



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

OFII

L'OFFICE FRANÇAIS
DE L'IMMIGRATION
ET DE L'INTEGRATION

Extrait du procès-verbal du conseil d'administration
qui s'est tenu le 22 avril 2009
adoptant la proposition de réforme
du régime des aides au retour et à la réinsertion.



OFII

OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION
ET DE L'INTÉGRATION

Extrait du procès-verbal du conseil d'administration qui s'est tenu le 22 avril 2009 adoptant la proposition de réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion.

M. GODFROID rappelle que l'origine des aides au retour et à la réinstallation que l'établissement attribue aux étrangers en situation régulière ou irrégulière, soit dans le cadre d'un retour volontaire, soit dans le cadre d'un projet économique, relève d'une convention signée en 2006 entre le Directeur général de l'ANAEM, le Directeur de la population et des migrations et l'ambassadeur au co-développement représentant le ministère des affaires étrangères.

Il justifie la proposition de modification de ce régime d'aide par le fait que, si les chiffres d'étrangers retournés dans leurs pays sont en croissance significative pour l'aide au retour humanitaire (concernant essentiellement des aides aux ressortissants européens qui ne sont pas en situation régulière en France), les aides aux retours volontaires sont encore insatisfaisantes par rapport aux ambitions. Trois principes président aux propositions de réforme. Premièrement, une étude a permis de constater que les aides au retour «sec» avec un pécule ont peu d'attractivité car les étrangers qui entre irrégulièrement en France investissent dans les passeurs clandestins des sommes bien supérieures à celles des retours volontaires. Il s'agit donc de décloisonner les aides au retour «sec», d'une part, et les aides à la réinsertion par la création d'entreprises commerciales ou artisanales, d'autre part, pour faire en sorte que la plupart des aides au retour soient des aides à la réinsertion.

Deuxièmement, il est apparu utile d'accroître l'ambition des projets d'entreprise des bénéficiaires de ces aides au retour. C'est pourquoi il est proposé la création d'une aide maximum de 20.000€ de subvention à condition qu'elle soit utilisée dans un véritable projet économique supposant une viabilité et un retour sur investissement, la subvention devant être accompagnée, d'une part, d'un apport en fonds propres, d'un microcrédit ou d'un prêt bancaire traditionnel et, d'autre part, de créations d'emplois associées : un projet créateur de 5 emplois pourrait ainsi donner lieu au versement d'une subvention de 20.000€, soit un ratio de 4.000€ par emploi créé. Cette aide majorée serait en outre réservée aux ressortissants des pays ayant signé des accords de gestion concertée

avec la France.

Troisièmement, il est proposé une aide (2.000€ par emploi créé avec un plafond de 100.000€, soit 50 emplois) destinée à des entreprises déjà installées dans les pays concernés et ayant pour objet la création d'emplois qui bénéficieraient à des étrangers installés en France et retournant dans leur pays.

Quant au champ géographique, il s'agirait de suivre la politique conduite par le ministère : la signature de contrats d'accords de gestion concertée des flux migratoires qui, en fonction des négociations conduites, pourraient apporter un plus aux signataires du partenariat avec la France, en encourageant une forme d'immigration professionnelle correspondant aux besoins de l'économie nationale française et en aidant au développement des pays d'origine par l'aide à la création d'entreprises et d'emplois.

Le Président précise que le document à l'appui de ce sujet cite l'ANAEM alors qu'il s'agit de l'OFII, dont c'est le premier Conseil d'administration, qui reprend une partie des compétences de l'ACSÉ et qui inscrit donc son action dans un champ plus large.

Il relève ensuite que, si ces aides au retour progressent quant au nombre de bénéficiaires, principalement pour le raccompagnement de Roumains en situation irrégulière (ce qui est préférable aux retours de manière contrainte mais qui implique un minimum de surveillance pour éviter un retour en France de ces étrangers qui l'ont quittée), elles restent insuffisantes. Il part de la conviction communément partagée que les étrangers viendraient moins en France s'ils avaient plus de travail chez eux et il fait observer que, pour autant, depuis que les aides au retour existent, il n'a pas été possible de développer des flux en nombre suffisant.

