dans les milieux immigrés en cas de victoire présidentielle de Ségolène Royal et la désillusion avec l'élection de Nicolas Sarkozy. De plus, la médiatisation de la procédure de l'Ofii a également été un des éléments évoqués par plusieurs enquêtes pour expliquer l'intérêt porté à l'aide au retour et au montage de projet tout en soulignant à présent la différence entre ce qu'ils avaient pu lire ou entendre et la réalité de l'aide à la réinstallation, comme l'expliquait Magueye :

> « Je l'ai su à partir de la radio. Ils ont dit qu'il y avait des structures qui organisent les retours au pays, ils vous donnent le financement… Mais à la radio, c'était vraiment beau à entendre, quoi. Mais lorsque je me suis venu à l'Anaem, je me suis rendu compte que c'était autre chose ! » (Magueye, 32 ans, Sénégal)

Le récit des interactions qu'ils avaient pu avoir avec le personnel de l'Anaem en France révélait l'organisation d'une logique administrative strictement orientée vers le retour, conçu comme un retour à l'envoyeur. Selon Amadou, « c'est comme si on voulait se débarrasser d'un colis » :

> « Ceux qui sont là-bas [à l'Anaem en France], c'est des gens, ils ne savent même pas ce qui se passe. J'ai trouvé là-bas un accueil vraiment désinvolte. Vous demandez des renseignements, c'est comme si on voulait se débarrasser d'un colis, quoi. L'Anaem Dakar déjà, ils ne

connaissaient même pas ! L'Anaem Dakar, l'adresse où, je ne sais quoi, la personne… Il a fallu que j'appelle un copain, je lui dis : "Renseigne-moi, va au niveau de l'Anaem, ça se trouve à telle adresse", parce que j'ai tapé sur internet, moi-même j'ai fait les recherches, bon… Avant *d'al*ler les voir ? Oui, avant d'aller les voir même, moi-même j'ai regardé Anaem d'abord sur internet, voilà il me dit qu'il y a une antenne à Dakar, que la Place de l'Indépendance, c'est leur adresse, j'ai téléphoné à un copain, bon il y est allé, c'est Madame Silva, tout ça… Il est allé se renseigner, "qu'est-ce qu'il doit faire ?". Ils ont dit : "Non, il faut qu'il revienne d'abord, c'est quand il sera sur place que le projet démarre." Eux, ils ne savaient même pas… Ils ne connaissaient même pas, ils disent "Voilà de toutes les façons, il y a une antenne de l'Anaem à Dakar". Bon ils ne connaissaient même pas l'adresse. Donc je leur ai dit : "J'ai eu contact par l'intermédiaire d'une connaissance avec une dame de Dakar", bon pour eux c'est des détails, ça… Eux, c'est : "Vous partez quand ? " Bon, moi je voulais en finir, finalement j'ai dit : "Oui, oui, oui dites-moi le jour, l'heure à laquelle je vais revenir". »

Ce ressenti était également partagé par Souleymane qui gardait un mauvais souvenir de l'organisation du départ par un salarié de la cellule voyagiste de l'Anaem : « Il me tenait un discours de flic. Fais ceci, pas cela… Vraiment c'était…. Comme pour des pestiférés, genre ces gens-là, il faut quitter…, il faut s'en débarrasser rapidement, ils ne sont pas des passagers normaux. »

Plusieurs des personnes rencontrées au Sénégal et au Mali critiquaient le peu d'informations qui leur avaient été fournies en France, à l'exemple de Magueye :

« A l'Anaem aussi, moi j'ai rencontré un Sénégalais, il m'a dit : "Ils t'ont eu ! ", du genre ils devaient me mettre dans des dispositions pour bien rentrer, quoi. Mais bien rentrer, ça devrait dire mettre les moyens qu'il faut pour finaliser un projet dès que je suis arrivé au Sénégal, qu'ils mettent les moyens à ma disposition ! Mais même au départ, mais ils m'ont donné le minimum d'informations ! Ils ne m'ont pas facilité la chose. Quand j'ai été là-bas, j'ai discuté avec lui, mais j'avoue sérieusement qu'il ne m'a pas facilité la tâche, quoi. Lui, son rôle, c'était de m'orienter, de m'aider, de voir ce qu'il pourra faire de mieux pour que je puisse en bénéficier le maximum possible… Mais ils m'ont mis vraiment dans des dispositions terribles ! Pour vous dire, c'est le minimum d'informations. Il m'a emmené dans son bureau, je lui ai expliqué, je lui ai dit : "Moi, je suis vraiment… dans la merde" – excusez-moi du terme – "il faut que je rentre, quoi. J'ai perdu mes papiers". Il m'a dit : "Tiens là, il y a une possibilité, on récupère vos papiers, on vous donne trois cents euros à l'aéroport, vous vous engagez à ne plus revenir en France, vous déposez une photo et tous les documents administratifs que vous avez avec vous ». Je lui ai dit : "Okay, on prend un rendez-vous pour ça". On a pris le rendez-vous. Je suis venu avec tous les papiers qu'il m'avait demandés, j'ai signé pour cela, j'étais vraiment… Même s'il m'avait demandé de signer pour autre chose [rires], parce que là …Je n'en pouvais plus… Et ils vous ont dit que vous vous engagiez à ne plus revenir en France. Oui, que je m'engage à quitter définitivement la France et à ne plus y revenir. Moi, j'ai compris qu'en fait la France était dans une logique d'expulsion de sans-papiers et autres… »

Considérant cependant que leur place n'était plus tenable en France, l'aide au retour pouvait alors être perçue comme une opportunité, un moyen de « faire contre mauvaise fortune bon cœur », une façon d'en finir avec l'expulsabilité, un mieux que rien ou que de n'être rien, une manière de s'épargner l'éventualité de la honte d'une expulsion manu militari. La promesse d'une aide vient ainsi donner un coup de pouce à la force.

Les stratégies individuelles en réponse aux pratiques institutionnelles sont nombreuses, mais dans leurs récits, les retournés que j'ai pu rencontrer se présentent finalement comme mûrs pour le retour face à une position en France qui ne leur paraissait plus tenable. Le processus qu'ils décrivent équivaut finalement à celui d'une maturation de l'idée de retour. L'aide

« dépanne » mais « même sans l'aide, j'allais revenir » disent-ils. Je n'exclus pas pour autant le biais méthodologique, car aucune enquête n'a été menée par mes soins auprès des personnes qui ne se sont pas résolues à « retourner ».

Face à l'investissement suscité par la décision de retour et de sa trajectoire, ils se placent alors dans une position où « dans la tête », ils sont déjà de retour au pays. Un des retournés affirme avoir même « harcelé » l'agent de l'Ofii chargé du traitement de sa demande d'aide au retour, pour « accélérer le processus » dit-il, ajoutant que « parce qu'après cette réflexion dont je vous ai parlé, à un moment donné, psychologiquement, je n'étais plus là-bas » (Babacar, Sénégal). Outre ce processus d'induction, les récits mettent en avant la nécessaire négociation du fait de « revenir » au pays, l'impératif de ne pas « rentrer comme ça, sans projet, sans but, les mains vides » et d'aménager leur arrivée auprès de leur proche.

Cette entreprise du retour se voit alors mise devant la nécessité de justifier un départ qui aux yeux des autres, l'entourage, peut apparaître comme injustifiable.

3. Revenir : justifier l'injustifiable ?

Si le sentiment que leur position en France n'est plus tenable semble à mesure des récits s'affirmer, les retournés montrent cependant les contradictions qu'ils ont vécues entre l'incitation au départ et la dissuasion d'une telle entreprise. A ce processus conduisant de l'hésitation à la formulation de la demande de retour doit être ajouté le moment des renseignements et de démarches pour faire le travail d'évaluation des choix possibles et justifier l'orientation qui sera prise pour le retour au pays.

Il s'agit pour certains de multiplier les contacts auprès de compatriotes ayant des informations sur le dispositif d'aide au retour, de s'assurer qu'il ne s'agit pas seulement d'une rumeur et d'une arnaque, de comprendre éventuellement son fonctionnement en se renseignant sur internet, auprès des associations ou en demandant à une personne connue de se rendre à l'Ofii en France et dans le pays natal pour obtenir plus de détails sur l'aide au projet. D'autres ont d'abord douté de la véritable existence de cette aide, méfiance d'autant plus forte que l'Ofii est en lien avec la préfecture. Dans le même temps, il s'agit pour les retournés d'élaborer le projet de retour, sa justification tant pour eux que pour leurs proches en France comme au pays natal.

a. Incitation au retour versus dissuasion en retour : présenter son retour

Ceux qui ont révélé leur intention de retourner au pays alors qu'ils étaient encore en France se sont parfois vus décourager par leur entourage au téléphone : « Il faut attendre encore les papiers, tu dois rester », « Il n'y a rien ici, et toi tu veux revenir ? ». Plusieurs retournés disent avoir été parfois pris pour des « fous » auprès de leurs amis sans-papiers en France, d'autres au contraire sont valorisés par cet acte jugé « courageux », soulignant au passage la difficulté de passer à l'acte quand bien même l'envie de revenir est souvent évoquée entre compatriotes. Pour bon nombre d'immigrés, un retour au pays serait synonyme d'impossibilité de revenir en Europe.

Pour la famille, le retour ne va pas de soi, et certains retournés doivent alors « mettre du temps à rassurer » les proches restés au pays.

> « Ma mère, elle, ce qui l'intéressait, c'était que je revienne, mes sœurs aussi, mais mon père était réticent. Il a fallu le rassurer aussi donc j'ai mis du temps à le rassurer, à discuter… Moi, je ne voyais que le Sénégal. Je me disais : « je vais retourner ». Personne ne pouvais m'arrêter, dans ma tête, j'étais déjà ici et, quand même, je m'imaginais une certaine facilité quand je serais ici » (Ousmane, 29 ans, Sénégal)

> « Il fallait déjà convaincre les parents… Ce qui n'est pas facile ! Eux, ils ont déjà investi de l'argent et donc en retour, je ne leur ai rien envoyé… Je n'ai jamais envoyé de l'argent à mes parents, par contre c'est eux qui m'envoyaient de l'argent… Donc j'ai commencé par convaincre mon frère qui est en Italie… Pour le convaincre, je lui ai envoyé des liens sur sa boîte mail, pour aller voir le site de l'Anaem. J'ai réussi à lui envoyer par mail des trucs que j'avais déjà conçus, des maquettes, un site internet… Donc après, une semaine, il a été convaincu. Lui, il a appelé les parents, il a discuté avec eux. Après eux, ils m'ont appelé, je leur ai expliqué, ils m'ont dit : « Tu es assez grand, tu es majeur… Si c'est ta décision… Si tu vois que c'est bon pour toi… » (Souleymane, 24 ans, Sénégal)

La dette envers la famille est un des obstacles souvent évoqués par les étudiants rencontrés au Sénégal. Tous ne préviennent pas leur famille de leur arrivée. Plusieurs disent avoir préféré faire la « surprise », ou avoir choisi une « arrivée discrète dans la nuit » pour ne pas attirer l'attention. Souleymane se présentait aux connaissances du quartier comme un « vacancier », il « doutait au niveau de l'Ofii » et disait avoir « fait le cobaye pour revenir ».

Semblant prolonger ce processus qui semble avoir amené leur départ de France, les retournés se voient ainsi placés devant la nécessité de justifier de leur présence lors de leur arrivée dans le pays natal :

> « Il y en a qui pensent que c'est impossible de laisser la France pour revenir » (Souleymane, 24 ans, Sénégal)

> « Il y a des jeunes qui prennent les pirogues et toi, tu prends le chemin inverse ?! Il ne faut pas prendre ce risque. » (Ousmane citant son père, 29 ans, Sénégal)

Daba soulignait l'incompréhension des familles qui n'envisagent, dans les milieux sociaux relativement favorisés comme le sien, le retour des étudiants que s'ils sont susceptibles d'obtenir un poste de haut fonctionnaire, un poste qui déjà les attend. Ainsi, revenir sans la garantie d'une bonne situation est impossible et impensable pour les proches, et cela d'autant plus dans un contexte où de nombreux jeunes décident de prendre la route pour pallier les limites d'un tissu socio-économique peu porteur : « Il ne faut pas se leurrer, les gens ici préfèrent partir ! » déclarait-elle.

Cette situation, comme à contre-courant et appelant alors une nécessaire justification, se joue dans la tension entre les dits et les non-dits, notamment à la famille au pays : parmi ceux-là, les « tabous » liés à l'irrégularité, tabous différenciés selon les milieux sociaux et les modalités du départ en émigration, mais aussi selon le quotidien de sans-papiers en France qu'il est parfois difficile de relater, pour ne pas inquiéter la famille et ne pas « perdre la face ».

Les retournés montrent ici la difficulté qu'ils ont à produire un récit quand les autres ne veulent qu'entendre ce qu'Ousmane qualifie de « message d'espoir », précisant que « le mythe de l'occident ne se démantèle pas par téléphone ».

Aujourd'hui, certains sont jugés par leur entourage « coupables » d'être revenus, d'« avoir manqué de dynamisme ». Des retournés soulignent la compétition qui existe entre les familles ayant un de leur membre en Europe, les comparaisons s'élaborent, et l'on juge alors que certains tardent à obtenir les papiers quand le fils de la voisine les a obtenus et a pu revenir au village. Les habitants de leur quartier ou du village s'interrogent sur ce retour jugé impensable et donc suspect, entaché de doutes. Les retournés jouent alors la carte de l'évitement, ou pour reprendre l'expression de Daba, « surfent sur le mystère » qu'ils constituent et sur les projets qu'ils élaborent depuis leur retour.

b. Quotidien de l'après-retour d'en France : des « marchands d'illusions » ?

Le temps du quotidien de l'après-retour est ainsi parfois perçu comme « calme », ou plutôt parfois vécu dans l'ennui, loin du « stress de Paris », celui d'une vie « discrète et anonyme » où il vaut mieux ne pas dire que l'on revient d'Europe. Le stress n'est pourtant pas absent, nous l'avons vu.

L'un des chargés de suivi de la mise en œuvre des projets de réinstallation à Bamako, décrit les retournés comme des « marchands d'illusions », soulignant ainsi l'ambiguïté de la situation des retournés face à cette procédure dite de retour volontaire, pourtant marquée par divers degrés de contraintes, y compris – paradoxe délétère – celle que les retournés se voient amenés à s'approprier, voire à légitimer ce retour.

A l'artifice du « volontariat » de la procédure, les retournés se voient ainsi transformés malgré eux en ces « marchands d'illusions », et cela apparaît notamment dans les différentes façons dont ils présentent le projet de réinstallation financé par l'Ofii à leur entourage. Le projet est ce qui permet de justifier de ce retour : de sans-papiers contraints de quitter le territoire, ils deviennent des « entrepreneurs », des « créateurs d'entreprise ». Mais y croient-ils ou feignent-ils d'y croire ? L'illusion consentie ferait alors écho à celle des acteurs du retour pseudo volontaire, dont cette enquête tend à prouver qu'ils sont eux-mêmes fort sceptiques sur l'adéquation entre les beaux objectifs et leur si souvent défaillante réalisation.

Le financement est présenté aux familles comme un bien personnel, acquis en immigration. Ce projet paraît redonner ainsi du sens au temps passé en immigration. Il s'opère, avec les personnes chargées de les aider à réaliser ce projet, une mise en scène face à la famille où il s'agit de ne pas révéler l'origine de l'aide et de faire du retourné l'initiateur d'un projet économique qui ne vient guère de son initiative.

La plupart des retournés s'accrochent ainsi au projet élaboré, en France, sur financement de l'Ofii, et qui constituera pour la grande majorité, l'unique source de revenus qu'ils ont. Aussi la logique de survie a-t-elle tendance à prendre le pas sur le contenu du projet. La mise en œuvre des projets est pour beaucoup d'entre eux jugés trop lentes face aux urgences

quotidiennes. Les retournés tentent ainsi de gérer l'écart entre leurs attentes personnelles, celles de la famille et leurs confrontations aux réalités.

Les multiples demandes d'embauche inabouties, le clientélisme et la corruption sont autant d'éléments invoqués par les retournés pour souligner les difficultés quotidiennes qu'ils rencontrent à présent pour mettre en œuvre leur projet. Ousmane, rentré avec la volonté de « faire quelque chose pour son pays », estime que « les conditions d'accueil ne sont pas réunies ».

Certains investissent d'autres rôles afin de consolider leur statut au pays et de poursuivre leur quête de reconnaissance : mariage, reprise d'études, création d'une association de quartier…

Les retournés soulignent à présent la liberté retrouvée d'être chez soi, sans avoir besoin de « papiers » et surtout avec l'espoir qu'à présent ils pourront obtenir la place qu'ils souhaitent, être reconnu : « Parfois j'avais l'impression qu'en vivant dans ce pays-là, jamais je ne serais à la place qu'il faut. Jamais ils ne me mettront en France dans la place que je voudrais, moi personnellement. Ici au Sénégal, il y a la reconnaissance véritable de l'autre », « là-bas, on fait des efforts pour rien ».

L'ambigüité de l'aide vient en outre rejoindre l'interrogation sur une éventuelle forme d'assignation à résidence. Doutant du quotidien et estimant que si nécessaire, ils repartiront en France, tous évoquent la hantise du refus du visa et la volonté de voyager librement, ne serait-ce que pour avoir des contacts à l'étranger et y faire des affaires.

Ces lectures subjectives du temps en immigration rendent compte des contraintes et des arbitrages qui orientent les parcours migratoires et structurent la trajectoire biographique telle qu'elle se raconte dans le temps de l'enquête. Le temps est ici conçu à travers le décryptage nécessaire de leur parcours, afin de reconstituer les trajectoires et leurs retournements. Les retournés doivent dépasser la mise en échec des projets qu'ils projetaient en immigration et réévaluer leurs attentes. De la quête de papiers à la formulation d'une demande d'aide au retour auprès de l'Ofii, ils mettent en exergue les dynamiques de la construction de l'idée de retour jusqu'à sa réalisation, les éléments qui participent à l'acte migratoire.

CONCLUSION

Partant d'une analyse empirique de la transposition du principe d'expulsion dans le champ des politiques sociales en France appliquées aux étrangers, ce travail a envisagé les métamorphoses d'une situation caractérisée par la contrainte. Il a tenté de saisir les ressorts matériels et symboliques de la domination par une dialectique de l'assistance et de la force, dans l'entrelacs des mécanismes mis en œuvre lors des départs, dits « retours » des personnes expulsables. Il a noté, chaque fois qu'il semblait nécessaire, les si fréquents hiatus entre les discours et les pratiques d'une part, et d'autre part entre les droits fondamentaux des personnes, les lois et les traités, et les réalités sur le terrain.

Une des conclusions de la recherche est que de tels décalages ne sont ni anecdotiques ni susceptibles d'être ramenés à de simples « effets pervers » des politiques migratoires mais bien consubstantiels à ce qu'elles sont aujourd'hui. Ils seraient ainsi comme tels, est-on tenté de conclure, devenus inévitables si les principes, empreints de méfiance, de xénophobie et parfois de haine envers les étrangers, devaient demeurer.

Les politiques migratoires en question ne sont plus – il faut le préciser – le fait exclusif des pays riches, dits « d'accueil », mais ce sont désormais aussi celles des pays de départ (ou de transit) qui, par le fait de l'externalisation et des marchandages internationaux, sont enjoints de traiter le « risque migratoire » à la source. C'est ainsi par exemple que, comme au temps du mur de Berlin contre les « fuyards », les pays du Maghreb ont mis en place des dispositifs et promulgué des lois contre l'« émigration irrégulière ».

L'efficacité de telles barrières est une autre question, mais il n'est pas difficile de prédire que cette nouvelle forme d'empêchement de la mobilité à distance (de « chez nous ») se répandra, ce qui, par une perverse circularité, augmentera partout la crainte de l'étranger. Quant au résultat pour ce dernier, il est bien connu – et là réside le premier des « risques », bien réel celui-là – que c'est de rendre chaque jour plus dangereuse et plus coûteuse (non seulement en argent et en honneur de soi, mais aussi en vies) toute forme de mobilité.

La mobilité du « venu d'ailleurs », c'est aussi son « retour ». Les dangers évoqués ci-dessus ne sont peut-être pas toujours les mêmes que ceux de l'aventure de l'émigration : ils n'en sont pas moins grands. Il suffit pour s'en convaincre de lire, dans mon travail ou dans d'autres qui l'ont précédé, les témoignages de détresse et de marginalisation qui, même exprimés dignement et sobrement, paraissent être le lot de ces « retours » à la case départ. Et de songer à l'indifférence des retourneurs, dès lors que cela se passe loin de leurs regards

Un mythe ancien, très réactivé depuis quelques décennies en Europe, celui des « oiseaux de passage » (les étrangers n'auraient pas vocation à s'installer), quoique si souvent démenti — ce mythe revient sous divers avatars qui laissent mal présager d'un règlement de la question de la migration et de l'asile plus conforme au droit (qui relève non seulement de ces conventions mais aussi du bon sens) des personnes à circuler librement.

Aujourd'hui, ces avatars ont pour nom, entre autres,, la « circulation migratoire » et le « retour » – ce dernier terme est au centre de mon étude. Tout se passe comme si, en France

comme en Europe et ailleurs dans le monde, une hantise obsidionale poussait plus que jamais les pays hôtes à tenir à leurs immigrants ce langage : « Venez travailler chez nous dans la seule mesure où nous avons besoin de vous, mais surtout ne vous y installez pas. »

Un détour par l'histoire d'une pratique des États, qui met aussi à contribution nombre d'institutions, agences et ONG tant para-officielles que privées, agissant en autorités déléguées ou en sous-traitantes, a permis de montrer les fonctions politiques d'un dispositif de retour volontaire, commodément présenté comme un acte de bienfaisance, mais à l'abri duquel se cache mal, parfois, la coercition. L'analyse révèle que le retour volontaire se fonde moins sur les valeurs éthiques de respect du libre arbitre, du droit à la protection et de la dignité que sur des intérêts politiques. Les logiques qui sous-tendent sa mise en œuvre sont, dans une large mesure, les mêmes que celles qui justifient l'expulsion manu militari.

En deçà des principes humanistes, là est une manière parmi d'autres, révèlent observations et entretiens, d'écarter et finalement de reléguer ceux à qui l'on a fait savoir qu'ils n'étaient pas, ou plus, au bon endroit. La politique d'aide au retour a ainsi permis aux États d'instaurer non seulement un continuum, mais aussi un brouillage des genres, tant sémantique que factuel, entre protection et répression, entre le registre de l'adhésion et celui de la force brutale.

Une des conclusions de cette recherche, relayée presque unanimement par nos interlocuteurs, pour peu qu'on les écoute ou qu'on les pousse un peu dans leurs retranchements – car à la base, le métier de retourneur n'est pas confortable : comment le vivre bien, comment y croire, comment échapper au sentiment de faire du « sale boulot » ? – est que la séparation entre « volontaire » et « forcé » (que par une maladroite volonté d'atténuation on qualifiera parfois d'« involontaire ») est, sinon une imposture, du moins un leurre et une illusion.

