



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

OFII

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

Rapport sur la réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion en 2009



OFII

OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION
ET DE L'INTÉGRATION

La réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion de l'ANAEM.

A la demande du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, l'ANAEM a élaboré en 2008 un ensemble de propositions adoptées par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) réuni les 12 et 14 janvier 2009.

Ces propositions sont soumises à votre approbation. La délibération de votre Conseil d'Administration se substituera aux dispositions de la circulaire DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.

RAPPEL DU CONTEXTE

Les aides au retour et à la création d'activité actuellement versées par l'ANAEM comprennent deux catégories d'aides :

- les aides au retour volontaire (ARV et ARH)¹ versées en France et dans le pays de retour qui ont pour objectif d'organiser l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ou le départ d'étrangers en situation régulière mais en situation de dénuement.
- les aides à la création d'entreprise (aide aux projets conçus et financés dans le pays de retour) qui ont pour ambition de soutenir les initiatives économiques des migrants dans leur pays d'origine, quelle que soit leur situation, régulière ou non, au regard du séjour en France.

Si les aides à la création d'entreprise peuvent également être attribuées aux bénéficiaires des aides au retour, le cloisonnement de ces deux catégories d'aide a pour effet de réduire leur attractivité. Les aides à la création d'entreprise restent à cet égard encore insuffisamment connues des migrants réguliers ou irréguliers porteurs de projets et des acteurs associatifs

ou collectivités locales qui les soutiennent et avec lesquels des partenariats pourraient être conclus, avec le concours des préfets ou de la délégation à la coopération décentralisée.

Par ailleurs, l'évolution des profils des migrants porteurs de projets, la volonté de l'Etat d'aider, en particulier dans le cadre des accords de gestion concertée de flux migratoires, le retour des migrants entrés en France dans le cadre de la migration circulaire encouragée (jeunes professionnels, compétences et talents) nécessitent d'adapter le dispositif actuel d'aide à la création d'activités économiques, pour mieux répondre aux besoins en financement des entreprises créées par ces nouveaux promoteurs.

A un accompagnement renforcé des candidats porteurs d'un projet économique, s'ajoute la nécessité pour l'ANAEM d'étendre le plus rapidement possible la couverture géographique des aides au projet, prévue par le Programme 301 (PLF 2008)².

Il conviendrait enfin d'assouplir les critères d'éligibilité ainsi que les modalités de versement des aides au retour qui ne comportent que l'attribution d'un pécule, ce qui permettrait sans doute l'accroissement de leur nombre.

L'objectif général des propositions qui suivent est par conséquent de :

- renforcer l'attractivité des aides en décloisonnant les aides au retour et à la création d'entreprise **(I)**,
- adapter le plafond des aides à la création d'entreprise par de nouveaux publics **(II)**,
- de faciliter la création d'emplois au bénéfice d'entreprises embauchant des migrants de retour dans leur pays **(III)**,
- étendre le champ géographique des aides à la création d'entreprise **(IV)**,
- maintenir et assouplir le dispositif des aides limitées au seul versement d'un pécule **(V)**.

¹ Circulaire DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour volontaire pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement. Protocole d'accord du 23 novembre 2006 pour « la mise en œuvre de l'appui aux initiatives économiques de migrants rentrant dans leur pays d'origine dans le cadre de programmes de codéveloppement », signé entre le Ministère des affaires étrangères, le Ministère de l'emploi et de la solidarité -Direction de la Population et des Migrations et l'ANAEM.

² Pays non couverts par l'ANAEM et concernés par les programmes d'aide à la création d'activités économiques en application du Programme 301 et qui s'ajoutent aux pays déjà couverts par l'ANAEM : Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, Comores, Congo, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République Centrafricaine, Rwanda, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam

I. LE DECLOISONNEMENT DES AIDES AU RETOUR ET A LA CREATION D'ENTREPRISE

■ La préparation du projet en France avant le départ

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. Il s'agit de permettre aux candidats à l'aide au retour, de **préparer leur réinstallation depuis la France avant leur départ en leur proposant une aide à la conception et à la définition de leur projet** et de quitter la France avec l'assurance que leur projet sera soutenu par l'ANAEM dès lors qu'il présente toutes les garanties de viabilité nécessaires.

