

POLITIQUES ET PRATIQUES RELATIVES AU CONSEIL EN MATIÈRE DE RETOUR POUR LES MIGRANTS DANS LES ÉTATS MEMBRES ET EN NORVÈGE

NOTE DE SYNTHÈSE

2019



1. INTRODUCTION

Le conseil est un élément essentiel au processus de retour et fondamental dans le cadre de l'aide apportée aux ressortissants de pays tiers en situation irrégulière afin qu'ils disposent des bonnes informations concernant les voies légales pour rester en Europe et les possibilités de retour et de réinsertion dans leur pays d'origine.

Complétant les programmes de sensibilisation et d'information générale, le conseil en matière de retour et de réinsertion suppose de construire un dialogue pour préparer le retour d'un individu et sont donc intégrés aux programmes d'aide au retour volontaire (et à la réinsertion) (AVRR) et, dans certains États membres, également aux décisions d'éloignement. Ces conseils prennent donc la forme de conseil avant l'arrivée (en fonction de programme spécifique) et après l'arrivée. Les informations concernant les possibilités d'aide au retour font parfois partie des conseils fournis aux ressortissants de pays tiers en attente d'une décision sur leur statut légal ainsi que des conseils fournis après le retour.

En pratique, comme l'indiquent les études récentes de la Commission européenne, les conseillers travaillant pour les autorités en charge des questions de migration et les prestataires de services ainsi que les partenaires opérationnels sont dans une large mesure considérés par les ressortissants de pays tiers comme les sources d'informations les plus fiables en matière de retour, contrairement aux

forces de l'ordre, notamment les officiers de contrôle aux frontières, et aux médias.¹

Le conseil en matière de retour joue un rôle fondamental en aidant les ressortissants de pays tiers à prendre des décisions éclairées sur les possibilités de résider légalement en Europe ou de retourner dans leur pays dans des conditions dignes et sûres. Il existe cependant une diversité d'approches concernant le conseil en matière de retour. Les différences sont dues à de nombreux facteurs étroitement liés les uns aux autres, notamment le mandat dont dispose l'organisation qui dispense ces conseils, la compréhension de la finalité des conseils en matière de retour (c'est-à-dire faire appliquer les décisions, accroître le nombre de retours, améliorer l'efficacité du retour, aider les migrants à prendre une décision éclairée, etc.) ; le cadre dans lequel les conseils sont dispensés (lieu et moment) ; et le type d'entité fournissant les conseils.

Dans ce contexte, cette note de synthèse du REM cherche à identifier les différentes politiques et approches relatives au conseil en matière de retour adoptées par les États membres et la Norvège ainsi que par les ONG et les organisations internationales (OI).

Cette analyse se fonde sur les données recueillies par les Points de contact nationaux du REM dans le cadre d'une Question ad-hoc du REM (ci-après

¹ Commission européenne, *A study of the communication channels used by migrants and asylum seekers in Italy, with a particular focus on online and social media* - 2018.

<http://missingchildreneurope.eu/Portals/0/Docs/publication%20hub/Comm%20channels%20used%20by%20migrants%20in%20Italy.en.pdf>, disponible en anglais ; dernier accès le 28 mai 2019.

dénommée « Question ad-hoc »).² Les autorités nationales ont été invitées à répondre uniquement sur les services de conseils fournis directement par leurs autorités ou par des organismes travaillant sous leur supervision directe. Les (différentes) positions et approches adoptées par les acteurs non-étatiques ont été recueillies dans un questionnaire transmis aux organisations nationales et internationales prodiguant ce type de conseils.

Au moment de la rédaction de la présente note, 22 États membres et la Norvège³ avaient répondu à la Question ad-hoc tandis qu'onze ONG⁴, le Réseau européen pour le retour et la réinsertion (ERRIN) et l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) avaient répondu au questionnaire. Le Royaume-Uni a indiqué ne fournir aucun conseil en matière de retour. L'Irlande et Malte ont signalé que, dans leur pays, seule l'OIM dispense des conseils, indépendamment des autorités nationales. Ces deux États membres n'ont donc pas été intégrés à l'analyse.

La présente note fait partie d'une série de trois notes de synthèse ayant pour sujet le conseil en matière de retour. Les deux prochaines notes du REM porteront plus spécifiquement sur :

- ★ Les politiques et les pratiques pour aider les conseillers en matière de retour à fournir aux migrants des informations objectives, fiables et opportunes sur le retour.
- ★ Les politiques et les pratiques de sensibilisation et de diffusion d'information des migrants dans le cadre des procédures de retour (volontaire).