Par de telles confusions, s'est étendue la capacité de contrôle sur les étrangers jugés indésirables, du traitement de leur expulsabilité à l'encadrement de l'après-retour. On doit noter que cette capacité, qui semble inépuisable en ressorts idéologiques, à base de méfiance, d'hostilité et d'une constante tentation de réprimer, se répercurte sur l'étranger en général – qui, même s'il est en règle ou simplement toléré, se voit sans cesse rappeler qu'il n'est qu'en sursis.

L'étude des enjeux qui sous-tendent une « offre » publique de retour face à de supposées « demandes » individuelles aura permis de mieux comprendre, je l'espère, la manière dont se construisent les frontières contemporaines, et avec elles le statut des expulsables, entre l'aide et la menace, entre la coopération et la peur, envisagées ici comme des alternatives discursives où se produit et se reproduit la maudite catégorie d'« irrégulier ».

Il s'est agi également de prendre la mesure d'un retournement qui consiste à réinventer le rapport des expulsables à leur expulsion et au franchissement des frontières. J'ai employé à dessein – je m'en suis expliquée – le mot « expulsion » pour désigner les plus diverses formes d'éloignement, y compris les « retours » : la méthode et l'enrobage lexical ont beau faire, l'intention est bien celle d'expulser. Précisément, la question de savoir par quelles métamorphoses une situation de contrainte manifeste peut devenir une « demande de retour », et cela dans le cadre d'un rapport inégalitaire, voilà qui permet d'envisager les politiques de

retour dans toute leur ambiguïté : dans leurs aspects positifs d'abord, comme des politiques auxquelles nul ne croit mais qu'on s'accorde à feindre de croire ; dans leurs aspects plus dignes de provoquer le scepticisme ensuite, en tant qu'elles ont ouvert le champ d'investigation à la question de l'efficacité symbolique et pratique de constructions imaginaires qui renvoient au pouvoir de contrôler les frontières. Si le retour relève d'une exigence formulée au niveau des États et de leurs instances représentatives, la « comédie du retour », imaginée par ceux qui ont fait l'expérience du départ contraint, montre à quel point la mobilisation des subjectivités peut être puissante.

On a vu progressivement s'instituer une véritable chaîne transnationale et multilatérale du contrôle des frontières – partout dans le monde et pas seulement dans les exemples autour du cas de la France et de sa sphère d'influence dont il a été question ici. On a vu s'aménager un espace de prise en charge sociale et institutionnelle, reliant les pays retourneurs aux pays des retournés (sur le mode actif/passif, ces deux derniers mots peu orthodoxes me semblent appropriés).

L'internationalisation des dispositifs de contrôle migratoire à distance, consécutive aux concertations imposées par l'UE aux pays limitrophes, m'a semblé, dans le cas malien, prendre une forme originale, rendue visible par cette création hybride, le Centre d'information et de gestion des migrations (Cigem), dont il est légitime de se demander si elle n'a jamais existé autrement qu'en rêve. Ni institution nationale ni organisation européenne (quoique clairement perçu à Bamako comme un cheval de Troie de la France et de son incorrigible impérialisme), le Cigem paraît, à l'exemple de l'OIM en tout point du globe, s'investir dans les interstices de l'État-nation et, pour le moins, créer des brèches dans son espace de souveraineté. Si j'ai tant insisté sur ce cas malien, c'est qu'il m'a paru avoir valeur exemplaire.

Car derrière cela, l'injonction au devoir d'accueil des expulsés, formulée par l'UE et par ses instances représentatives, faite à l'Etat malien, ainsi que la politique publique d'assistance aux Maliens et aux étrangers renvoyés, voilà qui donne à voir les effets sociopolitiques de l'externalisation du contrôle des frontières européennes et qui invite à se demander quel sens attribuer à l'irruption d'une politique pour les expulsés – que j'ai parfois ici rebaptisés « retournés », en hommage à ces Africains de l'Ouest qui savent avec talent tourner en dérision certains de nos euphémismes. Il ne s'agit pas de négliger les causes intérieures aux sociétés d'accueil ni de leurs institutions supranationales qui, en matière de respect des droits de l'homme (ou, plus cyniquement, de la façon de s'y prendre pour ne pas choquer les esprits), veillent de plus en plus au grain : il s'est agi aussi pour moi de constater à quel point les expulsions dans leur forme brutale aboutissaient à trop d'impasses, dont la moindre n'est pas celle des États sources de refuser de coopérer. D'où les méthodes plus paisibles en apparence et les nombreuses manigances associées qui ont pour doux nom « retour volontaire » et « codéveloppement », et qui entretiennent la fiction de rapports égaux entre pays.

Des situations d'expulsabilité aux transformations politiques et sociales créées par les renvois dans les pays de redestination, le processus du retour (ou disons, des retours) révèle

l'abondance des acteurs sociaux impliqués. On pourrait même dire – sans nécessairement y voir du mal, tant à la base les bonnes volontés se multiplient, souvent désinterressées – que plus les expulseurs injectent de l'argent dans cela, et plus les entités auxquelles se rattachent ces acteurs se multiplient. Un appel d'air, en quelque sorte.

La délégation des politiques d'assistance et de contrôle des déplacements de populations engendre des systèmes d'intermédiation aussi variés que complexes, qui laissent entrevoir la constitution d'un véritable marché du retour. Là est une piste, seulement effleurée ici, qu'il conviendra d'explorer davantage dans différents contextes. Par delà cette dimension financière, encore trop peu étudiée, le rôle croissant des « prestataires de service », qu'il s'agisse d'associations, d'ONG, d'organisations internationales telles que l'OIM ou d'acteurs privés, contribue à étendre certaines modalités du contrôle migratoire, reformulées selon de nouveaux principes d'action, incorporant des répertoires idéologiques et techniques pluriels.

La contribution de ces nouveaux courtiers à l'élaboration des politiques migratoires, leurs pratiques de traduction et de double langage, les logiques de concurrence et de coopération qui les traversent soulèvent des enjeux théoriques et politiques qui restent à mieux connaître. On peut se demander en attendant, et pour finir, si les États, pourtant très soucieux de leur souveraineté, ne jouent pas là les apprentis-sorciers en déléguant à des instances si peu contrôlables le contrôle anti-migration de leurs frontières.

ANNEXES

Annexe 1 L'EXPULSION DES ROMS ROUMAINS, UN SUJET DE DISCORDE AU CŒUR DE LA DIPLOMATIE FRANCO-ROUMAINE PORTE SUR LA SCENE EUROPEENNE (2008 A 2012), **p. 632**

Annexe 2 PRESENTATION DE L'ASSOCIATION MALIENNE DES EXPULSES (AME), **p.636**

Annexe 3 LA CREATION DE L'ASSOCIATION DES REFOULES D'AFRIQUE CENTRALE AU MALI (ARACEM), **p.643**

Annexe 4 OBJECTIFS ET ACTIVITES DE L'ASSOCIATION RETOUR, TRAVAIL ET DIGNITE (ARTD), **p.644**

Annexe 5 LES STATUTS DE L'ASSOCIATION TOUNKA TE DAMBE DON (ATTDD), **p.645**

Annexe 6 STANDARDS POUR UN ACCUEIL HUMANITAIRE D'URGENCE DES MIGRANTS DE RETOUR AU MALI, **p.646**

Annexe 1 L'EXPULSION DES ROMS ROUMAINS, UN SUJET DE DISCORDE AU CŒUR DE LA DIPLOMATIE FRANCO-ROUMAINE PORTE SUR LA SCENE EUROPEENNE (2008 A 2012)

4 février 2008 : signature d'un partenariat stratégique entre les gouvernements français et roumains en matière de dialogue politique, de développement économique, de mobilités universitaire et scientifique, de circulation des personnes, de défense et de sécurité. La signature prochaine d'un accord de coopération entre l'Agence nationale pour les Roms (organisme gouvernemental roumain) et l'Anaem visant à promouvoir la politique française de réinsertion est annoncée (Le Figaro, 4/2/2008).

16 septembre 2008 : 1er sommet européen sur les Roms à Bruxelles durant la Présidence française.

24 juillet 2009 : Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat aux affaires européennes, en visite à Bucarest pour « faire le point sur la mise en œuvre du partenariat stratégique franco-roumain conclu en février 2008 et évoquer les coopérations industrielles entre la France et la Roumanie » (sécurité de l'approvisionnement en gaz naturels, coopération dans le domaine nucléaire) mais aussi « la question de la prise en charge par la Roumanie des ressortissants Roumains rapatriés » sur fond de coopération policière et de lutte contre la criminalité (communiqué du MAE).

11-12 février 2010 : Nouvelle visite de Pierre Lellouche à Bucarest où il est question de « contrôler les allers et retours des Roms roumains entre la France et leur pays d'origine » (Le Monde, 13/2/2010). A l'issue de cette rencontre avec le Premier ministre roumain, Emil Bloc, trois décisions sont annoncées : la désignation prochaine d'un secrétaire d'Etat roumain chargé du suivi la réinsertion des Roms (le « chaînon manquant dans la surveillance et la réinsertion » selon P. Lellouche), l'envoi d'un contingent renforcé de policiers et de magistrats roumains en France pour « démanteler les trafics d'êtres humains », un renforcement de la coopération visant à mobiliser des fonds européens au service de la réinsertion de la communauté rom par la Roumanie.

« Le secrétaire d'Etat français aux Affaires européennes Pierre Lellouche a plaidé à Bucarest pour une "mobilisation commune" franco-roumaine pour endiguer les allers-retours de Roms roumains en France et travailler au niveau européen à leur insertion ». « Il n'y a pas de garantie qu'ils ne reviennent pas […] et l'un des objectifs du déplacement est d'obtenir des garanties de la partie roumaine ». (AFP).

Critique de la politique des « retours humanitaires » sur fond de racisme institutionnel coté roumain : « Leur donner de l'argent est inefficace, car la plupart retournent en France pour réclamer à nouveau de l'argent » a déclaré Marian Titulescu, secrétaire d'Etat de l'Intérieur, « Nous avons des problèmes physiologiques, naturels, de criminalité au sein de certaines communautés roumaines, spécialement parmi les communautés de citoyens roumains d'ethnie rom » a affirmé Teodor Baconschi, ministre des Affaires étrangères et ancien ambassadeur à Paris. (AFP)

25 février 2010 : Ilie Dinca, Secrétaire d'Etat aux Roms de Roumanie et Président de l'Agence nationale des Roms (ANR) rencontre le directeur général de l'Ofii, Jean Godfroid, en présence de Yann Drouet, chef adjoint du cabinet d'Eric Besson, ministre français en charge de l'immigration. L'accord entre l'Anaem et l'ANR annoncé en 2008 n'a pas abouti, l'implication des institutions roumaines dans la mise en œuvre du programme de réinsertion est toujours requise ainsi que la coordination des actions de l'Ofii en Roumanie avec les programmes de développement engagés à l'échelle locale, avec le concours de l'UE. Dans un contexte de tensions politiques vives, le représentant de l'ANR s'est cantonnée à féliciter un « état d'esprit qui ne stigmatise pas une catégorie de population d'un pays membre à partir entière de l'UE » et s'est engagé à transmettre les coordonnées de ses représentants locaux à l'Ofii (communiqué de l'Ofii).

8 avril 2010 : 2e Sommet européen sur les Roms à Cordoue marqué par l'absence de la plupart des représentants des Etats membres.

28 juillet 2010 : l'Elysée a annoncé une série de mesures concernant les « gens du voyage et des Roms » et ordonné de procéder, dans les trois mois à l'évacuation des 200 campements illégaux recensés De nouvelles visites diplomatiques à Bucarest sont annoncées pour renforcer la coopération dans le domaine sécuritaire et pour « favoriser l'emploi et les projets de développement en faveur des populations Roms dans leur pays d'origine » (communiqué de la présidence).

30 juillet 2010 : Discours xénophobe du Président français Nicolas Sarkozy à Grenoble au cours duquel il annonce une « guerre » contre les trafiquants et les délinquants, amalgamant insécurité et immigration. Le même jour, une vingtaine d'associations roumaines ont envoyé une lettre au Secrétaire d'Etat, P. Lellouche et l'ont invité à visiter des communautés roms de Roumanie pour y voir les conditions dans lesquelles vit cette minorité : « Nous espérons que vous aurez ainsi une image plus claire des conditions réelles de vie des Roms et comprendrez leur besoin de mobilité à travers l'Europe. […]. Nous sommes convaincus que vous serez indigné en découvrant que beaucoup de communautés de Roms sont privées d'accès à l'éducation et aux services minimum de santé, et vivent sans électricité ni eau courante, en bref dans des conditions dignes du Moyen Age ». « Sous l'en-tête « Liberté, égalité, fraternité – mais pas pour les Roms », les ONG reprochent à la France, « jadis à l'avant-garde des luttes pour les droits de l'homme » d'avoir adopté des « mesures discriminatoires, fondées sur l'amalgame entre ethnie et délinquance » (Le Monde, 30/07/2010).

31 juillet 2010 : Nomination d'un secrétaire d'Etat chargé de la réinsertion des Roms, Valentin Mocanu, rattaché au ministère roumain du Travail : il « gérera les problèmes des Roms, dans le cadre des relations avec la France » (communiqué du gouvernement roumain).

5 août et 9 août 2010 : Circulaires du ministère de l'Intérieur français sur l'évacuation des campements illicites visant « en priorité ceux des Roms ».

18 août 2010 : Valentin Mocanu a annoncé le rapatriement de 371 Roms depuis la France d'ici le 26 août. Il ajoute : « Tous ces retours sont basés exclusivement sur la procédure de retour volontaire ». Paris s'empresse de confirmer. Le ministre roumain des affaires étrangères, Teodor Baconschi, s'est dit inquiet des « risques de dérapage populiste » et de « réactions xénophobes », et espère que la légalité sera respectée pour chacune des « expulsions » effectuées par la France, faisant écho à des craintes exprimées par des ONG roumaines de défense des Roms. En outre, il a rappelé que la Roumanie « ne peut pas bloquer à la frontière » ses citoyens, membres de l'UE, s'ils « n'ont pas commis une infraction prouvée en justice par un verdict définitif » (AFP).

24 août 2010 : Réunion interministérielle en France entre François Fillon, Brice Hortefeux (Intérieur), Eric Besson (Immigration) et Pierre Lellouche (Europe). Le 1er ministre insiste sur « la nécessité d'approfondir le travail de coordination avec les autorités roumaines et bulgares, et d'accentuer les initiatives dans le cadre européen » (communiqué de Matignon). Il annonce qu'il saisira le président de la Commission européenne sur la situation des Roms et réaffirme que « les actions entreprises cet été sont conformes à la législation française et européenne ».

25 août 2010 : Déclaration de Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne et commissaire européenne à la justice et aux droits des citoyens, sur la situation des Roms en Europe : « J'ai suivi avec une grande attention, et avec une certaine inquiétude, l'évolution de ces derniers jours en France. […]. J'ai donc demandé à mes services d'examiner la situation en France dans son ensemble, et d'analyser en particulier si toutes les mesures prises respectent pleinement le droit de l'UE ». La France a été critiquée par l'ONU, la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et par le Vatican.

Réunion de travail franco-roumaine à Paris associant E. Besson, B. Hortefeux et P. Lellouche et les secrétaires d'Etat roumains D. V. Fatuloiu (ordre public) et V. Mocanu (insertion des Roms) : déclaration politique sur la volonté commune de mieux gérer les flux migratoires bilatéraux, de renforcer les politiques d'intégration et d'approfondir la coopération policière (14 policiers roumains et un magistrat sont dépêchés à Paris) afin de combattre le trafic des êtres humains. Néanmoins, Valentin Mocanu a averti Paris du risque que les mesures adoptées puissent « dégénérer dans le racisme et la xénophobie » (AFP).

27 août 2010 : Le comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'Onu a dénoncé les renvois massifs et collectifs des Roms de Roumanie et de Bulgarie, « victimes d'une montée […] des violences à caractère raciste » en France.

Démenti du ministre français en charge de l'immigration : « La France respecte les règles européennes relative à la libre circulation et au séjour », « les règles en vigueur concernant l'éloignement », « ne met en œuvre aucune expulsion collective » et « privilégie les retours volontaires et aidés ».

31 août 2010 : Besson et Lellouche ont rencontré la Commission européenne à Bruxelles : « L'action menée par le gouvernement français a donné lieu à de nombreuses caricatures et à des amalgames

inacceptables. La dimension européenne de l'intégration des Roms est évidente et doit mobiliser l'ensemble des politiques communautaires » (communiqué de presse du gouvernement français).

6 septembre 2010 : Réunion informelle « sur les Roms » des ministres européens en charge de l'immigration à Paris présentée comme un « séminaire de travail sur l'asile et la lutte contre l'immigration irrégulière ». Le ministre de l'Intérieur italien a considéré qu'il n'y avait « pas de sanctions suffisantes dans le cas où ces limitations [au droit d'installations des citoyens européen sur le territoire d'un autre EM, au delà de trois mois] ne sont pas respectées ». L'Italie avait affirmé que la réunion en question porterait exclusivement sur la situation des Roms, une affirmation démentie par F. Fillon (Premier ministre français) puis par l'ensemble des parties prenantes : « On n'a pas parlé des Roms ». (Euractiv) A Bucarest, l'Alliance civique des Roms a organisé une manifestation en protestation à cette réunion qualifiée de « sommet de la honte » : des manifestants ont arboré des T-shirts sur lesquels on pouvait lire « rom pakivalo » (rom respectable), « stop sarkozy », d'autres scandaient « Liberty and Equality », « stop the expulsions » (RFI).

7 septembre 2010 : La Commission européenne (CE) a créé une « Task force Rom » chargée d'évaluer l'utilisation des fonds européens par les EM pour l'intégration des Roms, un rapport doit être rendu avant la fin de l'année. Elle analysera le suivi donné à la communication de la CE du 7 avril dernier (IP/10/407 ; MEMO/10/121) qui prônait la mise en place de programmes concrets pour l'intégration des Roms. La CE demande par ailleurs à la présidence belge d'organiser une rencontre entre les ministres de la justice et des affaires sociales afin d'identifier une utilisation plus appropriée des fonds nationaux et des fonds européens pour l'intégration des roms. Sur les 27 EM, 12 (Bu, Cz, Es, Fi, Gr, Hg, Ir, Po, Ro, Si, Sk) ont mis en place des programmes de soutien pour les Roms (parmi d'autres groupes vulnérables) pour un budget total de 17,5 milliards d'euros (13,3 provenant du FSE), soit 27% du total de leur budget en provenance du FSE. Depuis mai 2010, les EM peuvent utiliser les fonds européens de développement régional pour mettre en œuvre des programmes visant la minorité rom.

9 septembre 2010 : résolution du Parlement européen demandant à la France et aux autres Etats membres de l'UE de « suspendre immédiatement toutes les expulsions de Roms » (doc. P7_TA (2010)0312).

Eric Besson, accompagné de Pierre Lellouche, a rencontré le chef de la diplomatie roumaine, Teodor Baconschi à Bucarest. Devant le presse, ils s'accordent pour « mettre fin aux polémiques stériles »et pour aller plaider ensemble, à Bruxelles, en faveur d'un nouveau plan d'inclusion social en faveur des Roms. La déclaration conjointe annonçait, une fois de plus, le renforcement de la coopération dans la lutte contre la délinquance (10 policiers roumains sont de nouveau envoyés en France et un échange de magistrats de liaison est prévu), la mise en œuvre de l'accord franco roumain sur les mineurs rapatriés sera à l'issue de sa ratification par la France (il sera adopté en octobre par le Parlement puis rejeté par le Conseil constitutionnel le 4 novembre 2010), des mesures relatives à la réinsertion et à l'intégration des citoyens roumains roms.

Les considérations humanitaires affichées par le gouvernement français pour justifier des expulsions sont mises en doute par Bucarest, par la voie du ministre des Affaires étrangères roumain, qui oppose l'hypocrisie d'un dispositif coûteux et son aspect potentiellement coercitif : « Nous ne savons pas à quel point ces retours sont volontaires. Nous sommes très sceptiques quant à la question du rapatriement volontaire payé. La France a dépensé 18 millions d'euros pour ces rapatriements. Cet argent aurait pu être investi dans des projets concrets d'insertion» (Le Monde, 11/9/2010)

« La France se singularise en Europe par le fait que nous avons le droit des étrangers en situation irrégulière le plus protecteur d'Europe, que nous travaillons en permanence sous le contrôle du juge. La France se singularise par le fait que lorsqu'elle renvoie dans son pays un étranger en situation irrégulière, dont des Roumains, elle leur apporte une aide financière de 300 euros par personne et de 100 euros par enfant et une aide à la réinsertion » (Eric Besson sur France info le 10/09/2010)

13 septembre 2010 : Annulation des circulaires ciblant spécifiquement les campements de Roms

20 octobre 2010 : la procédure d'infraction contre la France à propos de l'application de la directive européenne de 2004 sur la libre circulation est « seulement mise en attente » a déclaré V. Reding. La Commission européenne se donne encore 4 semaines pour déterminer si les expulsions comportaient des actions discriminatoires. Paris reste sous surveillance, mais a apporté les garanties suffisantes

selon la Commission, qui veillera à l'adoption des mesures nécessaires pour la transposition de la directive 2004.

25 octobre 2010 : Eric Besson annonce la mise en place d'un nouveau programme d'aide à la réinsertion dans leur pays d'origine des ressortissants roumains en situation irrégulière sur le territoire national. Prévu pour 2011 et doté d'un budget d'un million d'euros, il doit permettre « de proposer aux ressortissants roumains en situation irrégulière en France un véritable accompagnement à la réinsertion dans leur pays d'origine, par la création pérenne d'activités et d'emplois. Les collectivités territoriales françaises candidates pourront s'y associer » (communiqué du ministère de l'immigration). Le gouvernement français mettra à la mise à disposition du gouvernement roumain (à partir du 1/1/2011) un assistant technique, placé auprès du secrétaire d'Etat chargé de l'insertion sociale des Roms (Mocanu). Du 1er janvier au 17 octobre 2010, 8 601 roumains ont été reconduits dans leur pays d'origine dont 1 154 de manière contraintes et 7 447 de manière volontaire. Pour 2009, 146 projets de réinsertion en Roumanie financés par l'Ofii pour un montant d'aide global de 709 560 d'euros. Le directeur de l'Ofii, Jean Godfroid est chargé d'organiser une mission en Roumanie pour la mise en place d'un partenariat avec les autorités roumaines pour donner suite aux engagements annoncés le 9/9/2010.