C'est pourquoi il souligne l'intérêt des mesures proposées en expliquant que l'enjeu va être non seulement de valider la pertinence des projets économiques, compte tenu des savoir-faire du chef d'entreprise, des crédits qu'il peut obtenir par ailleurs et du marché local, mais aussi de développer une activité économique qui dépasse les activités individuelles dans le pays de retour. En résumé, il

s'agit de donner plus de consistance et de substance à une politique d'aide au retour qui, jusqu'à présent, n'avait pas vraiment décollé.

M. STEFANINI souhaite d'abord rendre hommage à l'exceptionnelle mobilisation de l'ANAEM, au moment où elle disparaît pour se fondre dans l'OFII, sur le sujet particulier des aides au retour. Il rappelle qu'en 2005, on faisait quelques centaines de retours aidés, tout compris, dans un panorama d'aides extrêmement compliqué. Il énumère donc les mesures prises à partir de cette époque : la création de l'aide au retour volontaire (automne 2005), généralisée au printemps 2006, puis, à la fin de l'année 2006, la fusion des nouvelles règles dans une circulaire permettant la simplification du paysage des aides pour ne plus garder que l'aide au retour volontaire et l'aide au retour humanitaire, ce qui a permis de totaliser 10.000 bénéficiaires en 2008.

Il considère que ce résultat est dû à la mobilisation des agents de l'ANAEM et à leur capacité de se porter sur le terrain, à la rencontre des étrangers et des préfets, pour lesquels la création de ces aides venait combler une grave lacune car chacun constatait que beaucoup d'étrangers souhaitaient revenir dans leur pays d'origine à condition de mettre à leur disposition les instruments juridiques adéquats.

Il fait cependant état de la nécessité d'aller encore plus loin en s'appuyant sur une étude faite en 2007 sur la région parisienne (où les résultats de l'aide au retour étaient bien inférieurs à ceux des autres départements) qui a montré la nécessité du décloisonnement de l'aide au retour volontaire et de l'aide à la réinsertion, qui existait depuis des années mais qui ne concernait que quelques dizaines de bénéficiaires par an.

Il se félicite donc de cette panoplie de propositions qui innove sur plusieurs points : elle permet tout d'abord à certains étrangers, dont le retour s'amorce par l'aide au retour volontaire, de déboucher très vite sur un vrai projet de réinsertion économique ; elle fait évoluer également l'aide au retour volontaire en trois fractions, ce qui est parfois perçu par certains étrangers comme un handicap et un frein, pour aller vers l'augmentation du pourcentage de l'aide versée dès le départ.

Autre innovation qu'il estime indispensable : l'augmentation du plafond de l'aide à la réinsertion, qui part du constat que des migrants diplômés qui sont venus en France pour acquérir leur diplôme ou pour avoir une expérience professionnelle après acquisition de leur diplôme, ont ensuite le projet de revenir dans leur pays d'origine pour créer une entreprise qui ne se limitera pas à embaucher son propre créateur mais à avoir des salariés, Il constate que, dans les huit accords de gestion concertée des flux migratoires qui ont été signés depuis septembre 2006, il n'y avait pas de réponse à ce besoin que les partenaires avaient

pourtant mis en exergue.

Il émet donc une interrogation sur le paiement de l'aide en deux tranches (une première à 70% au moment du démarrage et un solde de 30% à l'expiration du délai d'un an), en demandant s'il serait possible de préciser que le démarrage se fasse à l'embauche «d'un certain nombre» ou «d'un nombre significatif» de salariés. Citant l'exemple d'un projet dont l'auteur proposerait le recrutement de cinq salariés et serait susceptible de recevoir l'aide maximum de 20.000€, il propose que la première tranche de 70% ne soit versée qu'en cas de recrutement de trois emplois, ce qui serait une précaution pour l'établissement public sans handicaper le porteur de projet.