2. POINTS CLÉS À NOTER

- ★ **Les conseils sont fournis à différentes étapes de la migration**, bien que, dans la plupart des cas, ils le soient lorsqu'un étranger est détecté en situation irrégulière et pendant la procédure de retour après la délivrance d'une décision d'éloignement.
- ★ **Dans la plupart des États membres, les conseils en matière de retour sont fournis à la fois par les institutions gouvernementales nationales et leurs partenaires opérationnels ou prestataires de service désignés.** Il

apparaît que l'OIM joue un rôle important dans la mesure où elle fournit des conseils dans le cadre des programmes d'aide au retour volontaire (et à la réinsertion) (AVRR) élargis dans les États membres et en Norvège. Elle est la seule entité à prodiguer des conseils en matière de retour dans quatre États membres au moins.

- ★ **Concernant les approches utilisées pour fournir des conseils en matière de retour, certains États membres et l'ensemble des ONG et des organisations internationales ont adopté une approche centrée sur le migrant**, visant à aider l'individu à faire un choix éclairé sur son séjour ou son départ. À l'inverse, les autorités nationales ont tendance à associer approche centrée sur le migrant et approche visant à faire appliquer la décision d'éloignement, pour convaincre les migrants de rentrer dans leur pays ou de se conformer à cette décision. Cette dernière approche est prépondérante une fois la décision d'éloignement délivrée, à l'exception de celle adoptée par l'OIM et par certaines ONG pour qui aider les migrants à prendre des décisions éclairées reste central.

- ★ **Le contenu des conseils en matière de retour** reflète généralement les possibilités dont disposent les ressortissants de pays tiers au moment où ils reçoivent lesdits conseils. Il faut noter que si, pendant les premières étapes, il s'agit principalement d'informations d'ordre général sur les possibilités de rester dans l'État membre ou de recevoir une aide pour rentrer dans son pays d'origine, lorsqu'une décision négative est délivrée, les conseils portent sur l'obligation de départ et les conséquences en cas de non-respect de la décision.

- ★ Les États membres, ONG et organisations internationales soulignent **la difficulté à suivre et à mesurer l'efficacité des conseils en matière de retour**. Pour la plupart des prestataires non-gouvernementaux, l'efficacité se mesure à l'aune de la qualité des informations et de l'aide apportées. En revanche, les organismes publics chargés de dispenser des conseils considèrent majoritairement que l'impact des conseils se mesure au nombre croissant de retours effectifs. Il semble particulièrement difficile de procéder ainsi en raison de la complexité d'établir une corrélation entre les conseils fournis et la décision de rentrer. De façon générale, le suivi est difficilement réalisable en raison du manque de ressources et d'outils méthodologiques adaptés, comme le recours aux groupes témoins, mais aussi en raison de la

² Question ad-hoc et questionnaire intitulés 'Policies' and practices on return counselling for migrants in EU Member States', à la demande de la Commission européenne le 27 février 2019.

³ États membres : AT, BE, CY, CZ, DE, EL, EE, ES, FI, FR, IE, HR, HU, IT, LU, LT, LV, MT, NL, SE, SK, UK et NO.

⁴ ONG nationales : AT : Caritas et Lefö ; CZ : Organisation for Aid to Refugees ; DE : AGDW e.V. Rückkehrberatung ; DK : Danish Refugee Council ; NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road ; NO : NOAS ; SE : Croix-Rouge suédoise, et AT : Carinthie (niveau local).

difficulté à rester en contact avec les migrants qui, une fois la phase de conseil terminée, décident de ne pas rentrer.



3. FINALITÉ ET OBJECTIF DES CONSEILS

3.1 DÉFINITION

Seuls quelques États membres et organisations fournissant des conseils en matière de retour ont établi une définition officielle du conseil en matière de retour dans leur politique ou législation nationales.⁵ Les définitions officielles ne définissent pas le concept de conseil en soi, mais se bornent à lister les types de services liés aux conseils dans le cadre de la procédure de retour. En France, la définition légale du conseil en matière de retour comporte un volet sur la réinsertion et l'aide à la réinsertion si cela représente une difficulté dans le pays de retour.