5 avril 2011 : l'entrée de la Roumanie dans l'espace Schengen a été au cœur de la rencontre des ministres des affaires français et roumains franco-roumain : si la Roumanie a « vocation à rejoindre l'espace Schengen », la France a estimé que toutes les conditions n'étaient pas encore réunies.

17-18 avril 2011 : Le ministre français de l'Intérieur Claude Guéant s'est rendu à Bucarest : le déploiement de policiers européens aux frontières roumaines est présenté comme une façon de contourner la corruption des fonctionnaires. Malgré la ferme opposition de la présidence française concernant l'entrée de la Roumanie dans l'espace Schengen, le ministre a tenu à ce sujet un discours optimiste en soulignant les efforts techniques réalisés de la Roumanie en la matière. En revanche, il a réitéré la poursuite de la politique d'expulsion des roumains en situation irrégulière en France : « Paris va continuer à nous renvoyer des hordes de personnes interlopes et de mendiants » a ainsi écrit le journal roumain Adevarul (19/4/2011). Stoppée à l'été 2010, la reprise du programme de réinsertion de l'Ofii est annoncée.

3 au 5 octobre 2011 : Le directeur de l'Ofii, Arno Klarsfled s'est rendu en Roumanie pour faire le bilan du programme de réinsertion et défendre la politique d'expulsion chiffrée française. Par delà ses annonces sécuritaires, ses propos sur la responsabilité des Roms concernant leurs conditions de vie ont suscité la polémique : « J'ai vu des familles de huit enfants qui vivent dans une pièce. Ce n'est pas bien. On ne fait pas huit enfants quand on n'a qu'une pièce. Après, les chefs des mafias viennent et disent : tu vas m'en donner deux pour aller mendier ou faire le trottoir. La France sera très dure et il y aura un renforcement des mesures législatives pour mettre un terme à tout cela. […] La France va continuer à inciter les Roms à rentrer en Roumanie en leur donnant 300 euros. Mais si la crise continue, ces mesures vont être de plus en plus critiquées. Le discours des associations ne dépeint pas une réalité objective mais a tendance à énerver une bonne partie de la population et à faire monter l'extrême droite. » (Le Monde, 5/10/2011).

26 août 2012 : une nouvelle circulaire interministérielle est adoptée concernant « l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuations des campements illicites ». Si le ton politique a changé, les pratiques de renvois se poursuivent.

12-13 septembre 2012 : Les ministres français en charge de l'intérieur et des affaires étrangères ont rencontré le Président de la Roumanie, le Premier ministre, et les ministres en charge de ministre de l'intérieur et des affaires sociales, au sujet de l'« intégration des populations d'origine rom ». En réponse, le gouvernement roumain a affirmé qu'il « ne se déroberait pas à ses responsabilité » et fait appel au soutien de l'UE. Un « accord-cadre entre l'OFII et le ministère du Travail, de la famille et de la protection sociale et le ministère de l'Intérieur de la Roumanie pour la mise en œuvre, à titre expérimental, d'une aide à la réinsertion des familles des citoyens roumains appartenant à la minorité rom, rentrés de France avec une aide au retour de l'Ofii » est conclu : il ne vise que 80 familles rentrées de France (Communiqué conjoint des ministres français).

1er février 2013 : Malgré l'annonce de sa suppression, la réforme de la politique française d'aide au retour maintient l'octroi d'une incitation financière pour les ressortissants européens.

Annexe 2 PRESENTATION DE L'ASSOCIATION MALIENNE DES EXPULSES (AME)

Contexte

Actuellement au Mali, on note l'arrivée en moyenne de deux expulsés venant de France. Aucun accueil n'est prévu au niveau de l'Etat malien. L'Etat malien accueille des groupes plus nombreux d'expulsés et leur donne souvent un pécule : c'est le cas pour les expulsions d'Espagne. Au niveau du continent africain, on assiste généralement à des expulsions massives, notamment de Libye.

Pour les expulsés de France, notamment, c'est « la galère » dès l'arrivée à l'aéroport. La plupart du temps, les expulsés arrivent à l'aéroport démunis et sans avoir pu contacter la famille. Ayant souvent refusé l'expulsion, ils ont subi des violences physiques et psychologiques de la part des policiers.

De janvier 2007 à novembre 2007 : 479 maliens ont été expulsés de France par Air France, 97 par d'autres compagnies telles que la CAM, Royal Air Maroc, Air Sénégal International et d'autres. 328 maliens ont été refoulés de Libye, 656 de l'Espagne, 114 rapatriés volontaires du Maroc, 11 personnes de Suisse, 5 personnes d'Allemagne, 6 personnes des USA, 1 personne du Luxembourg, 1 personne du Canada, 3 personnes de la République Démocratique du Congo et 3 personnes de Grande Bretagne.

Association Malienne des Expulsés (AME) et son collectif de soutien

Notre histoire – Nos actions

I. HISTORIQUE DE L'ASSOCIATION MALIENNE DES EXPULSES (AME)

Notre association a été créée le 6 octobre 1996 suite à des expulsions massives de Maliens immigrés dans le monde entier (France, Angola, Arabie Saoudite, Libéria, Zambie, etc.). A cette époque, nos compatriotes, démunis et humiliés par leur mésaventure, se réunissaient au Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur (HCME). Ousmane Diarra, expulsé d'Angola, prit l'initiative de les réunir pour tenter de leur venir en aide en créant l'Association Malienne des Expulsés (AME). Un collectif de soutien mobilisant plusieurs organisations et individus se mit en place pour mener des actions communes. Une des premières actions significatives de l'AME fut d'organiser, en 1997, une marche de soutien dans Bamako pour faire libérer 77 Maliens expulsés de France par le « 36ème charter Debré » et emprisonnés par le gouvernement malien de l'époque. Deux semaines après cette marche, les expulsés emprisonnés étaient remis en liberté.

Après le Forum Social Mondial de Bamako qui s'est déroulé du 19 au 23 janvier 2006,
- grâce à de multiples contacts avec plusieurs associations et collectifs du Nord, tels que Droits devant !!, No vox, Migreurop, la Cimade, représentant un potentiel de soutien fort,
- au vu de l'importance qu'engendre la synergie de plusieurs mouvements ouvriers et paysans en termes de soutien au Sud,
- et surtout face aux politiques d'émigration des pays du Nord de plus en plus discriminantes pour les Maliens,

Nous avons ressenti la nécessité impérieuse de mobiliser nos forces en faveur des expulsés et des sans papiers, afin de les rassembler et de les soutenir dans la revendication de leurs droits en intervenant auprès des pouvoirs publics « d'ici et là-bas », d'autant qu'il existe aujourd'hui une volonté d'actions communes au Sud comme au Nord.

II. OBJECTIFS

L'association malienne des expulsés a pour objectif général le soutien, l'accompagnement administratif, médical, juridique et la sensibilisation des personnes en retour forcées vers le Mali.

Nous avons deux axes d'actions :

- soutien humanitaire d'urgence aux expulsés et des refoulés
- revendication pour le respect des droits des migrants, notamment des expulsés, sensibilisation des populations et interpellation des pouvoirs publics

Nos objectifs spécifiques sont les suivants :

1. Accueillir les expulsés à l'aéroport et à la gare

2. Assurer un suivi médical et psychologique des expulsés

3. Aider au recouvrement des biens des expulsés

4. Déclencher des poursuites judiciaires auprès des institutions internationales de justice pour les violations des droits de l'homme par les pays expulseurs.

5. Faire des recours devant les conseils d'états des pays dont les consulats refusent les visas aux Maliens.

6. Créer des activités économiques pour l'insertion des expulsés et pour concourir à l'autonomie financière de l'association

7. Coopérer avec toute association apolitique de démunis, réfugiés et apatrides.

8. Développer des stratégies d'actions non violentes pour la reconnaissance du droit fondamental de toute personne à se déplacer dans le but d'assurer sa survie et celle de sa famille « ici ou là-bas ».

9. Mobiliser un collectif de soutien pour qu'il exerce un moyen de pression auprès des consulats réfractaires à la délivrance des visas.

10. Encourager et participer à des actions communes avec des associations du Nord dans le but de « globaliser « les luttes et ce dans un esprit de partenariat.

III. ACCUEIL ET ASSISTANCE AUX EXPULSES ET REFOULES

L'AME fait partie d'un réseau de soutien avec les sans papiers et les expulsés, notamment en France (Droits devant, La Cimade, Réseau Educations Sans Frontières) et en Espagne (Association Pour les Droits de l'Homme en Andalousie) qui nous informent rapidement des expulsions en cours et qui suivent les dossiers avec nous. La plupart du temps, les expulsés arrivent à l'aéroport démunis et sans avoir pu contacter la famille. Grâce au contact que nous établissons avec eux, nous pouvons, dans un climat de confiance, recueillir leurs témoignages faisant souvent état de mauvais traitements tant physiques que psychologiques. Par la suite, nous mettons en place une assistance juridique.

Nous tenons une permanence dans notre local du quartier Korofina à Bamako, lieu qui permet aussi aux expulsés de se rencontrer.

- **L'organisation d'un accueil à l'aéroport**

Notre 1ère action est d'accueillir ces personnes à l'aéroport. Soit des associations de soutien dans les pays expulseurs nous informent, soit le personnel de la sécurité civile malienne à l'aéroport nous avertit. Grâce à l'acquisition d'une voiture 5 places, nous sommes autonomes pour aller tous les jours à l'aéroport. La personne chargée de l'accueil aux expulsés à l'AME, elle- même expulsée de France, peut établir un contact assez rapide en créant un climat de

confiance. Elle raccompagne très souvent les expulsés dans leur famille ou leur contact à Bamako. L'accueil réservé à l'expulsé à son arrivée dans la famille n'est pas toujours digne de ce nom, on note souvent du mépris et de l'indifférence.

- **La permanence de l'AME : prise de témoignages et accueil**

Soit la personne expulsée vient dans notre local très rapidement, témoigne et expose ses problèmes directement, soit elle est plus dans l'attentisme et, dans ce cas, la personne chargée de l'accueil essaye de la sensibiliser pour qu'elle puisse exprimer ses craintes et ses attentes, notamment en allant lui rendre visite dans sa famille.

Le local est le lieu de rendez vous des expulsés. Ils y sont accueillis et écoutés. Une secrétaire permanente est là pour prendre leur témoignage. Le fait de se retrouver entre expulsés, d'échanger sur les vécus de chacun, de préparer un thé ensemble, est d'un réconfort inestimable. Chacun peut, grâce à nos moyens de communication, téléphone et accès à internet, entrer en communication avec leurs familles ou avocats, associations de soutien dans le pays expulseur.

- **L'assistance médicale pour les personnes touchées physiquement et celles qui suivent un traitement médical**

Nous apportons un soutien médical si besoin : si l'expulsé a subi des brutalités policières, l'AME l'aide pour avoir des soins d'urgence et l'acquisition de certificat médical, si l'expulsé était sous traitement en France, l'AME le met en contact avec des structures de santé (cas de tuberculose, de VIH-sida, etc.). En parallèle, nous poursuivons des démarches avec des structures médicales et des ONG (Médecins sans Frontières, etc.) pour avoir un accès plus facile aux soins.

- **L'hébergement provisoire**

Nous avons aussi organisé un hébergement provisoire dans notre local à Bamako, dans le quartier de Korofina car quelques expulsés n'ont aucun endroit où dormir ou ont honte d'aller tout de suite dans leur famille. Une aide au transport est donnée à l'expulsé démuni au cas où il souhaite rejoindre son village ou sa région d'origine.

- **L'assistance juridique**

L'expulsion précédée de l'incarcération met la plupart du temps la personne dans l'impossibilité de récupérer ses biens, son argent placé à la banque et l'empêche de régulariser sa situation auprès de son employeur. Souvent, des « irrégularités » auraient dues rendre impossibles les expulsions (mariage dans le pays d'émigration, promesse d'embauche, etc.). Il est aussi à déplorer aussi les mauvais traitements subis, telles que les brutalités policières tant physiques que psychologiques. Nous avons mis en place un partenariat avec trois cabinets d'avocats à Bamako qui sont prêts à « nous donner un coup de main ». La formation juridique d'intervenants de La CIMADE organisée en Mars 2008 nous a permis d'être plus opérationnels avec l'appui de 09 jeunes juristes maliens formés sur les lois Européennes d'immigration et d'asile. Des structures internationales comme LDH, RESF, Amnesty International France et Belgique, Survie et Migreurop nous apportent leurs expertises pour le suivi des dossiers en cours.

- **La constitution d'un réseau via internet**

La mise en réseau de l'association tant avec les associations du Sud que les associations du Nord permet de soutenir des manifestations et pétitions pour une synergie des luttes et un renforcement dans la pratique de défense des expulsés ; elle permet aussi d'être informé en temps réel sur les événements liés à la question des conditions de vie et d'évolution du statut des travailleurs migrants et de leur famille.

- **Le nombre d'expulsés accueillis**

De1996 a aujourd'hui, l'association compte 287 membres actifs (expulsés et sympathisants). L'AME a accueilli depuis janvier 2007 plus de 150 expulsés, majoritairement de France, d'Espagne et plus de 100 refoulés à la frontière (Tinzawaten, Algérie)

- **Le soutien aux refoulés**

Le Mali est un pays de transit pour de nombreux candidats maliens et subsahariens au départ qui rejoignent la frontière algérienne pour aller ensuite, vers le Maroc ou la Libye, avant d'essayer d'atteindre l'Europe. Vu la situation dramatique que vivent les refoulés et les candidats à l'émigration aux portes du Mali (Algérie, Mauritanie, Maroc, Libye), l'AME a décidé d'élargir son action depuis 2006 en direction des refoulés. Elle a mené en 2007 une mission de repérage à Gao, Kidal et Tinzawaten (à la frontière avec l'Algérie) où elle a pu rencontrer de nombreux refoulés et candidats au départ. Elle a pu témoigner de la très dure situation que subissent ces personnes à Tinzawaten. La délégation de l'AME était accompagnée du Père Anselme de la mission catholique de Gao avec qui l'AME entretient des contacts réguliers pour le soutien aux refoulés. Elle a pu également renforcer ses contacts à Kidal. Lors de cette mission, une dizaine de refoulés sont retournés avec l'AME pour rejoindre leur village ou pays. Depuis juillet 2007, nous avons ouvert notre permanence aux refoulés et nous avons hébergé à ce jour 2349 personnes que nous avons accompagnées. Les non nationaux ont été mis en contact avec leurs représentations diplomatiques ou leurs communautés résidant au Mali.

IV. SENSIBILISATION ET MOBILISATION

Grâce à la mobilisation d'un collectif de soutien actif (réseau Kayira, CAD Mali, LJDH, AMDH, journal Sanfin, Jeunesse UA, etc. ainsi que des personnes ressources), tout un travail de sensibilisation a été fait auprès de la société civile malienne, les autorités publiques et vers l'opinion internationale par rapport au problème des expulsions.

- **L'organisation de rencontres**

- une conférence débat le 1er juillet 2006 sur le thème des migrations, ceci dans le but de nous associer symboliquement aux deux conférences non gouvernementales euro-africaines sur le respect des droits fondamentaux des migrants qui avaient lieu à Madrid (10 et 11 juillet) et à Rabat (30 juin et 1er juillet)

- une Journée de réflexion sur l'immigration clandestine le 7 juillet 2007, axée sur trois thèmes : « immigration clandestine, quelles alternatives face aux drames vécus dans le désert et sur la mer », « droit des migrants, cas des refoulés africains laissés aux frontières sud externalisées de l'Europe », « approche du codéveloppement, stratégies ici et là-bas, démystification du mieux être ailleurs ».

Depuis 2006 l'AME organise la journée du 18/12 pour faire la promotion de la Convention Internationale sur la Protection des Droits des Travailleurs Migrants et de leur Famille à travers des émissions radios, des conférences de presse et des animations culturelles et ainsi attirer l'attention de l'opinion publique sur les difficultés faites par les pays non signataires de la dite Convention et interpeller les uns et les autres à ratifier ce document adopté en Assemblée Générale aux Nations Unis le 18 décembre 1999, entré en vigueur le 11 juillet 2001 après signatures par 25 pays essentiellement du Sud. Nous faisons des communications de presse et des conférences contre Frontex le 8 juin pour dénoncer les mécanismes d'externalisation des frontières et le rôle donné aux pays de transit Maghrébins pour appliquer les programmes UE de contrôles des Flux migratoires et qui occasionnent les refoulements en cascade (de frontière en frontière).

Nous célébrons également le Boston May Day du 1er Mai de chaque année pour commémorer les luttes syndicales des ouvriers de Chicago (USA) afin d'obtenir des meilleurs conditions de travail et de traitement salariale avec des congés.

A chaque conférence, de nombreux expulsés et refoulés témoignent de leur vécu.

L'AME a organisé les 15- 16 Mars 2008 des journées ouvertes à Bamako (centre Djoliba) pour donner la parole aux migrants et aux organisations de la solidarité internationale afin de dresser un tableau actuel des conséquences des politiques migratoires à l'œuvre dans les pays d'accueil et de transit ; ainsi les participants ont produit l'Appel de Bamako qui retrace les préoccupations et les doléances à l'endroit des autorités publiques.

- **La participation à des rencontres nationales et internationales,** notamment le Forum social mondial à Bamako en 2006 et à Nairobi en 2007 Mais également le Forum des Peuples qui s'organise chaque année au Mali en contre sommet de la Rencontre du G8. Notre président a été convié à la rencontre de Bouznika (Maroc 26 janvier 08) et nous avons ensuite participé aux assisses du FSMAGH (le forum maghrébin d'El Jedida) qui a donné naissance au comité de suivi du Manifeste Euro Africain de Rabat les 25-27/7/08.

Nous avons été invités par la SPIDH du 30 juin au 3 juillet 2008(3ème forum des droits Humains de Nantes 2008) a contribuer à la réflexion sur la migration, les droits humains et le développement. Nous sommes partie prenante du Réseau Etrange Rencontre dont la 2ème édition a eu lieu à Ouagadougou (Burkina Faso) du 24 au 30 Août 2008. Du 11 au 13 septembre 2008 deux délégués AME ont participé au 3ème FSM de Madrid pour adopter un calendrier des convergences des luttes pour les droits des migrants ; ensuite l'association a été invité au FSE (forum social européen 17- 25 septembre 08) de Malmö (Suède) en passant par Francfort (Allemagne) Amsterdam (hollande) pour renforcer la transnationalisation du soutien et la solidarité au bénéfice des migrants de tous les pays. Récemment un délégué AME vient de rentrer d'une participation effective au Sommet Citoyen de Paris 16- 17 octobre 08 (83 organisations et associations de soutien Eu- Afrique) pour donner la réplique et faire monter la pression sur la 2ème Conférence Euro- Africaine sur l'immigration qui devrait se tenir à Paris dans le même mois.

Ce Sommet a produit Le Manifeste de Montreuil dans lequel les organisations participantes ont signés une suite de préoccupations et de réclamations quant à la prise en compte des questions des sans papiers et expulsés dans le cadre du pacte Européen sur l'immigration et l'asile adopté récemment en commun par les pays du même espace EU. Le président Ousmane Diarra vient aussi de participer au FMDD (forum mondial sur les migrations et le développement) à Manille (Philippines) du 23 au 30 octobre 2008.

- **Des marches et des sit-in lors d'évènements :** venue de Nicolas Sarkozy, alors Ministre de l'Intérieur français en mai 2006, commémoration des 10 ans de l'expulsion à l'Eglise Saint Bernard à Paris en août 2006, etc.

Suite à la venue de Patrick Stéphanini directeur de cabinet du ministre de l'immigration Français l'AME a invité le 7 juin 08 la société civile et le collectif de soutien à un Sit- In devant l'Assemblée Nationale du Mali afin de remettre à nos représentants nationaux la liste de nos préoccupations face aux négociations en cours sur les accords de réadmission entre notre pays et la France, interpeller les opinions nationales et internationales sur les conséquences déjà dramatiques des conditions de la rétention et du retour forcé des immigrés dans l'espace d'accueil Européen et singulièrement en France.

- **Publication de déclarations**

Dans nos activités de défense des droits des expulsés et des refoulés, nous faisons des déclarations pour exprimer notre opinion et rappeler que la lutte continue toujours pour la revendication et l'obtention des droits. Ces déclarations sont publiées et relayées par les

médias nationaux et parfois internationaux, et diffusées largement dans les réseaux de communication.

- **Contacts avec les Autorités Maliennes et les Représentations Internationales**

Nous avons rencontré à plusieurs reprises les autorités maliennes pour les informer de notre existence et de notre souhait de débattre avec elles des problèmes posés à notre jeunesse précarisée ici comme au Nord et stigmatisée par la plus grande insécurité que constitue l'absence de travail.

L'AME a ainsi participé à la Campagne Nationale sur l'immigration clandestine organisée par le MMEIA en collaboration avec d'autres structures intervenant sur le sujet. Justement pour les besoins de notre programme annuel de sensibilisation « la démystification du mieux être ailleurs et la valorisation de l'individu dans son milieu local nous avons animé une émission télé à l'ORTM sur les conséquences de la migration clandestine de nos frères qui ont pour destin d'être refoulés ou rapatriés vers la Mali.

Nous nous adressons aux représentations des pays concernés dans le but de leur faire connaître notre action et de rencontrer les autorités consulaires afin de leur exposer nos revendications par rapport aux droits fondamentaux des migrants.

V. LES PERSPECTIVES

- **Les émissions radios**

Au Mali, le meilleur moyen de communication au niveau national est la radio. La radio atteint les villages les plus reculés. De nombreuses radios de proximité ont vu le jour ces dernières années au Mali.

L'AME a un grand besoin d'un outil de communication pour véhiculer des informations à l'intention de la société civile malienne en général, les expulsés, refoulés et candidats au départ en particulier L'AME veut répondre au besoin de la société civile malienne d'acquérir une plus large information sur les migrations. Dans un grand nombre de familles maliennes, des membres de la famille vivent à l'étranger, d'autres sont tentés par « l'aventure » ou sont choisis pour aller gagner de l'argent à l'extérieur.

L'un des objectifs de ces émissions est de donner la parole aux expulsés et aux refoulés. Ce lieu de parole leur permet de témoigner de leur expérience, parole qui leur est souvent refusée et qu'ils ont besoin d'exprimer et de transmettre. Les témoignages de ces femmes et de ces hommes sont une manière d'approcher la problématique des migrations aujourd'hui, notamment entre l'Afrique et l'Europe. La parole est aussi donnée aux candidats au départ, nourris de rêves et de désirs « d'ailleurs ». Les débats suscités permettront à ces jeunes candidats au départ de connaître mieux les réalités actuelles de l'émigration et de se faire un jugement plus réaliste.