Il exprime une deuxième remarque qui a trait au paragraphe III du projet de délibération et à la volonté de beaucoup de migrants, à ses yeux essentielle, de repartir dans leur pays d'origine pour exercer une activité de salariés (et non pas en tant qu'entrepreneurs), en mettant au service de leur pays d'origine des compétences professionnelles qu'ils ont acquises en France, d'où l'idée d'encourager le recrutement de salariés par des entreprises situées dans les pays d'origine.

Cependant, constatant que le projet de délibération prévoit le versement d'un acompte de 50% du total de la subvention, il demande si, au lieu de verser le solde forcément à l'issue d'un an, il ne faudrait pas se donner un délai supérieur, dans la mesure où la pérennité d'une entreprise ou de celle du recrutement de salariés s'apprécie peut-être mieux sur une période de deux ans.

Il émet une dernière remarque ponctuelle sur le paragraphe II du projet de délibération. Constatant que, parmi les bénéficiaires du nouveau système d'aides dans la limite d'un plafond de 20.000€, il est proposé de faire figurer les jeunes professionnels qui viennent en France dans le cadre d'accords «jeunes professionnels» et qu'ils sont alors bénéficiaires d'une carte, il précise que ce n'est pas exact puisqu'il n'est pas prévu que les jeunes professionnels qui bénéficient des accords «jeunes professionnels» se voient attribuer une carte de séjour. Il propose donc d'écrire : « les jeunes professionnels bénéficiaires d'un accord bilatéral signé par la France avec leur pays d'origine ».

Enfin, il souhaite que l'OFII mette autant d'ardeur et obtienne autant de succès, dans la nouvelle phase qui va démarrer, que ce qui a été démontré depuis trois ans pour faire de l'aide au retour un instrument figurant à part entière dans la panoplie des dispositifs de maîtrise des flux migratoires et de développement solidaire enviée par de nombreux pays européens confrontés aux mêmes problématiques.

Le Président le remercie de ses appréciations

élogieuses pour l'ANAEM et prend bonne note de ses propositions qu'il soumettra à l'appréciation du Conseil.

Mme LE BIHAN précise que ses collègues des représentations de l'OFII à l'étranger souhaiteraient que la pré-étude de faisabilité prévue en France soit bien faite en lien avec les opérateurs étrangers afin d'éviter toute dichotomie et que les mesures prises ne soient pas trop lourdes sur le plan technique.

Le Président lui répond que le délai d'instruction des dossiers doit être effectivement cadré afin de vérifier la viabilité des projets et que des décisions rapides soient prises.

M. VENE reprend le souhait de Mme Le Bihan. Tout en confirmant son plein accord avec l'idée et les objectifs de ces mesures, il explique que ces nouveaux emplois supposent à la fois une étude de projet et un accompagnement local qui méritera d'être précisé.

Quant aux fractionnements des versements, il admet leur utilité malgré leur complexité, mais il considère que leur montant devra s'adapter à chaque situation locale en fonction de l'importance et de la montée en puissance des projets, notamment en matière d'emplois, sachant qu'il ne pourra pas être question de s'appuyer sur des schémas organisés comme ceux des chambres de commerce françaises.

Enfin, concernant l'aide à la création d'emplois au bénéfice d'entreprise embauchant des migrants de retour dans leur pays, il se demande si, au cas où ces projets bénéficient d'autres sources de financement notamment celle de la coopération française par le SCAC, les répartitions peuvent être connues, et s'il ne serait pas souhaitable de déterminer la hauteur de l'autofinancement local.

M. DIB considère qu'il faut garder de la souplesse sur le fractionnement tout en restant vigilant sur l'attribution des deniers publics, mais qu'il importe, pour créer l'émulation, de donner une enveloppe minimum pour concrétiser cet accompagnement.