Ainsi, les définitions officielles ne diffèrent pas de ce que la plupart des autres États membres et organisations entendent par « conseil » et mettent en œuvre dans leur **pratiques administratives**.⁶ **Dans la plupart des cas, le conseil en matière de retour est décrit comme un processus et une approche** par lesquels les ressortissants de pays tiers, qu'ils soient demandeurs d'asile, personnes éloignées, personnes sans document d'identité ou autre, sont engagés dans une discussion avec un conseiller au sujet de leur retour dans leur pays d'origine ou ailleurs et reçoivent des informations pour les aider à prendre une décision parmi les possibilités existantes et, une fois la décision prise, bénéficient d'un soutien pour la mettre en œuvre.⁷

Pour l'OIM, le conseil en matière de retour entre dans un concept plus large de « conseil », défini comme « un échange et une relation d'aide fondée sur la communication et visant à soutenir une personne pour lui permettre d'étudier une problématique, à l'informer des enjeux et à lui donner les capacités à évaluer les choix possibles et à prendre des décisions éclairées. »⁸ Au cours de ce processus, les conseillers en matière de retour ont aussi pour tâche d'évaluer correctement les besoins et les vulnérabilités des migrants recevant les conseils.

Pour les autres autorités nationales, le conseil en matière de retour consiste davantage à fournir des informations sur les obligations légales plutôt qu'un service d'aide à la prise de décision.⁹

Le conseil en matière de retour intervient majoritairement lors d'un **retour volontaire** comme outil pour encourager les migrants à faire un choix éclairé concernant leur retour ou les aider à préparer leur départ, notamment dans le cadre des programmes AVRR suite à une décision d'éloignement.¹⁰

Cependant, certaines autorités nationales prodiguent aussi des conseils en matière de retour dans le cas de **retours forcés**.¹¹ Parmi les ONG, seule l'ONG tchèque *Organisation for Aid to Refugees* dispense ce type de conseils dans des situations de retour forcé.

Certains États définissent le conseil en matière de retour dans le contexte des retours volontaires et forcés.¹²

3.2 FINALITÉ DES CONSEILS

La finalité des conseils, pour les organismes gouvernementaux comme non-gouvernementaux, est double et interconnectée : il s'agit d'aider les migrants à faire un choix éclairé et de s'assurer de la mise en œuvre des politiques migratoires en encourageant le retour volontaire et en veillant au respect des procédures d'éloignement.

signifie que R&DS cherche à aider les migrants à choisir le moment du retour et s'il sera forcé ou volontaire.

⁸ OIM, *Reintegration handbook*, à paraître en 2019.

⁹ EE, HR, HU et SK.

¹⁰ CY, DE, FI, FR, IT, HR, HU, LU, LV, MT, SK et NO ne fournissent des conseils en matière de retour qu'en cas de retour volontaire. L'Italie ne prévoit des conseils en matière de retour que dans le cadre des programmes AVRR.

¹¹ AT, BE, CZ, LT, SE et NO (en Norvège, Service de police de l'immigration).

¹² EE, EL, NL.

⁵ AT, ES et FR,

ONG : AT : Lefö, NL : Stichting WereldWijd, et Carinthie Autriche (niveau local)

Pour l'OIM, les conseils en matière de retour sont définis sous la catégorie plus large de « conseils ».

⁶ MS : BE, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, LT, SE et NO.

ONG : CZ : Organisation for Aid to Refugees ; DK : Danish Refugee Council ; NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road ; NO : NOAS ; SE : Croix-Rouge suédoise et organisations internationales : OIM. À Chypre et en Lettonie, les conseils en matière de retour sont un service qui incombe quasiment exclusivement à l'OIM, ce concept étant absent des textes réglementaires et de la pratique administrative.

⁷ Aux Pays-Bas, R&DS aide les individus à choisir quand et comment rentrer. La décision de rentrer ou non est prise au préalable par le service d'immigration et non par les migrants. Cela

Pour certaines autorités nationales, les conseils ont pour but de parvenir à un équilibre entre ces deux finalités, et de se focaliser sur l'aide à la prise de décision par l'individu concerné tout en appliquant les politiques nationales de retour.¹³

D'autres précisent que les conseils donnés ont pour principal ou unique but de **faire appliquer les politiques nationales de retour**.¹⁴