- **Aide aux projets socio-professionnels des expulsés :** notre souci est également d'aider les expulsés le plus souvent sans ressources et dans une situation de rupture socioprofessionnelle dû à leur expulsion à monter leur projet et acquérir un fonds (prêt ou subvention) pour démarrer une activité leur permettant d'avoir un revenu et de pouvoir de nouveau avoir une vie « normale » ici et subvenir à leurs besoins et ceux de leur famille. Parailleurs, les expulsés en tant que travailleurs à l'étranger ont souvent acquis des expériences professionnelles dont ils peuvent faire bénéficier des entreprises ici : exemple dans le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration, l'informatique, etc. Nous avons déjà quelques contacts : ANPE malienne, MPDL (ONG espagnole).

L'association malienne des expulsés à lancer un appel à financement pour réaliser « la maison des métiers du migrant » afin de valoriser les compétences professionnelles des personnes en retour forcé ainsi les accompagner sur le marché local de l'offre de service.

- **Mise en place d'antennes régionales** : nous souhaitons concrétiser les contacts que nous avons déjà dans les zones frontalières (Mauritanie et Algérie), zone de transit de migrants et d'y développer des antennes régionales.

A près la mise en place d'un minimum d'accueil et d'accompagnement à Kidal nous avons entrepris du 14 au 2 novembre un voyage exploratoire dans la région de Nioro et à la frontière avec la Mauritanie pour voir ce qui se fait sur place pour les migrants en retour forcé et prendre des contacts avec les autorités des lieux du parcours aller et retour. Nous en avons tiré des enseignements à mettre à profit pour un soutien plus efficace à l'endroit des migrants en situation de précarité et de vulnérabilité socio-économique.

- **Organisation d'un forum des migrants :** nous souhaiterions organiser chaque année un forum des migrants à Bamako qui permettrait de réunir les acteurs de la société civile mondiale concernant la défense des droits des migrants.

VI. LES MOYENS

Nous fonctionnons grâce au soutien financier d'associations de défense de droits des migrants : convention de partenariat de 2 ans avec la Cimade, appui conventionnel de Medico International Allemagne, des soutiens ponctuels de Droits devant !!, Resf, collectif de soutien du squat de Cachan, et par les cotisations de nos membres. Une activité génératrice de revenus nous paraît indispensable pour le bon fonctionnement de l'association, elle lui donnera une certaine indépendance financière. L'AME envisage, entre autres, d'acheter un minibus de 15 places pour faire le transport collectif dans Bamako et initier d'autres activités à même de nous donner une autonomie financière pour la réalisation de nos objectifs au bénéfice des migrants en départ, en transit, dans les pays d'accueil et en retour forcé vers le Mali.

Collectif de soutien

- LJDH (Ligue Justice et Droits de l'Homme) - Mali
- CAD Mali (coalition alternative dette et développement) - Mali
- Réseau Kayira – Mali
- Journal Sanfin – Mali
- Jeunesse Union Africaine
- Cargo Cult
- AMDH (Association Malienne des Droits de l'Homme) - Mali

Partenaires internationaux

- CIMADE – France et Maroc
- Droits devant !! - France
- RESF (Réseau Education Sans Frontières) – France
- Réseau Migreurop- Italie
- Medico International- Allemagne
- CGT (Confédération Générale du Travail) - France
- No Vox – Europe
- NoBorder
- Le Réseau Fransanito-
- All Included- Pays- Bas
- Réseau EXODUS- Belgique
- CNSP- Coordination nationale pour les sans papiers- France
- Club UNESCO- Terre Bleue
- MPDL (association de formation et d'alphabétisation) - Espagne
- APDHA (Association pour les Droits de l'Homme en Andalousie) – Espagne

Annexe 3 LA CREATION DE L'ASSOCIATION DES REFOULES D'AFRIQUE CENTRALE AU MALI (ARACEM)

*Naissance de l'ARACEM (Association des refoulés d'A*frique centrale au Mali)

Au terme d'un forum organisé à Bamako du 09 au 12 septembre 2006 commémorant les évènements de Ceuta et de Mélilla, nous, migrants d'Afrique centrale, avons décidé de créer une association dénommée A.R.A.CE.M, en vue de nous réunir pour mieux exprimer les difficultés que nous rencontrons et vivons dans ce pays de transit de migrants.

Le 30 Novembre 2006, l'association fut déclarée au niveau du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales(MATCL) dans le bureau du courrier et enregistré sous le No 10841 et, ce même jour, les signatures de trois(03) membres du bureau(président,sécrétaire géneral, trésorier) furent légalisées à la mairie de la commune VI sur le numéro de coupon du trésor public: 2260028.

Quelques temps après, c'est à dire, le 19 Décembre 2006, après réception du dossier de l'association contenant:

-Deux copies certifiés conforme des statuts
-Deux copies certifiées conforme du règlement intérieur
-Deux copies certifiées conforme du PV de l'assemblée générale constitutive de l'association
-Deux listes de présence de l'assemblée générale constitutive de l'association
-Deux copies de déclaration de création d'association dont l'une timbrée

L'association reçue du bureau du MATCL le No de bordereau 0347/DNI, nous envoyant vers les bureaux de la direction régionale de la police nationale (DRPN)-DB ou le 28 décembre 2006 le No de bordereau 3298/DGPN nous fut attribué.

Dès ce jour, l'épreuve la plus redoutable que connurent les membres du bureau de l'ARACEM commença car, durant presque deux (02) mois, les enquêtes de moralité de chaque membre furent effectuées dans l'enceinte du commissariat du 7e arrondissement par l'adjudant chef NIARE.

Après étude et signature du résultat d'enquête par le commissaire BACARY KONE, le No 0026/7eA nous fut attribué le 30 Janvier 2007.

Notre dossier emprunta alors le chemin retour en nous laissant dans un suspense inédit.C'est ainsi qu'en repassant par la DRPN sous No de bordereau 0157/DRPN/DB, qui nous fut attribué le 28 Février 2007 par Mme TRAORE et le 05 Mars 2007, M. DOUMBIA et M. TEME du bureau du courrier confidentiel de la Direction générale de la police nationale(DGPN) attribuèrent à notre dossier le No de bordereau 0127/DGPN.

Le 06 Mars 2007, le No 057/DAP nous fut attribué à la Direction nationale de l'intérieur(DNI).

Par un jour ensoleillée du Vendredi 16 Mars 2007 à 11h45 précises, le récépissé de légalisation (autorisation d'association étrangère à but non lucratif en République du Mali) nous fut remis par Mme DICKO AWA COULIBALY et enregistré sous No 0044/MATCL/DNI. Nous remercions tous ceux qui de près ou de loin, ont contribué pour l'obtention du récépissé de légalisation de l'ARACEM et, à travers ce document, nous osons croire qu'une barrière de plus posée sur le long tunnel que nous avons emprunté, a été franchie.

A.R.A.C.E.M : buts & objectifs pour les refoulés

But : Rassembler et accueillir tous les refoulés/ déportés ressortissants d'Afrique centrale vivant en Afrique de L'ouest afin de consolider les liens de solidarité et d'entraide.

Objectifs :
- Prise en charge des refoulés/ déportés
- Dénoncer les violations des Droits de la personne et discriminations
- Encourager et faciliter le retour volontaire des migrants dans leurs pays d'origine
- Sensibiliser le candidat à l'immigration sur les risques, dangers, et les conséquences du parcours clandestin.

Activités :
- Ouverture d'un salon de coiffure homme
- Organisation d'une semaine culturelle lors de la journée de l'intégration africaine
- Remise de denrées alimentaires aux refoulés d'Afrique centrale détenus à la maison centrale d'arrêt à de Bamako

Remise de denrées alimentaires aux refoulés d'Afrique centrale vivant au ghetto à Magnambougou
Remise de vêtements, draps, couvertures, kits sanitaires aux refoulés d'Afrique centrale au Mali
Organisation des obsèques et inhumation d'un refoulé d'Afrique centrale au cimetière cathique de Bamako Coura
Organisation d'une journée spéciale pour recueillir les témoignages de migrants d'Afrique centrale en vue d'écrire un livre

ARACEM est composée d'une équipe dirigeante de 06 personnels et possède en son sein 148 membres immigrants/déportés originaires des pays suivants : Cameroun, Congo Brazzaville, République Démocratique du Congo, Tchad, République centrafricaine, Guinée Equatoriale, Gabon et répartis comme suit :
- Cameroun : 66 migrants
- Congo Brazzaville : 23 migrants
- R.D.Congo : 38 migrants
- Tchad : 12 migrants
- République centrafricaine : 06 migrants
- Guinée Equatoriale : 01 migrant
- Gabon : 02 migrants

Tous refoulés et Déportés dans les conditions inhumaines ces 148 migrants ressortissants d'Afrique centrale, sont pris en charge par ARACEM et logés dans un immeuble abandonné de 20 chambres. Nous travaillons en avant tout pour vivre dans la dignité et le respect pour nos frères et soeurs !!!

Extrait du blog de l'ARACEM : http://aracem.canalblog.com (posts des 4 et 26 mars 2008)

Annexe 4 OBJECTIFS ET ACTIVITES DE L'ASSOCIATION RETOUR, TRAVAIL ET DIGNITE (ARTD)

L'Association Retour Travail Dignité a été créée par le récépissé n° 0053 /DG du 30 janvier 2006 par près de 419 jeunes Maliens expulsés suite à la prise d'assaut du grillage de Ceuta et Melilla.

- **Objectifs**

-Facilité l'insertion socio-économique des jeunes expulsés ;

-Accompagner le Gouvernement du Mali et ses partenaires dans la lutte contre l'immigration clandestines ;

-Servir de cadre de concertation, et d'échange entre les jeunes expulsés de partout et singulièrement ceux de Ceuta et Melilla ;

-Assurer le relais entre les jeunes expulsés, le Gouvernement, les partenaires au développement,

-Contribuer à la sensibilisation des jeunes candidats à l'immigration sur les dangers du départ clandestin,

-Négocier le financement pour la réalisation des activités génératrices de revenus pour les jeunes membres de l'AR TD,

-Assurer l'accueil des jeunes maliens expulsés d'autres pays, les sensibiliser et leur apporter moral nécessaire.

- **Activités**

De sa création officielle janvier 2006 à nos jours, ARTD a :

- Animé près de 10 émissions radio pour la sensibiliser les jeunes candidats potentiels à l'immigration ;

- Accompagné le Ministère des Maliens de L'extérieurs et l'Intégration Africaine dans sa campagne de sensibilisation sur les dangers de l'immigration clandestine,

-Préparé et assuré trois (3) représentations dans les régions d'une pièce théâtrale sur les expériences vécues en termes de difficultés rencontrées dans le départ des immigrés,

-Organisé 4 Assemblés Générales statutaires d'information des membres,

-Créé quatre (4) antennes dans les cercles de Bougouni, Yanfolila, Ke-Macina et Kita pour la sensibilisation de proximité et pour l'insertion des jeunes dans leurs milieux respectifs.

Le 1er Août 2008, lors du périple avec le Ministère des Maliens de l'Extérieur, les responsables de ARTD ont été victime d'un accident de la circulation routière entre Sofara et Sevaré en partance sur Gao. Un des conseilles Techniques du Ministère des Maliens de l'extérieur y a trouvé la mort et 100% des membres de ARTD ont été gravement blessés .Malgré tout, ces jeunes ont poursuivi leur mission de sensibilisation sur les risques de l'immigration clandestine avec leurs propres moyens.

- **Difficultés**

L'association elle est confrontée a beaucoup de problèmes ; tout d'abord l'association n'a pas de siège digne de ce nom, elle est obligée de réunir les membres dans l'enceinte d'une école pour les réunions et comptes rendus. Elle souffre du non financement de ces projets par l'Etat. En effet l'association demande 120 hectares cultivable à l'Office du Niger qui n'arrive pas à les donner à ces jeunes braves gens pour qu'ils se mettent à travailler, et gagnent leur vie car ils sont venu de l'Espagne sans un sous, ils ont perdu leur emploi et ne comptent que sur l'association pour vivre.

Extrait de Niangaly Mariam, 2009, Problématique de l'insertion socio-économique des maliens rapatriés d'Espagne. Le cas de l'Association Retour Travail Dignité, Institut national de formation des travailleurs sociaux, Bamako, p. 29-30.

Annexe 5 LES STATUTS *DE L'ASSOCIATION TOUNKA TE DAMBE DON (ATTDD)*

- Considérant les difficultés et les frustrations que connaissent les maliens de l'extérieur au Maghreb en général et en Algérie en particulier,

- Considérant les opportunités qu'offre le Mali pour la promotion des maliens de l'extérieur,

- Dans le souci de promouvoir un cadre d'appui à eux sur les plans des impôt-patente t aussi d'accès aux crédits ou à tout autre type de financement leur permettant de rendre plus fiable leurs micro-entreprises afin que tout immigration de leur part se fasse dans l'honneur, la dignité et le respect des lois,

Un groupe d'hommes tous ayant participé à un projet pilote d'aide au retour à partir de l'Algérie financé par l'Union européenne et exécuté par le CISP et l'ONG Kanuya Mali leur partenaire malien s'est réuni à Kalabankoura Magazinda rue 404 porte 193 afin de créer une association régie par les dispositions statutaires ci-après et dont le préambule fait partie intégrante.

Son action s'étend sur l'ensemble du territoire malien et au Maghreb

Objectifs :

- assister les migrants soucieux de rentrer entreprendre au Mali

- sensibiliser les maliens du Maghreb sur les opportunités et les axes de développement

- promouvoir un cadre d'assistance, de réinsertion socioprofessionnelle et économique

- informer sur les avantages et opportunités offerts par le Mali

- servir de cadre de concertation, d'orientation et de synergie

- encourager la participation effective de ses membres aux actions de développement socio-économique et culturelle du Mali

Peut adhérer à TTDD toute personne physique ou morale ayant tenté l'aventure de l'immigration clandestine vers l'Europe via le Maghreb ou ayant bénéficié d'un financement de n'importe quelle structure d'aide au retour volontaire, sans distinction de race, de religion, qui accepte les présents statuts et règlements.

ATTDD, Compte rendu de la Réunion Statutaire de l'Association Tounka Tè Dambé Don du 4 juin 2006

Annexe 6 STANDARDS POUR UN ACCUEIL HUMANITAIRE D'URGENCE DES MIGRANTS DE RETOUR AU MALI

1. DEFINITIONS

STANDARDS

Les standards définis dans ce document représentent les standards à suivre en termes de principes, de services et d'organisation par les acteurs impliqués dans l'accueil humanitaire des migrants de retour involontaire pour assurer une assistance de qualité.

L'ACCUEIL

Une définition de référence pour l'élaboration de la Stratégie a été adoptée lors d'un atelier de travail du groupe Accueil et Réinsertion des migrants de retour: *Eléments pour l'élaboration d'une stratégie nationale en matière d'accueil et de réinsertion des* migrants de retour au Mali organisé au CIGEM les 09 et 10 juin 2010.

L'accueil englobe les appuis immédiats à déployer à l'endroit des **migrants de retour dans le besoin** à leur arrivée au Mali. Il comprend : la réception sur le territoire et l'enregistrement administratif ; les premiers soins médicaux ; l'hébergement temporaire et la subsistance ; un premier appui psychologique, information et orientation et une première assistance administrative et juridique.

PRINCIPES D'ACTION

Les membres du groupe Accueil et Réinsertion ont retenus les principes suivants:

- Responsabilité première de l'Etat en matière d'accueil, en partenariat avec les acteurs de la société civile.
- Assistance humanitaire immédiate pour tous (Maliens et non Maliens) quelle que soit la modalité de retour.
- Accès aux services sociaux de base pour tous les migrants sur le territoire malien (Maliens et non Maliens).
- Défense du droit humanitaire des migrants maliens et étrangers.

Le principe d'action est de proposer une assistance humanitaire d'urgence aux migrants de retour expulsés ou refoulés dans le besoin avec pour objectif de leur proposer un hébergement temporaire, des soins primaires, une écoute, une orientation, une première assistance administrative et éventuellement juridique et une prise en charge des frais de transport intra-pays.

LE CENTRE D'HEBERGEMENT TEMPORAIRE

La mission d'un centre d'hébergement temporaire est d'accueillir et d'héberger dignement les migrants expulsés ou refoulés en grande précarité en leur offrant un lit, un repas et de quoi se laver. A cela s'ajoutent une écoute, une aide psychosociale et un service médical, c'est à dire la possibilité pour les personnes hébergées de rencontrer un médecin et/ou un psychologue.

Le centre d'hébergement temporaire rend plusieurs services complémentaires et articulés :

- Accueil des migrants arrivant par leurs propres moyens ou référées par les autorités administratives et les structures associatives.
- Hébergement temporaire pour une période maximale fixée à 72 heures[1549] : chaque personne bénéficie d'un lieu de couchage individuel (matelas, natte etc.) ; d'une restauration (petit déjeuner, repas) ; de la possibilité de se laver et de laver son linge ; de vêtements en cas de nécessité.
- Soins médicaux d'urgence via des permanences médicales ou l'accompagnement des personnes vers les structures de référence (i.e. protocoles avec les services de santé).
- Ecoute, premiers soins psychosociaux.
- Rétablissement des liens familiaux par la communication.
- Information et orientation sur les mécanismes d'assistance sociale et de réinsertion professionnelle ainsi que sur les conditions juridiques de la migration (entrée, séjour, travail dans les pays d'accueil).
- Facilitation des formalités administratives (enregistrement auprès des autorités, documentation provisoire de voyage, etc.).
- Facilitation du retour dans le lieu de résidence d'origine ou toute autre localité (intra Mali) ou le cas échéant pour les ressortissants étrangers mise en relation avec les autorités consulaires.
- Suivi des migrants (téléphonique, groupe de parole etc.).

2. CRITERES POUR PARTICIPER AU DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL HUMANITAIRE DES MIGRANTS DE RETOUR

Le respect de ces critères est indispensable pour garantir la qualité de l'accueil et de l'assistance et pouvoir constituer un dispositif national d'accueil des migrants de retour au Mali.

2.1. LES MOYENS MATERIELS

LOCAUX ET AMENAGEMENT

Le Centre d'hébergement temporaire doit pouvoir offrir un accueil physique de qualité et disposer de locaux adaptés accessibles 24h/24h pour accueillir les migrants dans le besoin. Il dispose d'eau courante et d'électricité.

Il doit comprendre plusieurs espaces :

- Un *espace d'accueil et d'orientation des personnes* pour accueillir, enregistrer, expliquer le fonctionnement du Centre et les services disponibles ; offrir un espace privé d'écoute, d'échanges et d'orientation.
- Un espace cuisine aménagé extérieur ou intérieur.
- Un espace nuit comprenant des chambres ou des dortoirs équipés de matelas/nattes avec le matériel de couchage.
- Une espace réserv*é à l'usage exclusif des femmes* (chambre, toilette, salle d'eau).
- Un espace hygiène qui doit permettre aux hébergés de se laver et de laver leur linge avec une capacité d'accueil proportionnelle à celle du Centre.
- Un espace de bureau pour permettre à l'équipe de se réunir. Cette pièce pourrait contenir le matériel bureautique nécessaire à l'administration du Centre. Il peut contenir un meuble sécurisé pour garder les objets confiés par les hébergés, le temps de leur séjour dans le Centre.
- Enfin, lorsqu'une prise en charge médicale est prévue dans l'enceinte du Centre, il est également nécessaire de disposer d'un espace aménagé pour les consultations médicales.

[1549]. Norme arrêtée mais dont l'application peut varier en fonction des besoins de cas personnels exceptionnels (i.e. âge, sexe, situation de vulnérabilité etc.).

REGISTRES

Le suivi de l'assistance individuelle, des démarches entreprises ainsi que la documentation et l'analyse des besoins des migrants de retour nécessitent de définir et d'utiliser des supports d'information techniques normalisés:

- Les fiches individuelles renseignent sur les migrants de retour hébergés par le Centre.

Elles contiendront les informations suivantes : nom donné par la personne, genre, âge, statut marital, nationalité, lieu de naissance, date d'arrivée au Centre, accompagné ou seul, date d'arrivée sur le territoire malien, parcours migratoire, modalité du retour au Mali, intentions proches, lieu de résidence envisagée, état de santé, interventions réalisées, orientations proposées.

Ces fiches doivent être renseignées avec délicatesse. Elles permettront au personnel du Centre de documenter les profils des migrants de retour, de suivre et comptabiliser les interventions dispensées pour chacune des personnes hébergées et de renforcer l'efficacité de l'assistance. Elles seront informatisées et serviront à produire les rapports d'activités pour la DGME et les autorités locales (préfet/sous-préfet).

- Un cahier de bord

Les différents personnels du Centre doivent pouvoir transmettre un compte-rendu de leurs activités. Ces informations sont essentiellement quantitatives: nombre de personnes accueillies, dates, nombre de repas servis/jours, nombre de facilitations administratives, de référés médicaux etc., problèmes particuliers, etc. Elles seront également complétées par des informations qualitatives : problèmes rencontrés, évaluation du partenariat avec les autorités locales etc. Le cahier de bord doit également répertorier et renseigner sur les services/prestations réalisées à l'extérieur du Centre.

- Les fiches de suivi des prestations

Dans le cadre de contractualisation avec les techniciens (juriste, psychologue, médecin etc.), les fiches de suivi renseignent sur les prestations réalisées hors du Centre et permettent de documenter les pathologies et l'assistance délivrée.

MATERIEL DIVERS

Le centre doit disposer de denrées alimentaires, des produits d'hygiène (savon) et des vêtements.
Il doit être en mesure de préparer des repas chauds.

Un téléphone portable est nécessaire à l'équipe, pour la gestion de l'accueil, des référés et des communications institutionnelles et avec les partenaires associatifs.

2.2. LES MOYENS HUMAINS

Responsable du Centre

Le Centre d'hébergement temporaire est placé sous l'autorité d'un responsable qui coordonne l'ensemble des activités. Ses responsabilités sont les suivantes:

- Gestion financière.
- Gestion de l'équipe (planification des jours/horaires de travail y compris la nuit).
- Gestion et répartition des tâches.
- Gestion des relations avec les autorités locales et la DGME.
- Gestion des communications écrites (fiches individuelles, fiches de suivi avec les prestataires, cahier de bord, et rapport d'activités).

*L'équ*ipe technique

L'équipe d'un Centre doit être composée, au minimum de :

- Deux animateurs dont l'un assure une permanence à l'accueil.
- Un cuisinier (si la cuisine est faite sur place).
- Un personnel de ménage.
- Un comptable (tiers de temps/mi temps).
- Deux gardiens.

Des consultations médicales/ psychosociales peuvent être régulièrement organisées dans le Centre (1-3 fois par semaine).
En cas de maladie, les migrants seront référés en priorité aux structures médicales étatiques (Centre de santé communal/centres de santé de référence).
Des contrats forfaitaires pourront également être signés avec des spécialistes ainsi qu'avec les structures hospitalières.

3. FONCTIONNEMENT

3.1 PRINCIPES

Le Centre est ouvert à tous les migrants de retour dans le besoin quelle que soit leur nationalité ou la modalité de leur retour (i.e. expulsion ou refoulement).