Par ailleurs, pour rejoindre M. Stefanini, il part du constat que les personnes qui sont dans une situation difficile en France pourront plus facilement s'épanouir humainement et professionnellement chez elles que dans notre pays, pour en conclure qu'il faut mettre au point un dispositif opérationnel, sachant que, jusqu'alors, les aides proposées n'étaient pas toujours bien comprises et ne créaient pas véritablement l'envie de retourner au pays. Il estime donc que la réflexion et le travail réalisés au sein de l'ANAEM depuis plusieurs années et l'évolution que cela implique sont très intéressants et vont dans le bon sens.

M. DELEU se montre lui aussi très satisfait de

cette évolution du dispositif et de la dynamique impulsée par rapport aux résultats très faibles du départ. Il ajoute que l'apport nouveau constitué par l'aide à la création d'emplois dans les entreprises du pays d'origine constitue vraiment une idée nouvelle propre à changer l'image du processus dans l'esprit des personnes informées de ces possibilités.

Cela dit, s'il comprend tout la logique d'ouvrir ce droit aux entreprises du secteur concurrentiel, notamment par rapport au secteur public, il se demande si des domaines d'activités économiques non concurrentielles, par exemple associatifs, ne pourraient pas être mis dans le champ de ces opérations et il suggère une réflexion sur ce point.

Enfin, s'il est attaché lui aussi à la souplesse de ce dispositif, il reconnaît que la difficulté est de trouver un équilibre entre le processus formel de décision et l'adaptation aux réalités du terrain.

M. GODFROID considère qu'il faut prendre en considération le rapport. Rappelant que la manière dont les cartes «compétences et talents» ont été attribuée n'a fait l'objet d'aucun décret ni arrêté mais de la délibération d'une commission regroupant un certain nombre de professionnels qui se sont penchés sur la manière de gérer l'arrivée en France de compétences et de talents, il demande au Conseil d'administration de prendre une décision similaire sur le point en examen afin que chacun apporte sa plus-value de gestion au quotidien avec autant de rigueur que de souplesse.

Il rappelle que les projets contenus dans le dispositif sont toujours faits en concertation avec les ambassades et les SCAC, que des comités de sélection se réunissent localement pour examiner les projets et que les opérateurs sont sélectionnés avec l'accord des SCAC. C'est pourquoi il précise que l'aide de l'ANAEM ne sera qu'une partie du financement et que le complément viendra de micro-crédits mis en place localement ou avec d'autres formes d'interventions publiques françaises ou du pays considéré.

Il souhaite donc que tout cela soit imaginé avec le maximum de souplesse, dans la mesure où ce dispositif ne sera pas géré uniquement depuis Paris mais en relation avec les opérateurs du terrain à qui il s'agit de faire confiance pour sortir des projets permettant la création d'une entreprise ou la création d'emplois. Il considère que toutes les observations qui ont été faites enrichissent le débat et que le procès-verbal constituera la ligne directrice confiée à l'ensemble des comités de sélection pour la mise en œuvre de ces aides dans les pays d'origine.

Avant de soumettre la délibération au vote du Conseil et après une rapide discussion, **le Président** résume les amendements proposés en séance.

1) Sur la notion de fait générateur au versement de la première partie de l'aide à la création d'entreprise, il s'agirait d'écrire que, lorsque le projet prévoit la création de plusieurs emplois, la première fraction de l'aide ne peut être donnée, «à titre indicatif», que «si au moins la moitié de ces emplois donnent lieu à la signature d'un contrat de travail».

2) En ce qui concerne l'aide de 2.000€ par emploi créé, il s'agirait d'écrire, après le paragraphe sur le versement d'un pourcentage du total de la subvention sur présentation des contrats de travail des employés concernés : « Le solde serait versé à l'issue d'une période d'au moins un an, après vérification de la présence effective et continue dans l'entreprise, durant l'année de référence, des salariés recrutés et de la réalité du travail effectué ».