Pour les autres États membres¹⁵ et la Norvège, la finalité première des conseils prodigués est de **soutenir la prise de décision** par l'individu visé par la procédure d'éloignement. En France, les conseillers en matière de retour ont compétence pour faire appliquer la politique nationale de retour mais peuvent aussi fournir un appui à la prise de décision et intervenir dans le cadre de la préparation au départ et des programmes de réinsertion, le cas échéant. Pour les organisations internationales et les ONG, le conseil a pour principale finalité d'aider à la prise de décision des personnes susceptibles d'être éloignées.¹⁶ Seule une ONG considère que le conseil doit permettre de parvenir à un équilibre entre l'appui à la prise de décision et l'application des politiques nationales de retour.¹⁷

3.3. ORGANISMES CHARGÉS DE FOURNIR DES CONSEILS

Parmi les États membres, **différentes solutions ont été adoptées pour dispenser les conseils**.

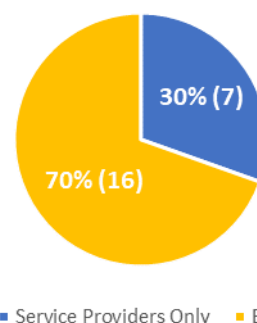
Ainsi, dans la grande majorité des États membres et de la Norvège qui ont répondu à la Question ad-hoc, les conseils sont à la fois fournis par les autorités nationales et des ONG ou par des organisations internationales, agissant en qualité de prestataires pour les conseils en matière de retour ou de partenaires opérationnels, l'OIM en général.¹⁸ Parmi ceux-là, quelques États membres et la Norvège font appel à la fois aux autorités nationales, à l'OIM et aux ONG.¹⁹

Sept États membres ont délégué, intégralement ou en partie, ce service à l'OIM dans le cadre de la mise en œuvre des programmes AVRR élargis.²⁰ En Grèce, l'OIM est la seule organisation responsable pour fournir des conseils en matière de retour dans le cadre des programmes AVRR tandis que la Police hellénique conseille les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile déboutés lors des procédures de retour forcé.

Quatre autres États membres ont délégué une partie du service de conseil aux ONG.²¹ En Autriche, par exemple, ces services sont largement prodigués par les ONG mandatées mais aussi, dans une moindre mesure, par les autorités provinciales (gouvernement de Carinthie).

L'Espagne est le seul État membre à avoir entièrement délégué ses fonctions de conseils en matière de retour aux ONG, qui sont d'ailleurs les seuls acteurs dans ce domaine.

Schéma 1 Qui fournit le conseil en matière de retour pour les États membres ?



Légende : **en bleu** seulement les prestataires de service / **en jaune** les deux

Source : Question ad-hoc et questionnaire intitulés 'Policies' and 'practices on return counselling for migrants in EU Member States', sur demande de la Commission européenne le 27 février 2019.

¹³ AT, BE, DE, HU, IT et SE, IT. NB : Chypre n'a pas fourni de description de la finalité des conseils.

¹⁴ FR, EE, NL.

¹⁵ CZ, EE, ES, FI, FR, LU, LT, LV, SK et NO.

¹⁶ AT : Caritas et Lefö ; CZ : Organisation for Aid to Refugees ; NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd, Solid Road, NOAS, OIM.

¹⁷ DK : DRC.

¹⁸ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HU, HR, IT, LT, LU, NL, SE, SK et NO. Cette description renvoie uniquement aux conseils dispensés par les États par l'intermédiaire de leurs propres institutions ou organismes agissant pour leur compte. D'autres ONG peuvent intervenir indépendamment.

¹⁹ BE, CZ, DE, IT, NL, SK et NO. L'Allemagne présente une diversité d'acteurs fournissant des conseils en matière de retour. La plupart des Länder se fondent sur l'opinion émise par les organismes publics et les ONG mais dans certains cas, seules les ONG sont actives (par ex., en Rhénanie-du-Nord-Westphalie). Un panorama des acteurs (centres de

conseil) impliqués dans le retour est disponible :

<https://www.returningfromgermany.de/en/>. Pour l'Italie : Italian Refugee Council, Gruppo Umana Solidarietà, CEFA, CIES, ARCI Mediterraneo, COESO. En Norvège, les ONG s'attachent principalement à fournir des informations sur les programmes AVRR et orientent les individus vers l'OIM pour obtenir une aide supplémentaire.