- La réalisation en France d'une pré-étude avec l'aide d'opérateurs en France

Pour mieux accompagner les migrants, les aider dans l'identification et la formalisation de leur projet et débiter l'étude de la faisabilité du projet, il est proposé que les porteurs de projet puissent bénéficier du financement d'une « **pré-étude de leur projet avec des structures d'appui aux créateurs d'entreprises en France conventionnées par l'ANAEM.** Ces structures, généralistes ou dédiées aux publics migrants sont nombreuses : Chambres de Commerce et d'industrie, Chambres de métiers, Branches professionnels, associations de cadres seniors, Jeunes chambres économique, Chambres de commerce internationale - JCI, Agence pour la création d'entreprises (APCE), opérateurs du Groupe d'Appui à la Micro-Entreprise-GAME, dans la mesure où ce groupe continuera à être soutenu par le M3IDS via le programme PMIE.

Des appels publics pourraient être également lancés pour recueillir des candidatures.

Pourraient être enfin sollicités des partenaires mandatés par l'ANAEM dans le cadre de conventions spécifiques (Organisation internationales pour les migrations-OIM, collectivités locales....).

La **pré-étude effectuée en France serait ensuite poursuivie dans le pays de retour** par des opérateurs locaux conventionnés par l'ANAEM. Elle serait enfin présentée à un comité de sélection des projets, présidé, comme c'est le cas actuellement par

l'ambassadeur, pour financement de l'investissement.

■ Un engagement réciproque du porteur de projet et de l'ANAEM

Compte tenu des différentes prestations d'accompagnement proposées, tant en France qu'à l'étranger et de l'implication attendue du porteur de projet, il est proposé, préalablement au lancement de la pré-étude, de formaliser les engagements réciproques du porteur de projet et de l'ANAEM dans un **contrat signé par les parties.**

■ Une aide au retour versée en une seule fois pour les bénéficiaires qui ont un projet de réinstallation aidée

Afin de faciliter les démarches du promoteur à son arrivée, en particulier celles liées à la finalisation de l'étude de faisabilité du projet et lui permettre d'affecter tout ou partie de cette aide au financement de son projet, **l'aide au retour (ARV) pourrait être versée en une seule fois³ au moment du départ⁴.** Elle constituerait en quelque sorte une forme d'acompte sur l'aide au projet.

■ Une étude de faisabilité complétée dans le pays de retour par l'intervention d'opérateurs locaux

Le retour du migrant dans son pays doit lui permettre de finaliser la pré-étude de son projet réalisée avant le départ avec l'aide d'opérateurs locaux d'appui à la création d'entreprise, qu'il appartient à l'ANAEM d'identifier et de conventionner dans les pays non encore couverts géographiquement par les aides de l'ANAEM.

L'ANAEM pourrait, en concertation avec les Ambassadeurs (SCAC) s'appuyer sur des opérateurs locaux en particulier les structures d'appui déjà mandatés par le M3IDS dans le cadre de ses actions de développement solidaire.

■ La mise en place de procédures d'attribution des aides et d'évaluation des programmes adaptées au contexte local

Le déploiement et le pilotage des aides à la création d'entreprise dans les pays où l'ANAEM n'est pas présente, nécessite l'instauration de procédures adaptées au contexte local, comme l'organisation de comités de sélection des projets, présidés par l'Ambassadeur et l'implication de ses services (SCAC) pour le suivi et d'évaluation des projets.

³ Les modalités actuelles de versement de l'ARV permettent difficilement aux bénéficiaires d'affecter cette aide à un projet économique. Pour mémoire, l'ARV fait actuellement l'objet d'un paiement en trois tranches : 30 % au moment du départ, 50 % au bout de six mois après le départ, 20 % 12 mois après le départ.

⁴ Pour mémoire, la grande majorité des promoteurs présents en France sont des adultes isolés.

Les propositions ci-dessus s'adressent aux étrangers ayant souhaité s'engager dans une démarche de préparation d'un projet avant leur départ. Les migrants qui souhaitent regagner leur pays sans préparation d'un projet avant le départ ou qui seraient originaires de pays non couverts par les aides aux projets, se verraient proposer le dispositif d'aide au retour « sec » ARV ou ARH (voir §V plus loin).

II. LE RELEVEMENT DU PLAFOND DES AIDES A LA CREATION D'ENTREPRISE

Les bénéficiaires des premiers dispositifs expérimentaux d'aide à la création d'entreprise⁵ ont été jusqu'à présent pour l'essentiel des étrangers en situation irrégulière, peu formés, peu qualifiés avec des projets sommaires de réinsertion ne nécessitant que peu de capital et une expertise limitée.