Le centre permet aux migrants de se reposer, de se laver, de consulter un médecin, ou au un travailleur social. C'est un lieu de dialogue et d'information.

Il assure un logement temporaire d'une durée maximale de 72 heures, comprenant des repas.

Il fonctionne comme une plateforme multi-assistance, délivrée directement à l'intérieur de la structure soit assurée à l'extérieur par une/des structure(s) dûment agréée(s) ou autorisée(s).

3.2 OUVERTURE DES CENTRES D'HEBERGEMENT TEMPORAIRE

Le Centre est ouvert tous les jours de l'année, y compris les weekends et jours fériés, 24h /24.

3.3 REGLEMENT INTERIEUR

Un règlement intérieur du Centre à destination des hébergés doit être rédigé, porté à leur connaissance personnes à leur arrivée et visiblement affiché (+ illustrations pour les non alphabétisés).
Il doit insister sur le respect de la vie en communauté, des personnes, de l'hygiène, la non-violence, ainsi que sur la non-consommation de drogue et d'alcool au sein du Centre.

3.4 COMMUNICATION

Communication interne :
Une bonne communication interne est conseillée pour renforcer l'efficacité et la cohérence de l'assistance. Elle s'organise essentiellement autour de la tenue de réunion d'équipe hebdomadaire (programmation, point sur les activités) et de note de services (pour consigner les activités mises en œuvre).
La communication écrite est facilitée par les outils suivants :

- Cahiers de liaison par poste (accueil, repas, écoute, orientation, facilitation administrative..) où chaque animateur fait la synthèse de son activité.
- Cahier de bord du Centre, qui fait la synthèse des interventions d'assistance mise en œuvre et du nombre des bénéficiaires.

Communication externe :
Un canal de communication régulier à l'endroit de la DGME doit être mise en place selon un format à définir mais qui pourrait consister en des rapports mensuels indiquant le nombre de personnes hébergés, âge, genre et nationalité, parcours migratoire, localité de retour indiquée etc. Ces rapports seraient également délivrés au principal représentant de l'Etat dans les régions (Préfet).

4. PARTENARIATS (DEPARTEMENTS/AUTORITES LOCALES/ ASSOCIATIONS)

Par définition, les Centres d'hébergement temporaire gérés par les associations ont vocation à être en relation, tant avec les instances institutionnelles (Départements et leurs antennes déconcentrées, autorités régionales et locales) qu'avec les associations et organisations qui œuvrent dans les domaines de l'assistance aux migrants.

Les principaux partenariats doivent être formalisés dans le cadre de **conventions**.

4.1 LA DGME

L'assistance portée aux migrants de retour est une prérogative de l'Etat mandatée à la Délégation Générale des Maliens de l'Extérieur. La DGME veille au respect de la bonne mise en œuvre de la Stratégie d'accueil, coordonne le dispositif d'assistance et facilite les relations entre les Centres d'hébergement temporaires et les représentants de l'Etat dans les régions.

Les *bureaux d'accueil* mis en place par la DGME à Bamako, Kayes et Gao ont pour mission d'enregistrer les migrants de retour et de leur fournir des informations d'orientation. Le cadre de leurs missions est en cours de redéfinition.

4.2 LES REPRESENTANTS DE L'ETAT DANS LES REGIONS ET CERCLES

Gouvernorat, Préfet et sous préfet

Le Gouverneur assure la coordination administrative dans la Région. Il doit être informé de la mise en place du Centre et s'assurer qu'une assistance humanitaire est bien délivrée à l'endroit des migrants de retour dans le besoin. Il peut être sollicité pour la mise à disposition d'un bâtiment public et pour la mise à disposition de moyens pour faciliter l'assistance aux migrants de retour.
Il peut également faciliter et/ou coordonner les contacts avec les différents services techniques.

4.3 SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT

Directions régionales du Développement Social et de l'Economie Solidaire

Les travailleurs sociaux de la DRDSES peuvent recevoir sur demande les personnes en quête de démarches personnelles (orientation, aide sociale, appui conseil pour le montage et cofinancement de projets économiques etc.).

Direction régionales de la Santé

Les Centres doivent travailler en partenariat avec les établissements de santé communautaire et de référence susceptibles d'accueillir des personnes nécessitant des soins médicaux ou hospitaliers quand ceux-ci existent et sont opérationnels.

Direction Régionale de la Police

La Direction régionale de la Police doit informer les commissariats de l'existence du Centre d'accueil et faciliter l'accès des migrants au dispositif d'accueil humanitaire.

Direction Régionale de la Protection Civile

La Protection Civile assure à Bamako le premier accueil à l'aéroport de Bamako-Sénou, propose un hébergement d'urgence et temporaire des migrants expulsés et officiellement reconduits au Mali par voie aérienne.
Son rôle dans les régions en matière d'assistance aux migrants de retour n'est pas encore défini.

4.4 COLLECTIVITES LOCALES

Les assemblées régionales, les conseils de cercle et/ou les mairies peuvent être sollicités pour l'attribution d'un bâtiment public pour servir de Centre d'hébergement temporaire. Les communes peuvent également inscrire dans leurs budgets une ligne spécifique à l'assistance et solliciter une dotation financière de l'Etat pour l'entretien et le fonctionnement de bâtiment appartenant à la collectivité.

Les mairies peuvent délivrer des certificats d'indigence pour une prise en charge médicale. Elles délivrent également des pièces administratives qui peuvent faciliter la réinsertion.

4.5 LES INSTITUTIONS MEDICO-PSYCHOSOCIALES

Les personnes hébergées en besoin de soins médicaux et psychologiques doivent être orientées et accueillies dans les dispositifs institutionnels et associatifs opérationnels si ces services n'existent pas dans les dispositifs de référence.

4.6 AUTRES

Par ailleurs, sans faire l'objet de protocole de collaboration officiel, les associations doivent contacter via la DGME les représentations diplomatiques et consulaires accréditées au Mali ainsi que les organisations internationales compétentes (Haut Commissariat pour les Réfugiés, Comité International de la Croix Rouge, Organisation Internationale pour les Migrations) afin de faciliter l'aide au retour des ressortissants non maliens et du Fond des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) et Enda-tiers monde pour assister les mineurs.

Cigem, 2011, *Appui à la mise en œuvre d'un dispositif d'accueil d'urgence dans le cadre de la stratégie nationale d'accueil et de réinsertion des migrants de retour en cours d'élaboration, Appel à proposition n°3*- Cigem, AP/CIGEM/No-o3/du 11 mars 2011.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES

ABADAN-UNAT N., 1976, "Migration as an obstacle for re-integration in industry: The Turkish Case", Etudes Migrations, vol. 13, n° 43, pp. 319-334.

ABDELKRIM Amir, 1998, « Les Kurdes irakiens en Europe, nouveaux "Boat People" », Revue européenne des migrations internationales, vol. 14, n°1, p. 263-276.

ADEGBOLA 0., 1976, "The migrant as a factor in regional development - the case of Ghana returnees in Western Nigeria", Jimlar Muntanef, vol. 1, n°2, pp. 208-215.

ADMINISTRATION, 2012, « La modernisation de l'Ofii : Office français de l'immigration et de l'intégration », Hors série, supplément au n°233, mars 2012.

ACOSTA Daniel, 2009, "Latin American reactions to the adoption of the returns directive", Liberty and Security in Europe series, CEPS publication.

AGAMBEN Georgio, 1997, Homo sacer. Le pouvoir souverain et la vie nue, Paris, Editions du Seuil.

AGIER Michel, 2003, « La main gauche de l'Empire. Ordre et désordres de l'humanitaire », Multitudes, n°11, p.67-77.

AGIER Michel, 2008, Gérer les indésirables : des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire, Paris, Editions Broché.

AGTERHUIS Sander, 2005, « The right to return and its practical application », Revue hellénique de droit international, vol. 58, p. 134-165.

AKCAYLI Nurhan, 1984, Problem and recent developments concerning the massive returns to Turkey of Turkish workers in Federal Germany, Paper presented at the Seminar organized by the Uludag University's Center for research on Problems of Workers Abroad, 27-29 April 1984

ALLAL Tewfik, BUFFARD Jean-Pierre, MARIE Michel, REGAZOLLA Tomaso, 1977, Situations migratoires, Editions Galilée, 319 p.

ARENDT Hannah, 2010 [1948], Les or*igines du totalitarisme. L'impérialisme*, Paris, Editions Fayard.

ARISTOTE, 1959 [384-322 av. J.-C], Etique à Nicomaque. Nouvelle traduction avec introduction, notes et index par Jean Tricot, Paris, Editions Vrin.

BAKEWELL Olivier, 2008, « Keeping them in their place : The ambivalent relationship between development and migration in Africa », Third World Quarterly, n°29 (7), p. 1341-1358.

BARBAU Régis, 2008, « L'incursion de "l'aide au retour volontaire" au sein des Centres d'accueil pour demandeurs d'asile de la région Midi-Pyrénées. Entre coercition et assistance, les ressorts de l'acceptabilité d'un instrument de politique publique hybride », Colloque international « Terrains *d'asile, Corps, espaces, politique* », 18-20/9/2008, Paris.

BARNETT Michael, 2001, « UNHCR and involuntary repatriation : Environmental developments, the repatriation culature and the Rohingya refugees », Paper for the International studies association annual meeting, 16-20/3/2001, Los Angeles.

BARRON Pierre, BORY Anne, CHAUVIN Sébastien, JOUNIN Nicolas, TOURETTE Lucie, 2014, Genèse et usages de la catégorie de « travailleurs sans-papiers » en France, Genèse, n°94, p. 114-139.

BECKER Howard S., [1963] 1985, Outsiders, Etudes de sociologie de la déviance, Paris, Editions Métailié.

BENASAYAG Miguel, DEL REY Angélique et des militants de RESF, 2008, La chasse aux enfants. *L'effet miroire de l'expulsion des sans*-papiers, Paris, Editions La Découverte.

BERTRAND Christine, 2010, « Les conditions d'une politique commune de l'immigration : apport et limites du traité de Lisbonne », Europe - *Actualité du droit de l'UE*, n° 2, étude 2, Juris Classeur, p. 5-15.

BIDEBERRY Pierre, 1967, « Bilan de 20 années d'immigration, 1946-1966 », Revue française des affaires sociales, vol. 21, n°2, p. 7-30.

BIERSCHENK Thomas, 1991, « Les projets et les politique de développement sont-ils des préoccupations légitimes de l'anthropologie ? », *Bulletin de l'APAD*, n°1, p. 12-14.

BIERSCHENK Thomas, CHAUVEAU Jean-Pierre, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre (eds.), 2000, Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets, Paris, Editions Karthala.

BIGO Didier, 1996, *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de la fondation nationale de Sciences Po.

BIGO Didier, 1998, « Europe passoire et Europe forteresse, la sécurisation/humanitarisation de l'immigration », p. 203-240, in REA Andrea (dir.), 1998, Immigration et racisme en Europe, Bruxelles, Editions Complexe.

BIGO Didier, GUILD Elispeth, 2003, « Le visa Schengen : expression d'une stratégie de « police » à distance », Cultures et conflits, n°49, p. 22-37.

BIGO Didier, 2007, « Exception et ban : à propos de l'"Etat d'exception" », Erytheis, n°2, p. 115-145.

BLACK Richard, COLLYER Michael, SOMERVILLE Will, 2011, Pay-to-go schemes and other non coercive return programs: is scale possible? , Migration policy institute, Washington DC, April, 23 p.

BLANCHARD Emmanuel, 2006, « Qu'est-ce que l'externalisation ? », in GISTI, 2006, Externalisation *de l'asile et de l'immigration. Après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne* , Actes de la journée d'études du 20 mars 2006.

BLANCHARD Emmanuel, 2008, Encadrer des « citoyens diminués ». La police des Algériens en région parisienne (1944-1962), thèse de doctorat, Université de Bourgogne.

BLANCHARD Emmanuel, 2009, « Ce que rafler veut dire », Plein droit, n°81, p. 3-6.

BLITZ Brad K., SALES Rosemary, 2003, « Unwelcome return », The World Today, Royal institute of international affairs, vol. 59, n°4, p. 20-21.

BLITZ Brad, SALES Rosemarie and MARZANO Lisa, 2005 « Non-Voluntary Return? The Politics of Return to Afghanistan », Political Studies 53(1): 182-200.

BOGUE Donald, 1969, Principles of demography, New York, Wiley Publishing.

BÖHNING W.R. (ILO), 1986, Bibliography on International return migration (2nd revised edition), International Migration for Employment Branch, International Labour Organisation, september 1986, MIG WP (rev), 148 p.

BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Eve, 1999, Le nouvel esprit du capitalisme, Paris, Editions Gallimard.

BORREL Catherine (dir.), 1999, « Immigration, emploi et chômage. Un état des lieux empirique et théorique », Dossier du CERC n°3, Paris, CERC-Association.

BOURDELAIS Patrice, FASSIN Didier (dir.), 2005, *Les constructions de l'intolérable, Etudes d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, Editions La Découverte, 228 p.

BOURDIEU Pierre, 1998, Contre-feux I, Editions Liber-Raisons d'Agir.

BOURGEOIS Frédérique, BRACHET Olivier, 2003, « Tensions dans les rapports pouvoirs publics / associations dans le dossier de l'asile », Revue internationale et stratégique, n°50, p. 139-146.

BOUTEILLET-PAQUET Daphné, 2001, *L'Europe et le droit d'asile, la politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, Editions L'Harmattan.

BOVENKERK Frank, 1974, "The sociology of return migration : a bibliographic essay", in Publications of the Research Group for European Migration Problems, vol. 20, The Hague, Martinus Nijhoff Publisher, 67 p.

BREDELOUP Sylvie, 1995, « Expulsions des ressortissants ouest-africains au sein du continent africain (1945-1995) », Mondes en développement, n°91, vol. 23, p. 117-121.

BRETTELL Caroline, 2003, Anthropology and migration. Essays on transnationalism, ethnicity and identity, Altamira Press, 272 p, Part II: "Return Migration, transmigrants and transnationalism", p. 47-56. [Recueil de textes publiés entre 1979 et 1996].

BRUBAKER Roger, 1997, Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne, Paris, Belin, Collection « Socio-histoire », 320 p.

BURBAN Céline, 2009, *La création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité* nationale et du développement solidaire : rupture ou continuité dans le traitement administratif de *l'immigration* ?, Mémoire de Master 2 Recherche « Sociologie et anthropologie : politique, culture et migrations », Université Paris 7 Denis Diderot.

CANETTA Emanuela, 2007, « The EU Policy on return of illegally staying third country nationals », European Journal of Migration and Law, n° 9, p. 435-450.

CANSON Michel, VIALLE Arlette, 1988, « Les dispositifs d'aide à la réinsertion dans les pays d'origine : un bilan mitigé », *Revue française d'administration publique*, n°47, p. 71-.81.

CARLIER Jean-Yves, 2008, « La directive retour et le respect des droits fondamentaux », *L'Eu*rope des *libertés, Revue d'actualité juridique*, n°26, p. 13-31.

CARLING, Jorgen, MORTENSEN Elin Berstad and WU Jennifer, 2011, "A systematic bibliography on return migration". PRIO Paper. Oslo: Peace Research Institute Oslo, 287 p.

CARRERE Violaine, 2002, « Sangatte, un toit pour des fantômes », Hommes & Migrations, n°1238, p. 13-22.

CARRERE Violaine, 2009, « Derrière le sans-papiers on découvre le travailleur », Plein droit, n°80, p. 27-31.

CASSARINO Jean-Pierre, 2004, « Theorising return migration : The conceptual approach to return migrants revisited », in International Journal of multicultural studies (JMS), Vol. 6, n°2, 2004, p. 253-279.

CASSARINO Jean-Pierre, 2006, The EU return policy : premices and implications, Mirem Project, RSCAS Research Report, European University Institute.

CASTANEDA Heide, 2010, « Deportation deferred : "Illegality", visbility and recognition in contemporary Germany », p. 245-291, in DE GENOVA Nicholas, PEUTZ Nathalie (ed.), 2010, The Deportation Regime. Sovereignty, Space and the Freedom of Movement, Duke University Press, Durham & London.

CASTEL Robert, 1994, « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation », Cahier de recherche sociologique, n°22, p. 11-27.

CASTEL Robert, HAROCHE Claudine, 2005, Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi : *entretien sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Editions Hachette, Collection « Pluriel ».

CEGARRA Marie, 1999, La mémoire confisquée. Les mineurs marocains dans le nord de la France, Lille, Editions Septentrion.

CEPED, 2004, Migrations internationales de retour dans la perspective du Sud, Atelier Ceped et Popinter, 5-6 avril 2004.

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION POUR LE DEVELOPPEMENT (CRID), 2008, Migrations et développement : Enjeux et piège du codéveloppement, Actes du colloque du 27 juin 2008, Paris.

CETTE-FRANCE-LA, 2009, 06 05 2007 / 30 06 2008, Vol. 1, Editions Cette France-là.

CHANNAC Frédérique, 2006, « Vers une politique publique internationales des migrations ? Réseaux politiques et processus de transfert de modèles. », Revue française de science politique, vol. 56, n°3, p. 393-408.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, 2007, « Un régime juridique pour l'immigration clandestine », p. 319-341, in CHETAIL Vincent (dir.), 2007, *Mondialisation, migration et droits de l'Homme: le droit* international en question, vol. 2, Bruxelles, Editions Bruylant.

CHETAIL Vincent, 2004, « Voluntary repatriation in public international law : concepts and contents », Refugee Survey Quarterly, vol. 23, n°3, p. 1-32.

CHETAIL Vincent (dir.), 2007, *Mondialisation, migration et droits de l'Homme: le droit international* en question, Bruxelles, Editions Bruylant, vol. 2.

CHETAIL Vincent, 2010, « La dialectique migration et développement dans la politique de l'Union Européenne à l'égard des pays tiers : paradigmes et paradoxes du dialogue nord-sud », p. 551-582 , in DE BRUYCKER Philippe (éd.), 2010, The external dimension of the EU asylum and immigration policy, Bruxelles, Editions Bruylant.

CHEVALIER Louis, 1947, « L'émigration française au XIXe siècle », p. 127- 171, in *Etudes d'histoire* moderne et contemporaine, 1947, Société d'histoire moderne, Paris, Librairie Hatier, T.1, 208 p.

CHEVALIER Louis, 1950, "Bilan d'une immigration", Population, vol. 5, n°1, p. 129-140.

CHEVRON, Sylvain, 2008, *La réforme des structures en charge de l'immigration. De l'Anaem à l'Ofii*, Paris, Editions L'Harmattan.

CHIBRAC Lucienne, 2006, « L'héritage du travail social dans l'accueil des migrants », Hommes & Migrations, n°1261, p.66-71.

CHIMNI B. S., 1999, « From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions », PDES Working Papers, Working Paper n°2, New issues in refugee research, UNHCR.

CHOUKRI Hmed, 1994, *Les paradoxes de l'action publique, Jalons pour l'analyse d'une politique publique : la politique française d'aide au retour des étrangers résidents*, Mémoire de DEA en Politiques sociales, Université Paris I.

COLEMAN Nils, 2007, « From Gulf War to Gulf War – Years of security concern in Immigration and Asylum Policies at European level", p. 3-84, in GUILD Elspeth, BALDACCINI Anneliese (eds.), 2007, Terrorism and the Foreigner : a decade of tension around the rule of law in Europe, Pays Bas, Martinus Nijhoff Publishers, Brill Academic.

CONDAMINES Charles, 1994, " Migration et coopérations internationales : intégration ou exclusion ? ", Migration et Société, vol. 10 n° 56, mars 1994, p. 75-90.

CONDAMINES Charles, 1998, « Les illusions d'un codéveloppement sans moyens », Le monde diplomatique, avril.

CONDE J., 1989, « Politiques d'incitation au retour et de réinsertion des migrants dans leur pays d'origine », p. 371- 382, in APPLEYARD Thomas Reginald, *L'incidence des migrations internationales* sur les pays en développement, Séminaires du Centre de développement, OCDE Publishing, 459 p.

CORDELIER Pierre, 2008, « La place des enfants n'est pas en centre de rétention : la place des enfants est à l'école », Lignes, n°26, o. 161-167.

COURNIL Christelle, 2005, Le statut interne de l'étranger et les normes supranationales, Paris, Editions L'Harmattan.

CRUSE Guillaume, 2005 « L'expérience de l'Agence française de développement dans les programmes de co-développement », p. 373-382, in OCDE, 2005, Objectif développement : Migrations, transferts de fonds et développement, Editions de l'OCDE.

CRUZ Antonio, 1999, « Achievements in the fields of immigration and asylum since January 1998 », European journal of migration and law, vol. 1, p. 243-254.

DANTZER-KANTOF Boris, LEFEBVRE Véronique, TORRES Félix, 2011, Immigrer en France. De l'Oni à *l'Ofii, histoire d'une institution chargée de l'immigration et de l'intégration des étrangers 1945*-2010, Paris, Editions du Cherche Midi.

DAUM Christophe, 1995, « Les migrants, partenaires de la coopération internationale : le cas des Maliens de France », *Centre de développement de l'OCDE*, Document de travail n°107, OCDE/GD (95)84.

DAUM Christophe, 1997, « La coopération, alibi de l'exclusion des immigrés ? L'exemple malien », p. 197-216, in FASSIN Didier, MORICE, Alain, QUIMINAL Catherine (dir.), 1997, Les lois de *l'inhospitalité : les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans*-papiers, Paris, Editions La découverte.

DAUM Christophe, 1998a, « Développement des pays d'origine et flux migratoires: la nécessaire déconnection », in Hommes et Migrations, n°1214, p. 58-72.

DAUM Christophe, 1998b, Les associations de Maliens en France : migrations, développement et citoyenneté, Paris, Editions Karthala.

DAUM Christophe, 1999, « Les migrants, acteurs du développement : une reconnaissance qui tarde à voir le jour », in Observatoire permanent de la coopération française, 1999, Rapport 1999, Editions Karthala, p. 71-82.

DE BLIC Damien, 2007, « Sans papiers : l'autre « chiffre » de la politique d'expulsion », Mouvements, revue en ligne, mars 2007.

DE BLIC Damien, 2009, « Le coût des expulsions : l'exemple de la France », p. 89, in MIGREUROP, 2009, Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires, Paris, Editions Armand Colin.

DEDIEU Jean-Philippe, 2010, « "Immigration-développement" : la construction d'une politique publique », Communication au séminaire Sciences sociales et immigration, ENS Paris, le 11 mars 2010.

DE GENOVA Nicholas, PEUTZ Nathalie (ed.), 2010, The Deportation Regime. Sovereignty, Space and the Freedom of Movement, Duke University Press, Durham & London.