²⁰ L'OIM est la seule organisation à fournir des conseils dans le cadre des programmes AVRR élargis dans les pays suivants : CY, IE, EL, HR, LV, et MT. L'OIM agit également en tant que partenaire opérationnel pour la mise en œuvre des programmes AVRR incluant un volet de conseils en matière de retour, parallèlement aux autorités nationales qui fournissent des conseils généraux sur le retour : EL, EE, FI, HU, LU, NL, SK et NO.

²¹ AT, ES, FR (dans les centres de rétention et d'accueil pour les demandeurs d'asile), SE.



4. OU ET QUAND LES CONSEILS SONT-ILS DISPENSÉS ?

4.1 A QUEL MOMENT ?

Le conseil en matière de retour est principalement dispensé entre le moment où l'irrégularité du séjour du migrant est détectée et le départ de ce dernier (voir schéma 2).

Seules l'Estonie, l'Allemagne, l'Italie et l'OIM fournissent des conseils pendant la période de transit dans un pays tiers.²²

La majorité des prestataires fournit des conseils aux migrants après la décision d'éloignement et pendant la période précédant le départ.²³

Les conseils en matière de retour sont également fournis au moment de la détection de la situation irrégulière de l'individu et du lancement de la procédure d'asile, tel qu'illustré par le graphique ci-dessous.²⁴

Quelques États membres et la Norvège fournissent des conseils après le retour.²⁵ En outre, l'OIM fournit des conseils à tous les individus éloignés éligibles à l'aide à la réinsertion dans le cadre des programmes AVRR mis en place par l'OIM.

L'OIM et la Croix-Rouge suédoise indiquent pouvoir **fournir des conseils à toutes les étapes de la migration** car ils ont la possibilité de le faire à distance (par téléphone ou voie électronique) si nécessaire en complément des séances individuelles.²⁶

²² En Allemagne, en raison du fédéralisme et donc de structures hétérogènes, cette forme spéciale n'est fournie que partiellement.

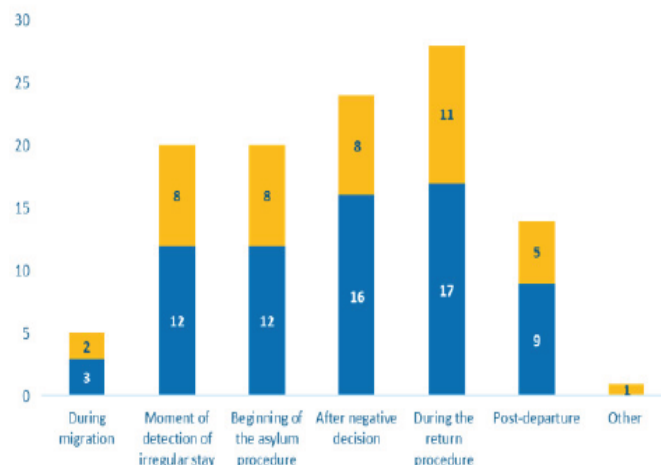
²³ Après une décision négative : État membre : AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, IT, HU, LU, LT, NL, NO, SE, SK ; ONG/ OI : AT : Caritas et Lefö ; DK : DRC, NL : Stichting WereldWijd, Solid Road ; NO : NOAS, OIM et la Carinthie en Autriche (niveau local). Pendant la phase précédant le départ : État membre : BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, LU, LT, NL, NO, SE, SK ; ONG/ OI : AT : Lefö ; DK : DRC, NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road ; NO : NOAS, SE : Croix-Rouge suédoise, OIM et la Carinthie en Autriche (niveau local).

²⁴ Détection : État membre : AT, CY, CZ, DE, EE, EK, FR, HR, HU, LT, IT, LV, NL, SK ; ONG/OI : AT : Caritas et Lefö ; DK : DRC, NL : Stichting WereldWijd, Solid Road ; NO : NOAS et OIM. Début de la procédure d'asile : État membre : AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, LU, LT, LV, NO et SK ; ONG et IO : AT : Caritas, Lefö ; DK : DRC, NL : Stichting WereldWijd ; NO : NOAS, OIM et Carinthie Autriche (niveau local).

²⁵ Principalement par l'intermédiaire des bureaux de l'OIM ainsi qu'AT, BE, DE, IT, SE ; En Allemagne, ils font partie de l'aide à la réinsertion.