Une évolution des publics a été constatée ces dernières années. De plus en plus de projets, en particulier au Sénégal sont portés par des promoteurs diplômés disposant de niveaux de compétence élevés et d'un apport personnel.

Dans le cadre des **accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires** l'éligibilité aux aides au retour et à la réinsertion des titulaires des cartes compétence et talents, jeunes professionnels, rend nécessaire la mise en place de nouveaux instruments.

Le montant maximum de l'aide de l'ANAEM pourrait être ainsi porté à 20.000€, pourvu que cette aide représente une part seulement du coût du projet et que celui-ci soit créateur d'emplois.

■ Les bénéficiaires du nouveau plafond d'aide :

- **Les étrangers en situation régulière séjournant en France ou rentrés par leurs propres moyens dans leur pays depuis moins de six mois après un séjour en France d'au moins deux ans** (ou de 18 mois pour les bénéficiaires ressortissants de pays ayant signé des Accords bilatéraux sur l'échange de jeunes professionnels⁶) **originaires d'un pays ayant signé un accord bilatéral de gestion concertée des flux migratoires avec la France.**

- **Les étudiants diplômés en situation régulière en France depuis plus de 2 ans** (minimum Bac+ 4/5) qui souhaitent créer une entreprise dans leur pays d'origine, en lien direct avec la nature des études

effectuées ;

- **Les jeunes professionnels** bénéficiaires d'une carte dans le cadre d'un accord bilatéral d'accord d'échange de jeunes professionnels signé par la France, qui souhaitent monter un projet en lien direct avec la nature des études effectuées ou l'expérience acquise ;

- **Les titulaires de la Carte Compétences et talent (CCT)** ou haut potentiel qui se réinstallent dans leur pays d'origine à l'expiration de la validité de leur carte dans leur domaine de compétence.

Seraient exclus du dispositif :

- les étrangers percevant leur retraite, âgés de 65 ans⁷ ou dont l'état de santé est incompatible avec la conduite d'une activité économique ;

- les titulaires de la carte salariés en mission ;

- les personnes ayant la nationalité française ;

■ Les critères d'attribution d'aide aux projets de 20.000€

- *Un projet d'entreprise qui répond à un besoin local*

Il est proposé de soutenir les **projets économiques qui contribuent au développement local.**

Pour la mise en œuvre de cette disposition des listes de « secteurs d'activités », seront établis, par pays, par les postes diplomatiques et les acteurs locaux concernés.

- *Un projet d'entreprise créateur d'emplois*

Pour bénéficier d'un financement de l'ANAEM compris entre 7.000€ et 20.000€, le projet devrait être créateur d'au moins deux emplois (en plus du promoteur) et de cinq emplois pour prétendre à une l'aide maximale de 20.000€.

Il devrait s'agir d'emplois formalisés avec l'employeur, soit dans le cadre d'un contrat de travail (emploi salarié) ou d'un contrat de prestations de services⁸. Ces emplois qui **devront être créés la 1ère année** de démarrage du projet et **toujours exister l'année n+1** pour que le projet prétende à la totalité de l'aide attribuée.

- *Une participation de l'ANAEM complémentaire à d'autres participations financières, garantes de la viabilité économique du projet.*

Un projet viable a nécessairement un retour économique qui permet l'amortissement d'un apport en fonds propre ou le remboursement d'un emprunt.

⁵ Mali- Mauritanie- Sénégal.1993

⁶ Pour mémoire, le public éligible au dispositif actuel des aides à la création d'entreprise, régi par le Protocole du 23/11/2006 est le suivant :

-Etrangers bénéficiaires d'une procédure d'aide au retour gérée par l'ANAEM ;

-Etrangers, réguliers ou irréguliers, ayant vécu plus de 2 ans en France et rentrés par leurs propres moyens depuis moins de 6 mois ;

Sont exclus du dispositif les personnes ayant la nationalité française.

⁷ Cette catégorie des migrants âgés serait éligible à l'aide au retour des vieux migrants prévue dans la loi ou les accords de gestion concertée

⁸ A l'instar de certains emplois créés au sein de bureaux d'études, notamment au Sénégal, qui emploient notamment des associés payés sous contrat de prestations de services.

Le montant de l'aide de l'ANAEM ne devrait pas correspondre au total du besoin en financement du projet, mais à une part du financement de ce projet.