DE GENOVA Nicholas, 2010, « The Deportation Regime : Sovereignty, Space and the Freedom of Movement », p. 33-65, in DE GENOVA Nicholas, PEUTZ Nathalie (ed.), 2010, The Deportation Regime. Sovereignty, Space and the Freedom of Movement, Duke University Press, Durham & London.

DEJOURS Christophe, 2009 [1998], *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Editions du Seuil.

DELAUNAY Bertrand, 2005, « Evolution d'un savoir de référence en service social : la psychologie », p. 17-29, *Actes de la journée d'études du GRACC «* Y a-t-*il psychologisation de l'intervention* sociale ? », 14-15 octobre 2005, Lille, Université Charles de Gaulle – Lille 3.

DICTIONNAIRE PERMANENT, 2007, « Simplification et mise en cohérence du dispositif d'aide au retour des étrangers », Bulletin n°152, p. 6347-6350.

DIMINESCU Dana, 2002, « Stratégies roumaines », Plein Droit, n°55, p. 13-16.

DIOP Ababacar, 1997, *Dans la peau d'un sans*-papiers, Paris, Editions du Seuil.

DUCHAC René, 1979, « Chronique de l'immigration : 1976-1977-1978 », p. 605-610, in MICHEL Hubert, FLORY Maurice (dir.), 1979, Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 17, Paris, Editions du CNRS.

DUCHAC René, 1980, « Chronique de l'immigration : 1979-1980 », p. 725-730, in MICHEL Hubert, FLORY Maurice (dir.), 1980, Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 18, Paris, Editions du CNRS.

DUEZ Denis, 2008, *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la* construction de la communauté politique, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

DÜVELL Franck, 2003, « Human rights watchdogs condemn IOM », Statewatch Bulletin, 10 mai 2003.

ETIENNE Sophie, 2004, « Nouvelles orientations gouvernementales et bouleversements dans le monde de la formation : les limites du contrat d'accueil et d'intégration », Revue de didactologie des langues-cultures, n°133, p. 109-117.

EUSKIRCHEN Markus, LEBUHN Henrik, RAY Gene, 2007, "From borderline to borderland: The changing European border regime", in Monthly Review, vol. 59(6), p. 41-52.

FASSIN Didier, 2001, « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédure de régularisation des étrangers », Sciences sociales et santé, vol. 19, n°4, p. 5-34.

FASSIN Didier, MEMMI Dominique (eds.), 2004, Le gouvernement des corps, Paris, Editions de l'EHESS.

FISCHER Nicolas, 2004, « Les expulsés inexpulsables. Recompositions du contrôle des étrangers dans la France des années 1930 », Cultures & Conflits, n°53, p. 25-41.

FISCHER Nicolas, 2007, « Entre urgence et contrôle. Eléments d'analyse du dispositif contemporain de rétention administrative pour les étrangers en instance d'éloignement du territoire », TERRA-Ed., Coll. "Esquisses".

FISCHER Nicolas, 2009, « Negociating deportations. An ethnography of the legal challenge of deportations orders in a french immigration detention centre », Conférence internationale « Deportation and the development of citizenhsip », Université d'Oxford, 11-12 décembre 2009.

FISCHER Nicolas, DARLEY Mathilde, 2010, « Le traitement de l'immigration, entre logique administrative et logique pénale », Champ pénal, nouvelle revue internationale de criminologie, vol. 7, p. 2-10.

FISCHER Nicolas, 2012, « Contentieux de pauvres pour techniciens du droit », Plein droit, n°94, p. 10-13.

FOUCAULT Michel, 2001 [1984], « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté », Dits et écrits, II. 1976-1988, texte n°356, p. 1527-1548

FREY Yves, 2008, « Le bassin potassique de Haute-Alsace, laboratoire des rapatriements massifs de Polonais », p. 163-198, in RYGIEL Philippe (dir.), 2008, *Le bon grain et l'ivraie. La sélection des* migrants en Occident, 1880-1939, Paris, Editions Publibook.

FUNAKAWA Natsuko, 2009, Le Cigem : sa place face aux défis des politiques migratoires, mémoire en migrations internationales, Université de Poitiers, Migrinter.

GAILLARD Anne-Marie, 1994, Migration Return : A bibliographical overview, New York, Center for migration studies, Occasional papers and documentation series, 153 p.

GARY-TOUNKARA Daouda, 2010, « Encadrement et contrôle des migrants par le régime militaire au Mali (1968-1991) » in DUFOIX Stéphane, GUERASSIMOFF Carine, DE TINGUY Anne, 2010, Loin des *yeux, près du cœur. Les Etats et leurs expatriés*, Paris, Presse de la Fondation nationale de science politique, p. 147-162.

GARY-TOUNKARA Daouda, 2011, « La gestion des migrations de retour, un paramètre négligé de la grille d'analyse de la crise malienne », Politique africaine, n°130, juin 2013, p. 47-68.

GASTAUT Yvan, 1999, « La volte-face de la politique française d'immigration durant les Trente Glorieuses », *Cahiers de l'Urmis*, n°5, p. 15-25.

GASTAUT Yvan, 2000, *L'immigration et l'opinion en France sous la Ve République*, Paris, Editions du Seuil.

GENT Saskia, 2002, « The root causes of migration : Criticizing the approach and finding a way forward », Sussex migration working paper, n° 11.

GEORGI Fabien, 2010, « For the benefit of some : The international organization for migration and its global migration management", p. 45-72, in GEIGER Martin et PÉCOUD Antoine, 2010, The policitis of international migration management, Editions Palgrave MacMillan.

GIBNEY Matthew J., HANSEN Randall, 2003, « Deportation and the liberal state : The forcible return of asylum seekers and anlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom », New issues in refugee research, Working paper n°77.

GMELCH George, 1980, « Return migration », in Annual Review of Anthropology, n°9, p. 135-159.

GODFROID Jean, 2009, « L'Ofii : une agence de l'Etat au cœur de la révision générale des politiques publiques », Administration, n°222, p. 147-148.

GOLUB Anne, 2000, « Un itinéraire », Propos recueillis par Jules Falquet, Les Cahier du Cedref, n°8-9, p. 355-373.

GREEN Nancy, 2003, "De nouveaux flux migratoires ? Mythes et réalités. Concepts historiques des flux migratoires : dualités et fausses découvertes », in La revue internationale et stratégique, n° 50, été 2003, p. 79-84.

GREEN Nancy L., WEIL François (dir.), 2006, Citoyenneté et émigration, Les politiques du départ, Editions EHESS, p. 274.

GRUSON Luc, 2008, « Immigration et diversité culturelle : 30 ans d'intégration culturelle des immigrés en France », *Contribution pour le colloque de clôture de l'Année européenne du dialogue* interculturel, Centre Pompidou, 18 novembre 2008.

GUENGANT Jean-Pierre, 1996, « Migrations internationales et développement : les nouveaux paradigmes », Revue européenne des migrations internationales,vol. 12, n°2, p. 105-119.

GUILLON Claude, 1988, « Le SSAE : soixante ans d'accueil des réfugiés », Revue européenne des migrations internationales, vol. 4, n°1-2, p. 115-126.

GUIRAUDON Virginie, 2002, « Logiques et pratiques de l'Etat délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », Cultures et conflits, n° 45, p. 51-79.

HEIMERL Daniela, 2002, « La politique de l'Allemagne à l'égard des réfugiés ex-yougoslaves », Hommes et Migration, n°1235, p. 28-39

HELLIO Emmanuelle, 2009, « Petits arrangements entre inégaux : la double fonction des accords de réadmission », p. 84, in MIGREUROP, Altas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires, Paris, Editions Armand Colin.

HELLIO Emmanuelle, 2013, « Saisonnières à la carte : flexibilité du travail et canalisation des flux migratoires dans la culture des fraises andalouses », *Cahiers de l'Urmis*, n° 14.

HELLIO Emmanuelle, 2014, « "We don't have women in boxes". Channelling seasonal mobility of demale farmworkers between Morocco and Andalusia », in GERTEL Jörg, SIPPEL Sarah Ruth, 2014, Seasonal workers in mediterranean agriculture : the social cost of eating fresh, Londres, Routledge, p. 141-157.

HERNÁNDEZ-LEÓN Rubén, 2008, Metropolitan Migrants: The Migration of Urban Mexicans to the United States. Berkeley, University of California Press.

HESS Sabine, 2008, « Migration and development: a governmental twist of the EU migration management policy », Paper for the workshop : Narratives of migration management and cooperation with countries of origin and transit, Sussex, 18-19/9/2008.

HESS Sabine, 2010, « "We are facilitating States !" An ethnographic analysis of the ICMPD », p. 96-118, in GEIGER Martin, PÉCOUD Antoine (ed.), 2010, The politics of international migration management, Editions Palgrave Macmillan.

HILY Marie-Antoinette, 2004, « Une approche critique de la notion de retour », in Ceped, Migrations internationales de retour dans la perspective du Sud, Atelier Ceped et Popinter, 5-6 avril 2004.

HREBLAY Vendelin, 1998, Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir, Bruxelles, Editions Bruylant.

JACOBSEN Pierre, 1955, « Le comité intergouvernementale pour les migrations européennes », Annuaire du droit international, vol. 1, p. 502-507.

JOBARD Fabien, 1999, « Schengen ou le désordre des causes », Vacarme, n°8, p. 20-22.

JOBARD Fabien, 2010 ; « Le gibier de police immuable ou changeant ? », Archives de politique criminelle, n°32, p. 93-105.

JOUVE Jean-Marc, 1998, « La Roumanie et l'aide au retour volontaire : des projets à concrétiser », Hommes et migrations, n°1214, p. 94-97.

JULIEN-LAFFERRIERE François, 1997, « L'éloignement des étrangers et la convention européenne des droits de l'homme (articles 5 et 8), affaires Nasri, Boughanemi et Amuur », Cahiers du CREDHO, n°3, p. 37-44.

JULIEN-LAFFERRIERE François, JOUANT Nathalie, 2005, « L'éloignement des ressortissants de pays tiers », p. 203-254, in JULIEN-LAFERRIERE François, LABAYLE Henri et EDESTORM Orjan (dir.), La *politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq and après le Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Bruylant.

KANSTROOM Daniel, 2007, Deportation nation, outsiders in American history, Cambridge, Harvard University Press.

KEITA Modibo, 2010, « La migration circulaire au Mali : diagnostic et perspectives », CARIM, Notes d'analyse et de synthèse 2010/57.

KING Mike, 1997, « Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques », Cultures & Conflits, n° 26-27, p. 35-49.

KOBELINSKY Carolina, 2008, « Faire sortir les déboutés, Gestion, contrôle et expulsion dans les centres pour demandeurs d'asile en France », Cultures & Conflits, n°71, p. 113-130.

KOLLER Sylvie, 2008, « Equateur : l'invitation au retour », Caravelle, n°91, p. 87-99.

KUBAT Daniel et HOFFMANN-NOWOTNY Joachim, 1981, « Migrations. Vers un nouveau paradigme », Revue internationale des sciences sociales, vol. 33, no 2, Unesco, p. 335-359.

LAACHER Smain, MOKRANI Laurette (collab.), 2002, Des étrangers en situation de "transit" au centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire de Sangatte, Rapport final, CNRS-CEMS.

LAURENS Sylvain, 2008a, « Le « ministère symptôme » : retour sur quarante ans de bégaiement au sein de l'Etat français », Savoir/agir, n°10, p. 21-30.

LAURENS Sylvain, 2008b, « Les agents de l'Etat face à leur propre pouvoir. Eléments d'une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles », Genèses, vol. 3, n°78, p. 26-41.

LAURENS Sylvain, 2009, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires de l'immigration en* France (1962-1981), Editions Belin, collection Socio-histoire.

LE BRIS Maryannick, 2008, « Les travailleurs sociaux de l'Anaem dénoncent une dilution de leurs missions », Actualités sociales hebdomadaires, n° 2551, p. 35-36.

LEBON André, 1979, « L'aide au retour des travailleurs étrangers », Economie et statistique, n°113, p. 37-46.

LEBON André, 1988, « Répertoire des mesures nationales relatives aux étrangers (mars 1986 - mars 1988) », Revue européenne des migrations internationales, vol. 4, n°1-2, p. 231-244.

LECADET Clara, 2009, « The "return" of the immigrants as a political artefact : from political discourse to the anthropological reality », Working paper, European Conference on African Studies, Leipzig, 4-7/6/2009.

LECADET Clara, 2010, « "Itinéraires de la faim" des migrants subsahariens expulsés d'Algérie au Mali », Anthropology of food, n°7, décembre.

LECADET Clara, 2011, Le front mouvant des expulsés. Lieux et enjeux des regroupements et des mobilisations collectives des migrants expulsés au Mali, Thèse de doctorat en anthropologie, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales.

LE COURANT Stephane, 2009, « Remettre son passeport à la police ? Coopérer, s'opposer à la procédure juridique d'expulsion du territoire français », p. 183-202, in KOBELINSKY Carolina, MAKAREMI Chowra, 2009, Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

LE COUR GRANDMAISON Olivier (dir.), 2009, Douce France. Rafles, rétentions, expulsions, Paris, Editions du Seuil.

LE MASNE Henri, 1982, Le retour des émigrés algériens. Projets et contradictions, Paris, Office des publications universitaires, CIEM.

LEGOUX Luc, 2004, « « Changements et permanence dans la protection des réfugiés », Revue européenne des migrations internationales, vol. 20, n°2, p. 9-22.

LEGROS Olivier, 2010a, « Les pouvoirs publics et les grands "bidonvilles roms" au nord de Paris (Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen », EspacesTemps.net.

LEGROS Olivier, 2010b, « Les "villages d'insertion" : un tournant dans les politiques en direction des migrants roms en région parisienne ? », Revue Asylons, n°8.

LINARES Auriane, 2009, « Pourquoi les aides au retour et à la réinsertion de l'Etat français n'incite pas les immigrés à rentrer dans leur pays d'origine ? L'exemple des Maliens », TERRA, Coll. Synthèses, Recueil Alexandries.

LINDSTROM Channe, 2003, « Adressing the root causes of forced migration : A European Union policy of containment ? », Refugee Studies Centre Working Papers series, n°11.

LOCHAK Danièle, 2004, « Eloigner, une tâche comme une autre », Plein droit, n°62, p. 3-7.

LOCHAK Danièle, 2006, « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », Cultures & Conflits, n° 64, p. 131-147.

LOCHAK Danièle, 2007, « Etrangers, réfugiés, migrants : Hannah Arendt aujourd'hui », p. 165-180, in KUPIEC Anne, LEIBOVICI Martine, MUHLMANN Géraldine, TASSIN Etienne (dir.), 2007, Hannah *Arendt, Crises de l'Etat*-nation, Pensées alternatives, Paris, Editions Sens & Tonka.

LONG Katie, 2008, "State, nation, citizen : rethinking repatriation », Refugee Studies Centre Working Papers series, n°48.

LONG Katie, 2009, "Early Repatriation Policy: Russian Refugee Return 1922-1924", Journal of Refugee Studies, vol. 22, n°2 , p. 133-154.

MARIE Claude-Valentin, 1996a, « L'Union européenne face aux déplacements de populations. Logiques d'Etat face aux droits des personnes », Revue européenne des migrations internationales, vol. 12, n°2, p. 169-209.

MARIE Claude-Valentin, 1996b, « Au premier plan dans l'élasticité de l'emploi », Plein droit, n° 31, avril 1996, p. 14-21.

MARIE Claude-Valentin, 1997, « À quoi sert l'emploi des étrangers ? », p.145-175, in FASSIN Didier, MORICE, Alain, QUIMINAL Catherine (dir.), 1997, *Les lois de l'inhospitalité* : les politiques de *l'immigration à l'épreuve des sans*-papiers, Paris, Editions La découverte.

MAROT Nadia, 1995, « L'évolution des accords franco-africains », Plein droit, n°29-30, p. 96-99.

MARTELLY Jean-Hugues, MOUHANNA Christian, 2007, Police : des chiffres et des doutes, Paris, Editions Michalon.

MATH Antoine, RODIER Claire, 2003, « Union européenne, Communautarisation des politiques migratoires entre fermeture des frontières et besoins de main-d'œuvre », Chronique internationale de *l'Ires*, n°84, p. 1-17.

MICHALON Bénédicte, 2004, « Les retours: diversité de la littérature, complexification des formes migratoires », in CEPED, Migrations internationales de retour dans la perspective du Sud, Atelier Ceped et Popinter, 5-6 avril 2004.

MINTEU KADJE Danielle, 2011, *L'action publique internationale du codévelop*pement. Trajectoire franco-malienne et franco-sénégalaise, Thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, IEP-CEAN.

MORICE Alain, 2001, « Choisis, contrôlés, placés. Renouveau de l'utilitarisme migratoire », Vacarme, n°14, p. 56-60.

MORICE Alain, 2006, « Voculaire et pratiques du "transit" dans l'impasse », Communication au colloque Immigration, transit et rétention *: Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes*, 2-4 novembre 2006, à Marseille.

MORICE Alain, 2007, « Du SSAE à l'Anaem, une liquidation annoncée », Plein droit, n°72, p. 8-16.

MORIEN Mélanie, 2003, *Les formes de la mise en œuvre localisée d'une politique publique en matière d'immigration : l'action du Service Social d'Aide aux Emigrants à Lille*, Mémoire de science politique, Lille, Université de Lille 2.

MOUHANNA Christian, 2009, « Politique du chiffre et police des étrangers », Plein droit, n°82, p. 3-6.

MUCCHIELLI Laurent, 2008, *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Editions La Découverte, Paris.

NACU Alexandra, 2010, « Les Roms migrants en région parisienne : les dispositifs d'une marginalisation », Revue européenne des migrations internationales, vol. 26, n°1, p. 141-160.

NDIONE Babacar, LOMBARD Jérôme, 2004, « Diagnostic des projets de réinsertion économique des migrants de retour : étude de cas au Mali (Bamako, Kayes) », Revue européenne des migrations internationales, vol. 20, n °1, 2004, p. 169-195.

NEU Daniel (coord.), 2000, Evaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal, 1991-1998, DGCID, Ministère des affaires étrangères.

NOIRIEL Gérard, 2006 [1991], Réfugiés et sans-*papiers, La République face au droit d'asile, XIX*e – XXe, Paris, Editions Hachette Littératures, Collection Pluriel Histoire. [1e édition : Calmann-Lévy, 1991, *La Tyrannie du national, Le droit d'asile en Europe (1793*-1993)]

NOIRIEL Gérard, 2007a, Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe – XXe siècle). Discours publics, humiliations privées, Paris, Editions Fayard.

NOIRIEL Gérard, 2007b, A quoi sert « *l'identité nationale* » ?, Marseille, Editions Agone,.

PADILLA Francisco, 2009, « La Directive retour : analyse critique sous l'angle du respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant », JDJ-RAJS, n°285, p. 51-54.

PALIDDA Salvatore, 1999, « La criminalisation des migrants », Actes de la recherche en sciences sociales, n°129, p. 39-49.

PARROT Karine, SANTULLI Carlo, 2009, « La « directive retour », l'Union européenne contre les étrangers », Revue critique de droit international privé, n°2, p. 205-249.

PECOUD Antoine, 2006, « Circulations migratoires et contrôles aux frontières », p. 51-64, Migrations Société, 2006, Migrants de passage, vol. XVIII, n° 107, septembre-octobre 2006, CIEMI, Paris

PECOUD Antoine, 2008, « Campagnes d'information et contrôle de l'immigration irrégulière », Colloque international « *Terrains d'asile, Corps, espaces, politique* », 18-20/9/2008, Paris.

PESQUEUX Yvon, 2010, Le « nouveau management public » (ou New Public Management), Working paper, Institut des études économiques, sociales et techniques de l'organisation.

PETEK-SALOM Gaye, 2002, « Peut-on encore parler de politique de réinsertion ? », p. 53-57, Hommes et Migrations, Retours d'en France, n°1236, mars-avril 2002, 145 p.

PETIT Véronique, 2002, « Migrations internationales et développement », p. 193-221, in CHARBIT Yves (dir.), 2002, Le monde en développement. Paris, La documentation française.

PETIT Véronique (éd.), 2007, *Migrations internationales de retour et pays d'origine*, Centre population et développement, Populations et interdisciplinarité, Paris.

PEUTZ Nathalie, 2006, « Embarking on an anthropology of removal », Current Anthropology, vol. 74, n°2, p. 217-241.

PLANTET Joël, 1999, « Quel accueil pour les étrangers en France ? », Lien social, n°488, revue en ligne.

PLEIN DROIT, 1988, « Sénégal : quand la réinsertion s'enlise », n°4, p. 30-31.

PLEIN DROIT, 1991a, « Des visas aux frontières », n°13, p. 34-39.

PLEIN DROIT, 1991b, « Le choix du départ », n°13, p. 31-33.

PLEIN DROIT, 1991b, « Une très exceptionnelle régularisation », n°15-16, p. 19-22.

PLEIN DROIT, 1993, « Ex-Yougoslavie : l'humanitaire en trompe-l'œil », n°20, p. 60-64.

PLEIN DROIT, 2003, « Migreurop contre "l'Europe des camps" », n°58, p. 24.

PIORE Michael J., 1979, Birds of passage : Migrant labor and industrial societies, Cambridge University press.

PITTI Laure, 2006, « Le ministère du travail et les migrations depuis 1945 : discours d'acteurs, discours d'experts », p. 329-342, in CHATRIOT Alain, JOIN-LAMBERT Odile, VIET Vincent (dir.), 2006, Les politique du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux, Presses universitaires de Rennes.

POINARD Michel, ROUX Michel, 1981, Le remplacement des travailleurs étrangers dans les entreprises, Aderges, ministère du Travail et de la participation.

PONS Emmanuel, 1995, Les Tsiganes en Roumanie : des citoyens à part entière ?, Paris, Edition L'Harmattan.

PONTY Janine, 1988, Polonais méconnus : histoire des travailleurs immigrés en France dans l'entre-deux-guerres, Paris, Publications de la Sorbonne.

POTOT Swanie, 2001, « Migrations et construction identitaire : le cas de Roumains en France », p. 155-170, in BERTHELEU Hélène (éd.), Identification ethniques. Rapport de pouvoir, compromis, territoire, Paris, Editions L'Harmattan.

POTOT Swanie, MORICE Alain (dir.), 2009, *De l'ouvrier immigré au travailleur sans*-papiers. Les étrangers dans la modernisation du salariat, Paris, Editions Karthala.

POULY Christophe, 2012, « Le juge des libertés, une garantie de façade », Plein droit, n°94, p. 6-9.

RALLU Jean-Louis, 2007, « L'étude des migrations de retour : données de recensement, d'enquête et de fichiers », p. 187-196, in PETIT Véronique (éd.), 2007, Migrations internationales de retour et pays *d'origine*, Centre population et développement, Populations et interdisciplinarité, Paris.

REA Andrea, 2003, « Politiques d'immigration : criminalisation ou tolérace ? », La pensée de midi, n°10, p. 111-125.