²⁶ Pour l'OIM, il ne s'agit que des personnes participant aux programmes AVRR. Après qu'une mesure d'éloignement ou

Schéma 2 Étapes pendant lesquelles les conseils sont dispensés



Légende : ■ États membres / ■ ONG

Pendant le parcours migratoire / au moment de la détection de la situation irrégulière / au début de la procédure de demande d'asile / après une décision de rejet / pendant la procédure d'éloignement / après le départ / autre

Étape	État membre - ONG - Organisations internationales
Pendant la migration	CZ, EE, LV NL (Solid Road) et OIM
Détection	AT, CY, CZ, EE, EK, FR, HR, HU, LT, LV, NL, SK AT (Caritas&LEFÖ, Verein Menschenrechte Österreich), DRC, NL (Stichting WereldWijd et Solid Road), NOAS et OIM
Début de la procédure d'asile	AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, LU, LT, LV, NO et SK AT (Caritas&LEFÖ, Verein Menschenrechte Österreich), DRC, NL (Stichting WereldWijd), NOAS et OIM
Après une décision négative	AT, BE, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LU, LT, LV, NL, NO, SE, SK AT (Caritas&LEFÖ, Verein Menschenrechte Österreich), DRC, NL (Stichting WereldWijd, Solid Road), NOAS et OIM
Pendant la procédure de retour	BE, CY, CZ, EE, ES, EL, FI, FR, HR, HU, LU, LT, LV, NL, NO, SE, SK AT (Caritas & LEFÖ, Verein Menschenrechte Österreich), DRC, NL (Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road), NOAS, Croix-Rouge suédoise et OIM
Après le départ	AT, BE, CY, ES, LU, LV, NL, NO, SE DRC, NL (Goedwerk Foundation, Solid Road et Stichting WereldWijd), NOAS et OIM
Autre	Croix-Rouge suédoise

Source : Question ad-hoc et questionnaire intitulés 'Policies' and practices on return counselling for migrants in EU Member States', sur demande de la Commission européenne le 27 février 2019.

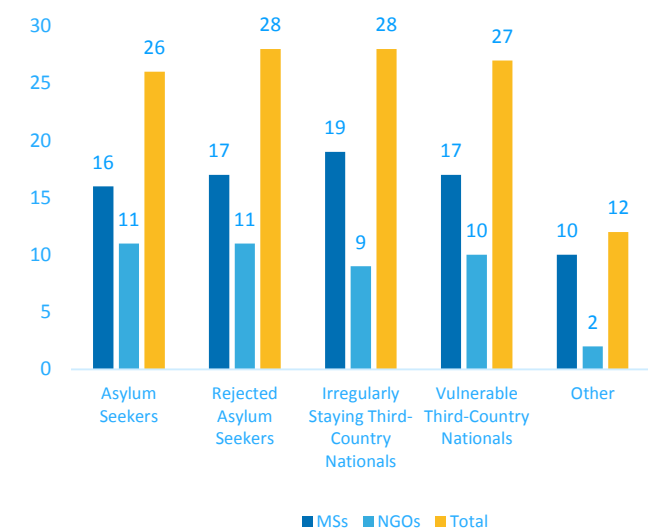
Par conséquent, les services de conseils en matière de retour ciblent la plupart du temps les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile

d'expulsion est prononcée, l'OIM ne peut plus fournir de services de type AVRR dont font partie les conseils.

déboutés.²⁷ Cependant, de nombreux prestataires ouvrent aussi ce service aux migrants en attente d'une réponse à leur demande d'asile et ciblent spécifiquement les ressortissants de pays tiers vulnérables.²⁸

D'autres catégories de migrants ont aussi accès au conseil en matière de retour : par exemple, l'Autriche, la Belgique, Chypre et l'Allemagne le font aussi dans le cadre des personnes en procédure de transfert Dublin, les migrants en transit vers un autre État membre, les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour en cours de validité et tout migrant souhaitant en bénéficier.²⁹ L'OIM fournit des conseils en matière de retour à tous les individus, également ceux en situation régulière qui le demandent.

Schéma 3 Catégories de migrants recevant des conseils



Légende : ■ MSs ■ ONGs ■ Total
Demandeurs d'asile / Déboutés du droit d'asile / Ressortissants de pays tiers en situation irrégulière / ressortissants de pays tiers vulnérable / autres

Source : Question ad-hoc et questionnaire intitulés 'Policies' and practices on return counselling for migrants in EU Member States', sur demande de la Commission européenne le 27 février 2019.