Il semble raisonnable de considérer que l'aide de l'ANAEM ne devrait pas dépasser 50 à 70% du besoin de financement du projet⁹, ce qui conduirait, pour un projet créateur de 5 emplois à un apport en fonds propres ou à un crédit bancaire de 8.500 à 20.000€¹⁰.

L'aide de l'ANAEM devrait servir au financement de biens et d'équipements identifiés et déterminés, devant donner lieu à des justificatifs de dépense¹¹.

■ Les conditions et modalités de versements de l'aide de l'ANAEM.

Suite à l'avis du Comité de sélection des projets et décision favorable d'attribution de l'aide ANAEM et du crédit bancaire : paiement de l'aide ANAEM en 2 tranches, comme suit :

- Une première tranche de 70% au moment du démarrage ;
- Le solde de 30% à l'expiration du délai d'un an, après justification de l'utilisation de la totalité de la subvention et sous condition que les emplois créés existent toujours¹².

La subvention ANAEM serait versée sur le compte de l'entreprise¹³ si l'opérateur dispose, conjointement avec le promoteur, de la signature (double signature) afin de sécuriser la gestion des fonds. pendant la période de suivi.

Des modalités spécifiques d'accompagnement au montage et au suivi des projets devront être mises en place pour permettre aux promoteurs de bénéficier de conseils et d'appui de structures spécialisées, tant lors du montage de dossiers de crédits que dans le suivi du démarrage des entreprises.

III. L'AIDE A LA CREATION D'EMPLOIS AU BENEFICE D'ENTREPRISES EMBAUCHANT DES MIGRANTS DE RETOUR DANS LEUR PAYS

L'objectif est d'instituer une **nouvelle aide à la création d'emplois**, au profit **d'entreprises qui embauchent des migrants de retour de France, permettant de favoriser la réinstallation de ces migrants dans leur pays de retour au moyen d'un emploi salarié**¹⁴.

Dans ce cadre, l'ANAEM subventionnerait à hauteur d'un **maximum de 2.000€** chaque emploi effectivement créé par des entreprises du secteur concurrentiel. Cette aide pourrait atteindre un plafond de 100.000€, représentant au maximum de 30% du besoin de financement de l'entreprise existante créant les emplois subventionnés.

Le versement de cette aide interviendrait sous forme d'un acompte de 50% du total de la subvention, versé sur présentation des contrats de travail des employés concernés (certifiés et après contrôle de l'effectivité des emplois).

Le solde serait versé à l'issue d'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.

La déclinaison opérationnelle de ces propositions sera subordonnée à une expertise préalable dans chaque pays concerné, prenant en compte le contexte local de mise en œuvre, la situation du marché local, l'existence des dispositifs locaux d'aide à la création d'emplois et la réglementation fiscale concernant l'assujettissement ou non de cette aide aux impôts locaux.

IV. L'EXTENSION DU CHAMP GEOGRAPHIQUE DES AIDES A LA CREATION D'ACTIVITES ECONOMIQUES

Eu égard à la couverture géographique actuelle des aides aux projets, l'objectif est de **déployer le programme dans les pays suivants** :

- Bénin, Burkina-Faso, Cap Vert, Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Togo, Mauritanie, Nigéria et Egypte¹⁵,
- Haïti.

Selon le contexte, sera ensuite étudiée l'extension éventuelle du programme aux pays suivants : Comores, Madagascar, Niger, République Centrafricaine, Rwanda, Somalie, Surinam, Tchad et Burundi.

A signaler, par ailleurs une **convention en cours avec l'OIM** pour la mise en place d'aides à la création d'activités économiques au bénéfice de migrants regagnant notamment le Sri Lanka l'Afghanistan,

⁹ L'aide devrait être une aide effective au projet et non pas une aide au promoteur du projet, plusieurs promoteurs pouvant s'associer sur un même projet.

¹⁰ La fourchette de taux telle que proposée (entre 50 et 70 %) devrait laisser au Comité de sélection la possibilité de moduler l'aide de l'ANAEM en fonction de la nature plus ou moins capitalistique du projet.

¹¹ En conséquence, le document de projet devra lister les équipements qui seront financés sur la subvention ANAEM.

¹² Dans l'hypothèse où ces emplois n'existeraient plus, totalement ou partiellement, le reliquat de 30 % ne serait pas versé.