3) En ce qui concerne le fractionnement de l'aide, il propose qu'à chaque fois qu'il est cité un pourcentage fixe on écrive « 60 à 80% » (au lieu de 70%) ou « 40 à 60% » (au lieu de 50 %), en se réservant la possibilité d'une négociation avec le promoteur.

Enfin il ouvre la discussion sur la question de l'ouverture des domaines d'activité aidés au secteur associatif ou à des organismes publics (par exemple en matière d'hydraulique dans des villages) qui sont des employeurs et qui peuvent attirer des étrangers ayant acquis des expériences en France.

M. STEFANINI n'a pas d'hostilité de principe à l'idée d'élargir le bénéfice du dispositif à des opérateurs du secteur public du pays d'origine mais il appelle le Conseil à la prudence. En effet, comme les principaux pays d'origine de l'immigration de France, qui se situent pour la plupart en Afrique, souffrent d'un manque d'initiative dans le secteur privé, si on prévoit dès le départ le bénéfice de cette aide au secteur public, on risque d'accentuer encore ce trait caractéristique alors qu'en créant un dispositif qui s'applique, au moins dans une première période, aux entreprises du secteur concurrentiel, on encourage le développement de l'initiative privée porteuse, à terme, de création d'emplois.

Il suggère donc que, pour une première période d'un an, on conserve le principe que ce dispositif bénéficie à des entreprises du secteur concurrentiel, après quoi, selon le rapport que fera le Président sur sa plus ou moins bonne application, il sera éventuellement possible de l'élargir à des entreprises du secteur public, ce qui deviendra alors un mécanisme de transfert budgétaire entre l'administration publique française et l'administration publique de tel ou tel Etat.

M. VENE considère que, s'il s'agit des pouvoirs publics eux-mêmes, ce ne sera qu'un simple transfert budgétaire qui n'aura pas de sens. Il rappelle que la question de M. Deleu concernait surtout le secteur

associatif, qui peut faire partie du secteur productif.

M. GODFROID rappelle que, dans les accords de gestion concertés, sous le chapitre du développement solidaire, les pays d'origine souhaitent un appui des interventions de la puissance publique, qui peut être soit directement placée sous l'autorité de l'Etat, soit associative, soit liée à des associations de migrants. Il lui semble donc que, dans le partage des responsabilités de chacun, il est plus intéressant de spécialiser l'établissement public sur le secteur concurrentiel et de renvoyer ce qui n'est pas du domaine concurrentiel à l'intervention publique des crédits du Ministère de l'immigration (Programme 301) en considérant que les crédits d'un établissement public n'ont pas vocation à palier toutes les insuffisances de financement de ces pays.

Le Président propose que, compte tenu du fait que beaucoup d'actions privées à but non lucratif sont absolument nécessaires et potentiellement employeuses de main-d'œuvre, le Conseil différencie trois cas de figure : le concurrentiel pur à but lucratif, le privé à but non lucratif (les ONG) et ce qui relève des Etats ou de leur démembrement, pour lesquels il s'agirait d'adopter une attitude de prudente réserve. Il se déclare donc partisan d'une ouverture en faveur du privé à but non lucratif, parce que, d'une part, l'objectif est l'emploi et que, d'autre part, à partir du moment où le contrôle existe, on a toutes les chances de traiter avec des responsables sérieux.

Au-delà de ces propositions d'amendement, il tient à ce qu'il soit bien inscrit au procès-verbal que l'OFII sera attentif, comme le demande Mme Le Bihan, aux délais d'inscription et à ce que, comme le demande M. Vène, une attention particulière soit apportée au soutien qui sera donné aux entrepreneurs au plan local.

Le rapport ainsi amendé est soumis au vote du Conseil d'administration, qui l'adopte à l'unanimité.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'OFFICE FRANÇAIS
DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION



OFII

44, rue Bargue - 75732 Paris cedex 15
Tél. : 01 53 69 53 70 - Fax : 01 53 69 53 69
www.ofii.fr