4.2 LIEU DE DISPENSE DES CONSEILS

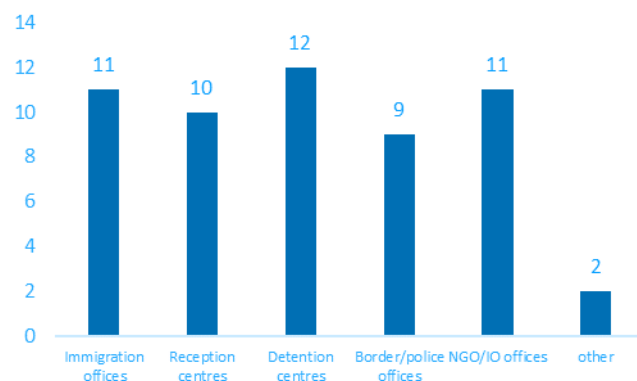
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la plupart des conseils sont dispensés dans les bureaux des services d'immigration, les centres de rétention ou d'accueil, les bureaux d'ONG et des organisations

internationales. Dans une moindre mesure, ils le sont dans les bureaux de la police ou des postes frontières.³⁰

Plusieurs pays indiquent que les conseils sont parfois donnés dans le pays de retour une fois la procédure de retour terminée, soit dans les bureaux du prestataire local ou de ceux du partenaire opérationnel (OIM ou ONG).³¹

Pour ce qui est des ONG / organisations internationales (OI) ayant répondu au questionnaire, elles indiquent que la plupart du temps, les conseils sont dispensés dans leurs bureaux et dans les centres d'accueil ou de conseil des États membres où elles sont présentes,³² et/ou par voie électronique ou par téléphone mais aussi dans les centres d'accueil et de rétention (lorsqu'elles y ont accès), ainsi que dans les aéroports dans le cas de l'OIM.³³

Schéma 4 Lieux où les conseils sont dispensés



Légende : bureaux des services de migration / centres d'accueil / centres de rétention / bureaux de la police ou des postes frontières / bureaux des ONG ou OI / autre

Source : Question ad-hoc et questionnaire intitulés 'Policies' and practices on return counselling for migrants in EU Member States', sur demande de la Commission européenne le 27 février 2019.

²⁷ Tous ceux ayant répondu à cette question indiquent fournir des conseils aux ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, à l'exception de la province de Carinthie en Autriche, et des conseils en matière de retour aux demandeurs d'asile déboutés. Au début de la procédure d'asile, les migrants reçoivent des informations sur le programme AVRR.

²⁸ Seule la Croatie ne prévoit pas de fournir des conseils aux groupes vulnérables ; et seules la Croatie et la Hongrie ne fournissent pas de conseils en matière de retour aux demandeurs d'asile.

²⁹ AT, BE, CY, DE, EE, ES, FR, LU, LV, NL, et OIM.

³⁰ Fournissent des conseils en matière de retour aux frontières, dans les bureaux de la police ou dans les prisons : CZ, EL, EE, FI, LT, NL, NO, SE et l'ONG DRC.

³¹ AT, BE, CY, DE, ES, HU, IT, LU, LV, SE et NO.

³² Bureaux de l'ONG/OI ou centres d'accueil/de conseils : AT : Caritas, Lefö ; DK : DRC, NL : Goedwerk, Stichting WereldWijd, Solid Road ; NO : NOAS, SE : Croix-Rouge suédoise, OIM et Carinthie Autriche (niveau local).

³³ DK : DRC ; NL : Stichting WereldWijd ; NO : NOAS, SE : Croix-Rouge suédoise, OIM.



5. QUELLES SONT LES APPROCHES ET LES FORMES UTILISÉES ?

5.1 APPROCHES

La finalité des conseils est liée à l'approche utilisée pour les mettre en œuvre.

Conformément aux finalités des conseils en matière de retour susmentionnées, les approches élaborées par les institutions nationales, les ONG et les organisations internationales pour dispenser des conseils en vue du retour vont d'approches entièrement centrées sur les migrants avec pour objectif d'aider le migrant à faire un choix éclairé, aux approches centrées sur l'application des décisions, avec pour objectif de convaincre les migrants à rentrer et/ou à se conformer à la décision d'éloignement.