¹³ L'entreprise devra :

^{a)} avoir une existence légale et être enregistrée conformément à la réglementation locale.

^{b)} avoir la personnalité morale et détenir un compte bancaire au nom de l'entreprise.

¹⁴ A signaler que certains migrants ne souhaitent pas ou ne présentent pas les capacités à créer leur propre entreprise

l'Irak, la Corne de l'Afrique, le Kosovo et la Serbie.

V. LA SIMPLIFICATION DES AIDES AU RETOUR COMPORTANT SEULEMENT L'ATTRIBUTION D'UN PECULE

Si le dispositif ARV/ARH a connu une montée en charge progressive depuis sa mise en place, des assouplissements au dispositif actuel permettraient aux aides au retour de gagner en lisibilité et en attractivité pour les publics potentiels.

■ L'assouplissement des critères d'éligibilité au dispositif

Les étrangers en situation irrégulière ne sont éligibles à l'ARV que s'ils ont fait l'objet d'un refus de séjour suivi d'une IQTF/OQTF ou d'un APRF.

Or, d'autres catégories d'étrangers en situation irrégulière, parfois présentes en situation de précarité en France depuis plusieurs années mais n'ayant pas fait l'objet des mesures précitées, se voient uniquement proposer l'ARH, suscitant parfois l'incompréhension des candidats eux mêmes ou des associations de soutien aux migrants.

Par ailleurs, les étrangers sous OQTF, dont la dernière carte de séjour était une carte d'étudiant, restent exclus de l'ARV, alors qu'ils se sont parfois maintenus en France bien au-delà de la date de validité de leur titre de séjour avant de prendre l'attache de l'ANAEM.

Comme déjà proposé, l'ARV pourrait être étendue à l'ensemble des étrangers suivants, présents sur le territoire métropolitain, y compris les étrangers retenus en CRA :

- Etrangers sous IQTF-OQTF-APRF;
- Etrangers en situation irrégulière n'ayant pas fait l'objet des mesures précitées mais séjournant en France depuis au moins trois mois¹⁵.

Resteraient éligibles à l'ARH :

- Les ressortissants de l'Union européenne en situation de précarité présents en France depuis au moins trois mois.
- Les étrangers sous ITF.

■ L'assouplissement des modalités de versement de l'ARV

Sans remettre en cause le montant ou le régime des

aides, il pourrait être envisagé d'adapter les modalités de versement pour tenir compte de situations individuelles et des pays de retour. En effet, l'étalement sur un an du versement de l'aide diminue l'attractivité de l'aide pour certains étrangers, notamment ceux accompagnés d'enfants mineurs. A signaler également **le manque de confiance des candidats** potentiels, qui doutent et s'inquiètent de savoir s'ils vont réellement percevoir les sommes promises dans leur pays de retour.

De plus, le versement en plusieurs fois a pour effet **d'obliger les bénéficiaires à parcourir parfois plusieurs centaines de kilomètres à leur frais** et dans des conditions de sécurité parfois aléatoires, pour aller chercher les deux acomptes payables à l'étranger (notamment en Russie, Congo RDC, Angola....).

Si le recours systématique au paiement en une seule fois de l'ARV peut ne pas paraître opportun au regard du risque migratoire présenté par certains profils de migrants, il est préconisé en revanche de pouvoir **prendre en compte certaines situations individuelles** et de proposer, le cas échéant, un **versement unique au départ ou un versement fractionné en deux tranches**.

Ces modalités pourraient intéresser, selon les situations, les demandes présentées par :

- des familles présentes en CADA ;
- des étrangers qui connaissent une situation de dénuement ou qui souffrent de problèmes de santé nécessitant des soins adaptés ;
- des étrangers qui regagnent des régions très éloignées de la capitale ou du lieu de paiement des aides au retour ;
- des étrangers qui regagnent des régions connaissant des conditions de sécurité aléatoires.

* *
*

Il vous est demandé de bien vouloir délibérer sur les propositions du présent rapport.

Jean GODFROID

¹⁵ A rappeler que le démarrage effectif du dispositif d'aide aux projets d'ores et déjà mis en place au Maroc et en Tunisie reste soumis à l'accord des Autorités locales.

¹⁶ A l'exception des étrangers ayant fait l'objet d'une interdiction du territoire français (ITF) mais non exécutée et qui seraient éligibles, le cas échéant, uniquement à l'ARH en cas de prise en charge par l'ANAEM



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