RECHTMAN Richard, 2005, « Du traumatisme à la victime, une construction psychiatrique de l'intolérable », p. 165-196, in BOURDELAIS Patrice, FASSIN Didier (dir.), Les constructions de *l'intolérable, Etudes d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, Paris, Editions La Découverte.

RELLINI Gianpier, 1979, « Les politiques du retour », p. 138-166, in SOCIETE FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, 1979, Les travailleurs étrangers et le droit international, Colloque de Clermont Ferrant, Editions A. Pedone, Paris.

RICHARD Jérôme, 2008, Situation et enjeux des Roms migrants à Nantes Métropole, document préparé suite à la demande du comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage du Conseil de l'Europe.

RIGO Enrica, 2005, « Les plis de la frontière, entretien avec Enrica Rigo », Vacarme, n° 32, été 2005.

RODIER Claire, 2003, « Dans des camps hors d'Europe : exilons les réfugiés », Vacarme, n° 24.

RODIER Claire, 2006, « Emigration illégale » : une notion à bannir, Libération, 13 juin 2006.

RODIER Claire, 2011, « Frontex, la petite muette », Vacarme, n° 55.

ROSSIGNOL Edouard, 1947, « La nouvelle organisation de l'immigration en France », Revue française du Travail, n°13.

ROTHEA Xavier, 2003, France, pays des droits des Roms ? Gitans, « Bohémiens », « gens du voyage *», Tsiganes… face aux pouvoirs publics depuis le XIX*e, Lyon, Editions Carobella ex-natura.

ROUX Suzanne (dir.), 2005, *Action sociale et migration, Expérience et méthodes d'un service social* spécialisé, Paris, Editions L'Harmattan.

RYGIEL Philippe (dir.), 2008, *Le bon grain et l'ivraie. La sélection des migrants en Occident (18*80-1939), Paris, Editions Publibook.

SABLE Anne-Laure, SIMONET Marjorie, UTCHANAH Carole, 2012, *Les files d'attente nocturnes à la préfecture de l'Essone, Evry (91)*, Mémoire de droit, Université d'Evry-Val d'Essonne.

SALT John, STEIN Jeremy, 1997, « Migration as a business: The case of trafficking », International Migration, vol. 4, n° 35, p. 467-494.

SAYAD Abdelmalek, 1980, « Le foyer des sans-famille », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 32-33, p. 89-103.

SAYAD Abdelmalek, 1986, « "Coûts" et "profits" de l'immigration, les présupposés politiques d'un débat économique », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 61, p. 79-82.

SAYAD Abdelmalek, 1991 [1979], « Immigration et conventions internationales », p. 261-288, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, Editions Universitaires de Boeck. [1e parution dans Peuples méditerranéens, 1979, n°9.]

SAYAD Abdelmalek, 2006 [1998], *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité, 1. L'illusion du* provisoire, Editions Raisons d'agir, Paris. [« Le retour, élement constitutif de la condition de l'mmigré » : 1e parution dans Migrations Sociétés, 1998, n°57-58, mai-août]

SAYAD Abdelmalek, 2006 [1979], *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité, 2. Les enfants* illégitimes, Editions Raisons d'agir, Paris.

SAYAD Abdelmalek, 2006 [1996], *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Paris, Editions du Seuil. [« L'immigration et la "pensée d'Etat". Réflexion sur la double pleine : 1e parution dans PALIDDA Salvatore, 1996, *Délit d'immigration. La construction sociale de la* déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe, COST A2, Bruxelles, p. 11-19.]

SCHOR Ralph, 1985, L'opinion française et les étrangers en France, 1919-1939, Paris, Publications de la Sorbonne.

SCHÜTZ Albert, 2003 [1945], *L'étranger, un essai de psychologie sociale*, suivi de *L'Homme qui* rentre au pays, Paris, Editions Allia.

SIBLOT Yasmine, 2010, « Contraintes et ambivalences du travail d'accueil du public », Informations sociales, n°158, p. 102-110.

SIMEANT Johanna, 1998, La cause des sans-papiers, Paris, Editions Presses de Sciences-Po.

SIMMEL Georg, 1999 [1908], « Le pauvre », p. 453-490, Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation, Paris, Editions Puf.

SLAMA Serge, 2005, « Le séjour payant », Plein droit, n° 67, p.11-14.

SLAMA Serge, 2006, « Réforme en série du contentieux : une atteinte à l'accès à la justice des plus précaire », Le blog Droit administratif, dimanche 26 octobre 2006.

SLAMA Serge, 2008a, « Politique d'immigration : un laboratoire de la frénésie sécuritaire », p. 64-76, in MUCCHIELLI Laurent, 2008, *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Editions La Découverte, Paris.

SLAMA Serge, 2008b, « Eloignement : la loi du nombre », Plein droit, n°77, p. 26-29.

SØRENSEN Ninna Nyberg, GAMMELTOFT-HANSEN Thomas, 2012, The migration industry and the commercialisation of international migration, London, Routledge.

SOUKOUNA Sadio, 2011, *L'échec d'une coopération franco*-malienne sur les migrations : les logiques du refus malien de signer, Mémoire de science politique, Paris, Unversité Paris I.

SPIRE Alexis, 2004, « Les réfugiés, une main-d'œuvre à part ? Conditions de séjour et d'emploi, France, 1945-1975 », Revue européenne des migrations internationales, vol.20, n°2, p. 13-38.

SPIRE Alexis, 2005a, *Etrangers à la carte, L'administration de l'immigration en France (1945*-1975), Paris, Grasset.

SPIRE Alexis, 2005b, « Faire payer les étrangers : l'avenir d'une belle idée », Plein droit, n° 67, p. 3-5.

SPIRE Alexis, 2005c, « L'application du droit des étrangers en préfecture », Politix, vol. 24, n°69, p. 11-37.

SPIRE Alexis, 2007a, « Le grand bond en arrière », Plein droit, n° 73, p. 3-7.

SPIRE Alexis, 2007b, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », Actes de la recherche en sciences sociales, n°169, p. 4-21.

SPIRE Alexis, 2008, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Editions Raisons d'agir.

TERRAY Emmanuel,1999, « Le travail des étrangers en situation irrégulière ou la délocalisation sur place », p. 9-34, in BALIBAR Etienne, CHEMILLIER-GENDREAU Monique, COSTA-LASCOUX Jacqueline, TERRAY Emmanuelle, 1999, Sans-papiers *: l'archaïsme fatal*, Paris, Editions La Découverte.

TERRAY Emmanuel, 2006, « 1942-2006 : retour sur un parallèle contesté », publié sur le site internet de la LDH-Toulon.

THOUEZ Colleen, 2004, « The role of civil society in the migration policy debate », Global migration perspectives, n° 12, p 19-38.

TIMERA Mahamet, 1997, « Sans-papiers africains face aux communautés d'origine », p. 95-106, in FASSIN Didier, MORICE Alain, QUIMINAL Catherine, 1997, *Les lois de l'inhospitalité* : les politiques de *l'immigration à l'épreuve des sans*-papiers, Paris, Editions La Découverte.

TRIPIER Maryse, 2004, « L'immigré, analyseur de la société (note critique) », in Terrains & travaux, n° 7, 2004/2, Editions ENS Cachan, p. 173-185.

VALARIE Pierre, 1996, « Vers une gestion négociée de l'action sociale : du néo-corporatisme associatif au social contractuel », Pôle Sud, n° 4, p. 77-91.

VALLUY Jérôme, 2008, « Quelles sont les origines du ministère de l'Identité nationale et de l'Immigration ? », Cultures & Conflits, n°69, p. 7-18.

VANDERLICK Benjamin 2004, Une mondialisation par le ban. Etude auprès de Rroms en bidonvilles *sur l'agglomération lyonnaise depuis 2001*, DEA Villes et société, Institut lyonnais d'urbanisme - Université Lumière Lyon 2.

VIET Vincent, 1995a, « Qu'affluent les bras aux manches retroussées ! », Plein droit, n° 29-30, p. 22-26.

VIET Vincent, 1995b, « L'échec d'une politique de peuplement sélective », Plein droit, n° 29-30, p. 64-68.

VIET Vincent, 1998, *La France immigrée, Construction d'une politique (1914*-1997), Paris, Editions Fayard.

WACQUANT Loïc, 2004, *Punir les pauvres, le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Editions Agone.

WALLON Bernard, 2005, « Une nouvelle jeunesse pour le SSAE », Accueillir, n°234, p. 3.

WARNER Daniel, 1994, « Voluntary repatriation and the meaning of return to home : A critique of liberal mathematics », Journal of refugee studies, vol. 7, n°2-3, p. 160-174.

WEBER Frances, 2011, « How voluntary are returns ?", Race & Class, n°52(4), p. 98-107.

WEIL Patrick, 2004 [1991], *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration* de 1938 à nos jours, Paris, Editions Gallimard, Collection Folio Histoire.

WILLAME Jean-Claude, 2000, « Politique migratoire : l'obsession du "retour volontaire" », La revue nouvelle, 2000, vol. 112, n°12, p. 40-51, Bruxelles,

WIHTOL DE WENDEN Catherine, 1988, Les immigrés et la politique, Presse de la fondation nationale de sciences politiques.

ZEHRAOUI Ahsène, 1999, « Un terrain et ses enjeux : l'exemple du contrat de connaissance Régie Renault-CNRS : les O.S. dans l'industrie », p. 285-291, Journal des anthropologues, 1999, n°77-78, Associations françaises des anthropologues.

RAPPORTS, ETUDES ET COMMUNIQUES ASSOCIATIFS, FILM :

AME, APDHA, 2008, Une autre forntière de non-droit : Mali-Mauritanie.Co-responsabilité de *l'Espagne dans les rpatriements en casacde de l'Europe vers l'Afrique*.

AMNESTY INTERNATIONAL, 2002, La guerre de l'Union européenne contre "l'immigration illégale" met en danger les droits humains, Appel au Sommet de Séville, Bruxelles, 12/06/2002.

AMNESTY INTERNATIONAL, 2003, « EU-Afghanistan : not safe to return refugees says Amnesty », Communiqué de presse, 6 mai 2003.

AMNESTY INTERNATIONAL, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, 2010, Briefing on the Commission proposal for a regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European agency for management of operational cooperation at the external borders of the member states of the European union (Frontex), September, p. 34.

ASSFAM, FORUM REFUGIES, FRANCE TERRE D'ASILE, LA CIMADE ET L'ORDRE DE MALTE, Rapport 2010 sur les centres et locaux de rétention administrative

CFDA, 2008, La loi des « jungles », La situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord, Rapport de la mission d'observation, mai-juillet 2008.

CIMADE, 2007, Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2006.

CIMADE, 2008, Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2007.

CIMADE, 2009, Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2008.

CIMADE, 2010, Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2009.

COLLECTIF DE SOUTIEN DES EXILES DU XEME ARRONDISSEMENT DE PARIS, 2006, « Comment se débarrasser des exilés : la chasse au réfugiés se poursuit à Paris comme à Calais et à Paris, le non accueil des mineurs reste la règle », Maraudes de juin 2006.

FORAM, 2007, Les enfants de Ceuta et Melilla. Cahier des retours forcés au pays natal.

FORAM, 2008, Migrances 2008 (3 au 5 octobre 2008, Bamako-Mali) : constats, conclusions et propositions.

HRW, 2003, The international organization for migration (IOM) and Human rights protection in the field : current concerns, IOM Governing council metting, 86th session, 18-21 novembre 2003.

HRW, 2009, *Pushed Back, Pushed Around. Italiy's forced return of boat migrants ans asylum seekers, Libya's* mistreatment of migrants ans asylum seekers.

IRR, 2010, Accelerated removals : a study of the human cost of EU deportation policies 2009-2010, Briefing paper n°4, p. 29.

MDM, FIDH, 2003, *Mission d'évaluation en Roumanie. Situation et conditions de vie des* Roms Roumains en retour volontaire ou contraint de France.

MIGREUROP, 2004, « Dérive inhumanitaire de l'UE. L'Allemagne et l'Italie proposent de créer des camps de réfugiés hors des frontières de l'Union », Libération, 15/10/2004.

MIGREUROP, 2007, Guerre aux migrants, le livre noir de Ceuta et Melilla, Paris, Editions Syllepse.

MIGREUROP, TRANS EUROPE EXPERTS, 2010, « Accord de réadmission UE – Pakistan : le Parlement européen doit refuser son approbation », 4 mai 2010.

REGARDE A VUE, 2006, Sans casque, n*i bouclier : témoignage d'un ex*-officier de police, Film documentaire

ROMANI CRISS, 2003, *La situation des citoyens roumains dans d'autres pays, le cas des Roms en* France. La surveillance par la délégation des associations des Roms de Roumanie (Romani Criss et *Aven Amentza) des camps d'Ile*-de-France, Paris, Lyon, Lille et leurs environs, les 13-20 janvier 2003.

ROMEUROPE, 2008, Rapport 2007-2008, Janvier 2008 - Juillet 2008.

ROMEUROPE, 2010a, Rapport 2009-2010 sur la situation des Roms migrants en France.

ROMEUROPE, 2010b, Agression, maintien forcé dans un gymnase et retour volontaire contraint des familles roms roumains de Massy (Essonne) du 8 au 11 mars 2010.

ROMEUROPE, 2012, Les « Roms migrants », en Ile-de-France. Etat des lieux provisoire des expériences d'hébergement et de logements d'habitants de squats et bidonvilles.

STATEWATCH, 1998a, « EU officials visit Turkey to set up camps », Statewatch bulletin, vol. 8, n°3-4.

STATEWATCH, 1998b, « Turkey: Europe's policeman », Statewatch bulletin, vol. 8, n°1, January-February 1998.

STATEWATCH, 1999, « EU: Tampere: Globalising immigration controls », Statewatch bulletin, vol. 9, n°5, September-October 1999.

STATEWATCH, 2000a, « The impact of Amsterdam Treaty on Justice and Home affairs issues », Report for the Directorate General for research of the European Parliament, SEMDOC, vol. 2, Annex D, January 2000, p. 109-126.

STATEWATCH, 2000b, « Lome Convention used to impose repatriation », Statewatch bulletin, n°7, July 2000.

STATEWATCH, 2000c, « EU states "expel" 170,000 by air in 1999 », News Online, September.

STATEWATCH, 2002, « EU: "safe and dignified" repatriation », Statewatch bulletin, n°5, October.

STATEWATCH, 2003, « EU : Mass deportation by charter flight – enforcement and resistance », Statewatch Bulletin, vol. 13, n°2, April.

RAPPORTS, DOCUMENTS INSTITUTIONNELS

ANAEM, *Rapport d'activité 2005*-2006, avril 2007.

ANAEM, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 28 novembre 2006

ANAEM, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 8 décembre 2006

ANAEM, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 19 avril 2007

ANAEM, Bilan social 2006, Direction des ressources humaines, juin 2007.

ANAEM, Note de service n°2007-16 du 6 juin 2007 de Jean Godfroid, Objet : Vacances de postes

ANAEM, Procès verbal de la réunion du comité technique paritaire du 2 juillet 2007

ANAEM, Compte-*rendu du séminaire réunissant les responsables de l'Anaem*, 27 et 28 septembre 2007, Annecy.

ANAEM, « *Améliorer l'efficacité de l'action de l'A*gence. Modernisation de la fonction budgétaire et comptable au service des missions », Service du contrôle de gestion, document préparé par Nadour Akli, Séminaire annuel, Annecy, 28 septembre 2007.

ANAEM, *Instruction 2007/09 du 26 novembre 2007 sur l'aide* au retour humanitaire.

ASSEMBLEE NATIONALE, 1976, Réponse du ministère du Travail sur le rôle et les ressources de *l'office national d'immigration,* Débats parlementaires, AN n°77, JORF du 11 septembre 1976.

ASSEMBLEE NATIONALE, 1978, Réponse du ministère du travail du 4 octobre 1977 à la question écrite n°39837 « Travailleurs immigrés (précisions concernant « l'aide au retour au pays »), JORF n°8 AN du 25 février 1978, p. 696.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2006, Projet de loi pour l'égalité des chances, n° 2787 présenté par le *ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement*, 11 janvier 2006

ASSEMBLEE NATIONALE, 2006, Rapport n°3058 (2005-*2006) relatif à l'immigration et à l'intégration.*

ASSEMBLEE NATIONALE, 2010, *Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Etude d'impact.*

BELORGEY Jean-Michel, 1999, Lutter contre les discriminations, Rapport à Mme la ministre de *l'Emploi et de la Solidarité*, La documentation française, mars 1999.

CEDEAO, 2008, *L'approche commune de la Cédéa*o sur la migration, 33e session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, à Ouagadougou, le 18 janvier 2008.

CIGEM, 2008, Dossier de presse – Inauguration du Cigem, le 8 octobre 2008.

CIGEM, 2009a, *Mission recherche d'opportunités d'e*mplois en Europe, power point présenté à l'atelier de restitution de l'étude, 17 septembre 2009.

CIGEM, 2009b, *Dossier d'appel à candidature « Amélioration des conditions d'accueil des migrants* de retour involontaire et des migrants en transit au Mali », version du 19/3/2009.

CIGEM, MMEIA, OIM, 2009, Termes de référence du groupe « Accueil & réinsertion`des migrants de retour et des migrants en transit », version du 6/02/2009 validée par le groupe restreint.

CIGEM, 2011, *Appui à la mise en œuvre d'un dispositif d'accueil d'urgence dans le cadre de la stratégie nationale d'accueil et de réinsertion des migrants de retour en cours d'élaboration, Appel à* proposition n°3-Cigem, AP/CIGEM/No-o3/du 11 mars 2011.

COMITE INTERMINISTERIEL DE CONTROLE DE L'IMMIGRATION, 2008, Les orientations de la politique *de l'immigration*, Rapport au Parlement, Paris, Editions La Documentation française.

CONSEIL DE L'EUROPE, 2001, *Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées* dans le respect de la sécurité et de la dignité, doc. 9196, 10/9/2001.

CONSEIL DE L'EUROPE, 2002, *Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées* dans le respect de la sécurité et de la dignité, Recommandation 1547 (2002).

CONSEIL DE L'EUROPE, 2003, Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou

traitements inhumains ou dégradants du 17 au 21 juin 2002, doc. CPT/Inf (2003) 40, Strasbourg, 16 décembre 2003.

CONSEIL DE L'EUROPE, 2007, Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière, doc. 11350.

CONSEIL DE L'EUROPE, 2010, Les programmes de retour volontaire : un moyen humain, économe et *effice d'assurer le rapatriement des migrants en situation* irrégulière, doc. 12277.

CONSEIL DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, 2008, Rapport présenté par M. Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, rapporteur général de la RGPP, le 4 avril 2008

COUR DES COMPTES, 2001, Rapport public annuel 2000, Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, février 2001.

COUR DES COMPTES, 2004, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des* organisations intéressés, novembre 2004.

COUR DES COMPTES, 2007, Rapport public annuel 2006, Partie II : Les suites données aux observations des juridictions financières, L'accueil des immigrants : suites du rapport thématique sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » - novembre 2004, février 2007, p. 291-316.

COUR DES COMPTES, 2007, La rétention des étrangers en situation irrégulière.

COUR DES COMPTES, 2009, La gestion des centres et des locaux de rétention administrative (exercices 2006-2008).

DPM, *Rapport d'activité 1999*, septembre 2000.

ELYSEE, 2007, Lettre de mission de M. Sarkozy, président de la République, adressée à M. Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, le 9 juillet 2007.

ELYSEE, 2012, Compte rendu du Conseil des ministres du 18 avril 2012.

EUROSTAT, 1996, « Les demandes d'asile en Europe 1985-1995 », Statistiques en bref : populations et conditions sociale, 1, 11p

FRONTEX, 2006, News Releases, "Longest Frontex coordinated operation – Hera, the Canary Islands", 19/12/2006.

FRONTEX, 2009, « Activities in the field of return, Return operations sector », GDISC Return Conference, Visegrad, Hungary, 28-30 October 2009.

FRONTEX, 2011, General report 2011.

GENDREAU Francis, MERABET Omar, 2007, Les questions migratoires au Mali : valeurs, sens et contresens, Commission européenne et Gouvernement du Mali, Civipol/Transtec.

HAUT COMMISSARIAT AUX REFUGIES, 1980, Note sur le rapatriement librement consenti, EC/SCP/13.

HAUT COMMISSARIAT AUX REFUGIES, 1985, Conclusion n°40 (XXXVI)

HAUT COMMISSARIAT AUX REFUGIES, 1995, Conclusion n°77 (XLVI)

HAUT COMMISSARIAT AUX REFUGIES, 2013, Difficult decisions. *A review of UNHCR'S engagement* with assisted voluntary return programmes, PDES/2013/11.

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, 2001, *Les parcours d'intégration*, La documentation française, Paris, novembre 2001.

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, 2006, *Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration* », Avis à Monsieur le Premier ministre, septembre 2006.

LALLEMAND Marie-Antoinette, CARCENAC Yves, NOUAILLE-DEGORCE Jean-François, 1997, Rapport *de la mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'état et des organismes* chargés des étrangers, Paris, Editions La documentation française.

MEKACHERA Hamlaoui, GAEREMYNCK Jean, 1966, *Pour une relance de la politique d'intégration,* Rapport prés*enté au ministre délégué à la Ville et à l'Intégration*.

MERABET Omar, GENDREAU Francis, 2007, Les questions migratoire au Mali : valeurs, sens et contresens, Rapport pour la délégation de l'UE et le ministère des Maliens de l'extérieur.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, 2005, *Réunion du comité interministériel de contrôle de l'immigration*, Communiqué du 10/06/2005.

MINISTERE DE L'INTERIEUR, 2005, Relevé des décisions de la réunion du comité interministériel de *contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005.*

MINISTRE DE LA VILLE ET DE L'INTEGRATION, Communiqué de presse du Conseil des ministres du 26 mars 1997, présentation détaillée du programme « Agir pour l'intégration : le contrat républicain ».

NAÏR Sami, 1997, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique d*e codéveloppement liée aux flux migratoires, La Documentation française.

OFII, *Rapport au conseil d'administration du 22 avril 2009*, « La réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion de l'Anaem ».

OFII, 2009, Les aides au retour et à la créati*on d'activités économiques* : bilan 2008, Rapport au *Conseil d'administration du 22 avril 2009*.

OFII, 2009, *Contrat d'objectifs et de performance pour 2010*-2012, p. 19-22.

OFII, *Instruction n°2010/03 du 15 mars 2010 sur la mise en place du dispositif d'aide* au retour et à la réinsertion

OFII, *Rapport d'activités 2009*, juillet 2010.

OFII, *Le dispositif d'accueil et d'intégration*, avril 2010.

OFII, Procès verbal de la réunion du 20 décembre 2010.

OFII, *Intervention de Claude Guéant, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre*-mer, des Collectivités *territoriales et de l'Immigration au séminaire des cadres de l'OFII à Poitiers*, vendredi 23 septembre 2011.

OFII, 2012, Plaquette institutionnelle.

OFII, 2012, Rapport au comité consultatif du 17 décembre 2012 sur le dispos*itif d'aide au retour volontaire des étrangers dans leur pays d'origine pour 2013.*

OIM, 1995, IOM strategic planning : toward the twenty-first century, MC/1842.

OIM, 1997, OIM Return policy and programmes : A contribution to combating irregular migration, MC/INF/236.

IOM, HCR, 2001, Protection des réfugiés et contrôle des migrations *: positions du HCR et de l'OIM,* Consultations mondiales sur la protection internationale, EC/GC/01/11.

OIM, 2003, *Programme de retours volontaires et d'aide à la réinsertion pou*r les résidants en France, *Rapport final d'activités*, Paris, mai 2003.

OIM, 2004, *IOM Strategy : current and future migration réalitities and IOM's role*, MC/INF/274.

OIM, 2005, Rapport sur la cent deuxième session du comité exécutif, MC/2174.

OIM, 2006, Migrations irrégulière de transit dans le Pas-de-Calais : sensibilisation aux réalités migratoires au Royaume Uni, dialogue de terrain, conseil et promotion du retour volontaire assisté, Fiche projet, novembre 2006.

OIM et ANAEM, 2007, Programme expérimental *d'information et de conseil en vue du retour* volontaire (CVR-OIM), Fiche projet.

OIM, 2008a, Communiqué de presse, « Centre d'information, de formation et de rencontres sur les migrations – Marseille », 2/1/2008.

OIM, 2008b, Dialogue international sur la *migration, Atelier d'intersession sur la gestion de la* migration de retour, document de travail, 21-22 avril 2008.

OIM, 2008c, World migration 2008, Managing labour mobility in the evolving global economy.

OIM, 2008d, Regional assisted voluntary return and reintegration (AVRR) programme for stranded migrants in Libya and Morocco, EuropeAid/126364/C/ACT/Multi, Proposal MIGR/2008/58.

OIM, 2009, Migration au Mali. Profil national 2009.

OIM, 2010a, Faits et chiffres.

OIM, 2010b, Rapport du directeur général su*r les activités de l'organisation pour 2010.*

OIM, 2011, Assisted voluntary return and reintegration : Annual report of activities 2010.

OIM, 2013a, *Rapport du directeur général sur les activités de l'organisation pour 2012.*

OIM, 2013b, Orientation stratégi*que de l'OIM*.

OMI, 1991, Omi Classeur 1992.

OMI, 2005, *Rapport d'activité année 2004*, mai 2005.

OUEDRAOGO Barthélémy, MEITE Fatima, 2011, Evaluation finale du programme Tokten (transfert des connaissances à travers les expatriés nationaux), Rapport principal, PNUD/MMEIA.

PREFECTURE DE LA HAUTE GARONNE, 10 octobre 2007, Direction de la réglementation et des libertés publiques, Compte rendu de la réunion du groupe de référents départementaux et des organismes *sociaux en matière de lutte contre la fraude à l'i*dentité du 5 octobre 2007, Toulouse.

PREMIER MINISTRE, 2004, *Les orientations de la politique de l'immigration*, Rapport au Parlement.

SENAT, 1984, Compte rendu intégral, séance du 2 mai 1984, JO n°22 S (C.R.), p. 530.

SENAT, 1984, Rapport n°273 fait au nom de la commission des Affaires sociales sur la proposition de loi de M. Edouard Bonnefous tendant à faciliter le retour volontaire des travailleurs immigrés dans leur pays, p. 37-42.

SENAT, 1991, Compte rendu intégral des débats, séance du 12 novembre 1991.

SENAT, 1998, Rapport n°470 (97-*98) de la commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérée depuis le 1*er juillet 1997, Tomes I et II, 1e et 2 parties.

SENAT, 2002, Rapport général n° 68 (2002-2003) de M. Adrien Gouteyron sur le projet de loi de finances pour 2003, Annexe n°36 : Emploi et solidarité, II. Santé, famille, personnes handicapées et solidarité.

SENAT, 2004, Avis n° 33 (2004-2005) fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (urgence déclarée).

SENAT, 2006b, Rapport n°300 (2005-*2006) de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine*

SENAT, 2006a, Rapport n° 210 (2005-*2006) sur le projet de loi pour l'égal*ité de chances, considéré *comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la constitution, après déclaration d'urgence.*

SENAT, 2008, Rapport général n° 99 (2008-2009) fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2009, Annexe n°15.

SENAT, 2010, Rapport n°2814 (2009-*2010) sur le projet de loi (n°2400) relatif à l'immigration, l'intégration et à la nationalité*.

SENAT, 2012, *Rapport d'information n°47 (2012-2013) sur l'Office français de l'immi*gration et de *l'intégration.*

SOPEMI, 2008, Perspectives des migrations internationales, résumé en français, OCDE.

WEIL Patrick, 1997, *Pour une politique de l'immigration juste et efficace, Rapport au Premier* ministre.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Les retours volontaires : une autre façon d'expulser : **140**

Priorité aux retours volontaires ? :**140**

Dépliant « Revenir au pays » (Oni, 1980) et courrier adressé aux travailleurs en 1977 : **153**

Liasses de formulaires d'aide au retour : l'exclusion du droit au travail : **156**

Schéma de la procédure de rétention, en vigueur jusqu'en juin 2011 : **169**

Reproduction d'une notification d'IQTF et de proposition de réinsertion aidée en 1998 : **177**

Reproduction d'une IQTF avec proposition d'« aide » en 2005 : **182**

Dépliant de promotion du dispositif expérimental, publiée par l'Anaem (ex-Omi) en 2005 : **183**

Dépliant « Aide au retour exceptionnelle aux familles en situation irrégulière ayant au moins un enfant scolarisé depuis septembre 2005 » publiée par l'Anaem : **186**

Reproduction du courrier et de la déclaration (d'acceptation ou de refus) de l'aide au retour adressés à une famille en quête de régularisation : **187**

Reproduction d'une OQTF et des dépliants de l'Anaem (ARV et ARH) : **192-194**

Lettre type à envoyer par les préfectures et déclaration-type (circulaire du 7 décembre 2006) : **195**

Service social d'aide aux émigrants : mort d'un service social (communiqué Sud, 4/12/2003) : **252**

De l'Omi à l'Ofii, la restructuration de l'administration en France et à l'étranger : **289-293**

Les prévisions chiffrées des « mesures de reconduites effectives à la frontière » : **295**

Les chiffres de la rétention (2005-2008) : **299**

Le bilan officiel des « mesures de reconduite effectives » : **304**

Les mesures d'éloignement (2006-1er semestre 2010) : **304**

Taux d'exécution des APRF et des OQTF : **306**

Taux de non exécution, APRF et OQTF confondus : **307**

Laissez-passer demandés et refusés (2006-2010) : **308**

Coopérer pour expulser ? Les résistances du Sénégal et du Mali : **310**

Les chiffres des aides au retour 2006-20112) : **311**

Les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie dans le dispositif de retours aidés : **312**

Les Roumains davantage ciblés que les Bulgares : **312**

Aider à la reconduite plutôt qu'à la réinsertion ? : **313**

Anaem, Note à l'attention des personnels chargés de la mise en œuvre des aides au retour du 26 novembre 2007 : **319**

Ministre de l'Intérieur, Note pour le directeur général de l'Ofii du 1er septembre 2011 : **319**

Recto-verso d'un dépliant élaboré par l'OIM et diffusé dans le Calaisis en 2008 : **383**

L'argumentaire de l'OIM : l'exemple du programme CVR : **386**

Le Hanul à Saint-Denis, un quartier évacué et détruit le 6 juillet 2010 : **392**

Carte des destructions de campements « Roms » (Migreurop, 2012 : 98) : **415**

Une reconduite dans la ville : **418**

La présence des médiateurs sociaux de l'Anaem dans les centres de rétention : **432**

L'évolution de la géographie du dispositif de réinsertion en 2007 et 2007… en 2011 et 2012 : **488-489**

Les frontières de l'expulsion, de Tinza waten à Gao (2006-2009) : **598**

Les frontières de l'expulsion, de Gogui à Kayes (2006-2009) : **583**

L'accueil des expulsés à Bamako (2006-2009) : **591**

TABLE DES ENCADRES

La clause de réadmission type : **45**

Les « 103 de Melilla » : **51**

Dans l'arène politique : des sans-papiers aux expulsés Maliens : **51**

Les renvois en Bosnie-Herzégovine depuis l'Allemagne : l'invention du « retour forcé limité » : **52**

Les programmes de retour intégrés : les orientations de la Commission européenne : **99**

L'enjeu de l'identification et les compétences des agents chargés des retours : **102**

La « liste d'éléments éventuels » d'un « programme de retour spécifique » : **104**

Le plan de retours en faveur de l'Afghanistan, caractéristiques du retour et groupe cible : **106**

Pratiques d'expulsion, domaines de coopération (1999) : **112**

Le million Stoléru : le dispositif réglementaire : **152**

Contrat de réinsertion dans le pays d'origine (CRPO) : **173**

Le camp de Sangatte : **179**

Synthèse des modalités prévues par l'instruction n°2010/03 de l'Ofii du 15 mars 2010 : **199-200**

Extraits des attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement : **209**

L'administration centrale du M3IDS : **201**

Chronologie d'une restructuration : de l'Anaem à l'Ofii : **215**

La DPM : un décisionnaire politique à la confluence du contrôle et du social : **225**

Du Fas au Fasild : histoire d'un banquier « social » de l'État : **228**

La « mission d'assistance humanitaire auprès des personnes non autorisées à entrer en France provisoirement ou définitivement » : **232**

L'extension du rôle de l'Omi : le plébiscite des « experts » ? : **237**

Les plates-formes de l'Omi en 1999 : récit d'une journée d'accueil : **239**

Une Afami pour un CAI… : **241**

Inciter les assistants du SSAE à « faire du retour » : **247**

L'Anaem : des attributions fidèles à l'héritage de l'Omi : **253**

Une action sociale à la marge malgré la démultiplication du CAI : **265**

Quand le Fasild devient l'Acsé : l'insubordination de la part annexée à l'Anaem : **269**

Définition des missions de l'Ofii et de leur exercice dans le code du travail : **280**

Le bilan des activités de l'Ofii en 2011 : **284**

La redéfinition des zones de compétences : l'exemple de l'Anaem de Lyon et de Toulouse : **332**

Etre Rom en Roumanie : **392**

Le droit de circulation et de séjour des Roumains et des Bulgares en France, rappel : **398**

Le dispositif de l'Anaem « élargi » par un préfet : **402-403**

Proposition de la conférence des ambassadeurs du Mali à Bamako en 1982 : **481**

Synthèse des programmes de codéveloppement mis en place au Sénégal et au Mali : **490**

A Batăr, une situation d'attente qui fait le jeu des logiques politiques locales ? : **525-526**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION **9**
Contexte et questionnement 9
Les paradoxes du contrôle migratoire, ou l'impossible retour global 10
Les limites de la « vocation » au retour 11
De l'expulsabilité à l'idée de retour : renouveau des débats scientifiques sur une catégorie politique 12
Les « migrations de retour *», ou l'émergence d'un objet ambivalent* 13
Et ailleurs ? 15
L'idée d'une « vertu » universelle du retour : *qu'en disait Abdelmalek Sayad* ? 17
Que sait-t-on des aides au retour et à la réinsertion *: l'occultation de l'administration de l'expulsabilité et les enjeux de la coopération* 19
Méthode : du terrain à l'analyse 22

1E PARTIE **L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE « RETOUR »** **24**

CHAPITRE I : LA « CIRCULATION LEGITIME », UN NOUVEAU REGIME DE JUSTIFICATIONS DU TEMPORAIRE ET DE L'EXPULSABILITE **27**
1. Les premiers jalons de la coopération intergouvernementale : Schengen et Dublin 28
a. Schengen et la redéfinition des frontières : l'organisation supranationale de l'éloignement et de la « réadmission » 28
b. La Convention de Dublin : l'organisation d'une politique d'expulsion intra-européenne 33
2. L'harmonisation des questions migratoires : rejeter plutôt qu'admettre ? 35
a. L'asile et l'éloignement : l'intérêt sécuritaire en partage 37
b. Humaniser les « rapatriements involontaires » ? 41
c. La formalisation d'une pratique européenne de réadmission 44
d. L'institutionnalisation d'une politique européenne de retour volontaire 53
3. La communautarisation des politiques d'asile et d'immigration : l'ébauche d'une stratégie politique commune 55
a. L'inscription du « rapatriement » dans les compétences de l'UE 56
Le « plan Irak » : une première expérience de planification politique de rapatriements incités 56
b. Une stratégie politique commune en matière de migrations et d'asile controversée 59
c. La politique du « partenariat » : l'entrée en scène du couple « codéveloppement »/« retour » 65

CHAPITRE II : LA COMMUNAUTARISATION DU « RETOUR » : VERS UNE POLITIQUE EUROPEENNE D'EXPULSION ? **71**
1. L'élaboration d'un dispositif de lutte contre l'immigration clandestine ou l'urgence d'une politique communautaire de rapatriement ? 72
a. La reconnaissance des « décisions d'éloignement » : l'enjeu de la coopération interétatique 72
b. « Ce que l'immigration clandestine doit englober » : des orientations de la Commission aux priorités du Conseil 74
Le cadre politique défini par la Commission 74
Le « plan global de lutte con*tre l'immigration clandestine e*t la traite des êtres humains : réadmission et coordination des expulsions 78
c. L'utilité d'une politique communautaire en question 81
Le retour au pays des immigrés « réguliers » : circuler ou rentrer 82
***L'ébauche d'un régi*me de retour, entre légitimation et rationalisation** 83
La dimension externe : faire réadmettre « durablement » 87

d. Derrière la gestion commune des frontières, l'institutionnalisation d'une planification policière. 89
e. Vers une coordination accélérée des expulsions : des injonctions du Conseil européen de Séville à la cible afghane 91
***De l'exhortation aux expulsions à l'extorsion de la réadmission : les limites d'une politique* unilatérale** 91
Des suggestions de la Commission pour une planification du « retour réussi »… 96
… *a*ux plans du Conseil : une stratégie pour des « retours efficaces, sans heurts et en temps voulu 100
2. Administrer collectivement l'expulsion ? 109
a. Le maintien des demandeurs d'asile à distance 110
b. Le déploiement de l'assistance aux expulsions 111
***L'assistance au transit : l'enjeu de la force publique hors de l'*État** ..... p.
La légalisation des opérations *collectives d'expulsion* : dissentiment sur une adoption au forceps 113
Frontex : le manager communautaire des expulsions européennes 120
c. Le programme de La Haye (2005-2010) : la continuité d'une ligne politique de rejet 123
L'artifice de l'orthodoxie « migration-développement » : la persistance des injonctions au retour sur la scène extérieure 126
Renvoyer et bannir les expulsables : la règle communes du droit des États 130
Le temps des négociations : le « retour volontaire », substitut du « retour forcé » 131
La « directive retour » : le contenu normatif de la procédure commune 133

2E PARTIE **LES DEPARTS CONTRAINTS EN FRANCE : DE LA POLITIQUE A LA PRATIQUE** **143**

CHAPITRE III : CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL 143
1. Encadrement législatif et réglementaire des départs contraints 143
a. L'ambivalence de la prise en charge publique des départs : perspective historique 143
L'émergence d'un dispositif de « rapatriement volontaire » 143
Vers l'institutionnalisation d'une politique de « retour » : de l'incitation à la coercition 148
b. L'organisation du parcours légal de reconduite à la frontière 162
c. Les dispositifs d'aide au retour et à la réinsertion 170
Le développement des « alternatives *» à l'expulsion* 170
Le « volet réinsertion » : les programmes spécifiques de codéveloppement 174
Les opérations « exceptionnelles » de retour volontaire 175
Le dispositif de retour volontaire depuis 2005 180
La relance de 2005 *: de l'expérimentation à sa pérennisation* 181
La réorganisation de 2010 197
2. Modeler le paysage institutionnel à l'image d'une « nouvelle » gestion des migrations ? 203
a. La création du M3IDS : vers le monopole du ministère de l'Intérieur 203
La concrétisation d'une idée ancienne : regrouper les questions migratoires au sein d'un ministère 203
***Un outil au service d'une gestion policière et chiffrée de l'immigration* ?** 208
b. De l'Oni à l'Ofii : la réforme de l'administration des étrangers 215
b.1. L'Oni (Omi) et le SSAE : deux « mains de l'État » 216
Un gestionnaire de l'immigration au service de l'*État *: de l'Oni à l'Omi 217
La sélection de la main-*d'œuvre étrangère* 219
Le contrôle de l'immigration : de l'accueil des étrangers jusqu'à leur reconduite à la frontière 224
A. Vers le retour des étrangers en situation irrégulière 224
B. La gestion du franchissement des frontières : « Assistance humanitaire » et « médiation sociale » en détention 232
C. L'apparition des « auditeurs sociaux » : une nouvelle pratique du traitement de l'altérité 235

***Le Service social d'aide aux émigrants face au contrôle de l'immigration* : agir avec et contre *l'*État ?** 244
b.2. L'absorption du SSAE par l'Omi : la création de l'Anaem 249
b.3. De l'Anaem à l'Ofii: les enjeux d'une transformation 256
La politique du « glissement *» de l'action sociale spécialisée : vers l'objectif des retours* 256
La création de l'Ofii ou le retour à la méthode «* office » : de la loi des finances publiques à la conq*uête d'une tutelle renouvelée 266
La mécanique du « coût *» de l'immigration : les nouveaux profits du monopole de l'Ofii* 268
*L'opérateur de l'*État *face à l'évolution des rapports de tutelle* : « main dans la main » avec les *services de l'Intérieur* ? 275
b.4. Les missions de l'Ofii 280
L'optique du guichet unique autofinancé 280
Le « réseau *» Ofii, géographie d'une nouvelle gestion des flux* : de la politique de « proximité » nationale aux « concertations *» à l'international* 286

CHAPITRE IV : DES EXPULSIONS AUX RETOURS, LA MISE EN ŒUVRE 294
1. Des objectifs politiques aux limites institutionnelles 294
a. La « politique du chiffre » 294
b. L'économie des expulsions : un outil de légitimation des « reconduites volontaires » ? 300
c. L'envers des quotas : face aux limites institutionnelles, la « solution du retour volontaire » 304
2. La mobilisation des agents de l'État 314
a. « Il faut faire des retours ! » 314
b. L'administration des aides au retour 320
Les contraintes de l'enquête 321
b.1. Les agents du retour : l'organisation de la fonction dans l'institution 337
b.2. Informer : de la rhétorique de la protection à la pratique du contrôle 340
Faire circuler la doxa du retour : les « relais *» de l'Anaem* 353
L'OIM, premier maillon de la « chaîne du retour » 355
Era : le codéveloppement, entre business et politique ? 368
b.3. Un dispositif à géométrie variable 372
Le dispositif spécifique au Calaisis 374
Le « RH Roumain *», une nouvelle méthode d'assignation à circuler* ? 391
En rétention, une « semi-aide » pour vaincre les résistances ? 429
3. L'invention du retour : discussion conceptuelle 434
a. « Eloignement », « expulsion et le « retour » : questions de vocabulaires, questions politiques 434
b. La confusion des registres : le coercitif, le volontaire et l'humanitaire 440
c. Inciter au retour : quels mécanismes ? 446
4. Les résistances à l'expulsion 455
a. La lutte des sans-papiers : des résistances individuelles aux mobilisations collectives 455
b. Les contestations des associations : mobilisations et discours contre les expulsions 463

3E PARTIE L'après-expulsion : des concertations politiques aux expériences privées 472

CHAPITRE V : L'AIDE A LA REINSERTION COORDONNEE PAR L'ANAEM 472
1. De la politique de réinsertion à son administration 472
a. De l'artifice de la réinsertion à l'invention du codéveloppement : la consécration du traitement de l'immigration par l'« aide » 473
La réinsertion au Sénégal, une coquille vide ? 478
***L'aide aux Maliens de France, l'alibi humanitaire d'une politique de charters* ?** 480
***L'*entrelacs des logiques associatives et institutionnelles en Roumanie** 490
Agir pour les déboutés bosniens « chez eux » *: Mir Sada, aux devants de l'Anaem* ? 491

b. L'administration de la réinsertion : de l'expulsable à l'entrepreneur....493
Le rôle administratif et comptable *de l'Anaem* 497
***L'opérateur* : intermédiaire entre le bailleur et le promoteur**....499
Les comités de sélection : attribuer une définition légitime au projet....502
2. Situations de retour contraint : études de cas par pays....510
a. La promotion de l'« émigré investisseur » au Sénégal....510
b. L'Afidra, « dans les bottes de la France » au Mali....513
c. Roumanie : une politique de surveillance, de maintien ou d'abandon ? 518
d. Bosnie : se réinscrire dans un « pays en miettes » 527

CHAPITRE VI : VERS UNE POLITIQUE D'APRES-EXPULSION AU MALI ? L'INFLUENCE DU CIGEM SUR LES INITIATIVES AUTOGEREES DES EXPULSES....354
1. Le Mali, lieu emblématique du dialogue euro-africain sur les migrations ?....358
a. 2006-2009 : chronologie des tractations sur fond de résistance 538
b. « S'il y avait un accord… » : les enjeux pour le Cigem et l'Ofii....551
Le repositionnement du Cigem sur la scène migratoire malienne 551
Le Cigem : projet européen ou service public malien ? 552
De la migration circulaire aux retours 558
***L'Ofii de Bamak*o « au point mort »**....565
2. Le « front des expulsés » face au Cigem : vers l'élaboration d'une politique d'après-expulsion ?....567
a. L'institutionnalisation d'un dispositif d'accueil des expulsés au Mali 567
Les frontières de l'expulsion* : les transformation*s à l'œuvre dans le champ de l'après expulsion
....575
De Tinzawaten à Gao *: l'auto-organisation des expulsés ou l'assistance au retour*....576
De Gogui à Kayes : la solitude des autorités locales....582
A Bamako *: la restructuration des initiatives sociales à l'éga*rd des expulsés 590
b. Vers la définition d'une politique d'après-expulsion....600

CHAPITRE VII : LES EXPERIENCES INDIVIDUELLES : RECITS D'APRES-EXPULSION 613
1. Précisions méthodologiques....613
2. L'obligation du retour : récits d'expériences 615
a. Récits du temps de l'avant : le temps du mûrissement ? 616
b. Un temps de mise à l'épreuve : la fatigue et le dégoût....619
3. Revenir : justifier l'injustifiable ? 623
a. Incitation au retour versus dissuasion en retour : présenter son retour....623
b. Quotidien de l'après-retour d'en France : des « marchands d'illusions » ? 625
Conclusion
Annexe
Bibliographie