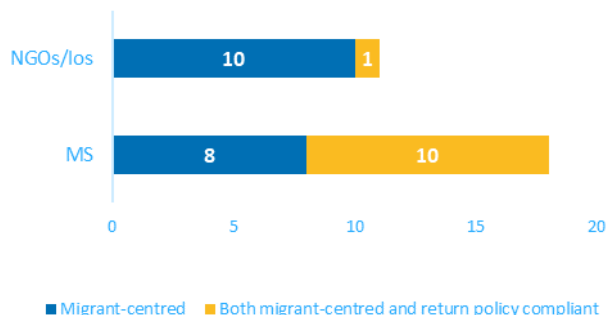
Certains États membres ayant répondu à la Question ad-hoc,³⁴ tout comme l'ensemble des **ONG et des organisations internationales** qui ont répondu, adoptent une approche centrée sur le migrant à toutes les étapes de la migration et des conseils. Ce type d'approche consiste à fournir un appui en fonction de la situation des individus, de leurs besoins spécifiques, de leur pays d'origine et leur parcours migratoire ainsi que de leurs propres capacités. L'ONG tchèque **Organisation for Aid to Refugees** précise cependant, qu'au fur et à mesure de la procédure, quand il apparaît que la régularisation du séjour semble incertaine, voire improbable, elle adopte une approche davantage centrée sur l'application de la politique de retour.

À l'inverse, l'approche adoptée par d'autres **institutions nationales** tend à intégrer, à des degrés divers, des éléments des approches centrées sur l'application des politiques.

Près de la moitié des États membres et la Norvège³⁵ affirment pratiquer une « **approche mixte** », essayant de parvenir à un équilibre entre fournir un soutien et informer les individus concernés en fonction de leurs besoins et expériences tout en mettant en œuvre et respectant les politiques nationales de retour. En pratique, cela implique d'adapter l'approche à chaque étape de la migration, passant d'une conversation autour des différentes possibilités offertes et notamment sur les avantages du retour (approche centrée sur le

migrant) à une approche de plus en plus orientée sur l'application de la politique à mesure que les possibilités ouvertes pour l'individu s'amenuisent.

Schéma 5 Approches existantes en matière de conseil



Légende : NGOs / IOs = ONG / OI

MS = États membres

■ Centré sur les migrants

■ Centré à la fois centré sur les migrants et sur l'application des décisions d'éloignement

Source : Question ad-hoc et questionnaire intitulés 'Policies' and 'practices on return counselling for migrants in EU Member States', sur demande de la Commission européenne le 27 février 2019.

5.2 FORMES DE CONSEILS

L'ensemble des entités interrogées affirment dispenser des conseils individuels et la plupart d'entre elles fournissent des conseils sur la famille si la procédure concerne l'ensemble de celle-ci. Quelques États membres fournissent des conseils collectifs si plusieurs individus se trouvent dans une situation similaire et sont originaires du même pays ou de la même région et rencontrent les mêmes problèmes.³⁶ En France, les conseillers suivent une formation spécifique sur les victimes de traite des êtres humains afin de mieux les repérer. Toutes les ONG et les organisations internationales consultées fournissent des conseils individuels et aux familles, avec une attention particulière portée aux groupes vulnérables.

5.3 CONTENU DES CONSEILS

Concernant le contenu des conseils en matière de retour, un tiers des États membres environ³⁷ **ne l'adaptent pas aux étapes de la migration**. Il s'agit essentiellement d'informations sur la procédure dans laquelle les individus sont engagés et leurs droits, sur l'aide qui peut leur être fournie et sur celle dont ils peuvent bénéficier pour organiser leur

³⁴ CY, EE, ES, HR, IT, LU, LT, LV, et SK. L'OIM indique que malgré l'adoption d'une approche centrée sur le migrant, tous les services de conseil s'adaptent à la politique nationale en vigueur et au contexte.

³⁵ AT, BE, CZ, DE, EL, FI, FR, HU, NL, SE et NO.

³⁶ CZ, DE, EL, EE, FI, HR, NL et SE.

³⁷ AT, CY, CZ, EL, HR, LU et SK.

retour. Pendant la phase de conseils, il s'agit aussi de repérer les vulnérabilités des personnes et d'y apporter une réponse adéquate, tout en évaluant si ces personnes sont en mesure de prendre une décision éclairée quant à leur retour.

Un peu moins de la moitié des États membres et la Norvège adaptent leur contenu en fonction de l'étape de la procédure de retour.³⁸ Une tendance se fait jour : au fur et à mesure des étapes de la procédure, le contenu des conseils est modifié en fonction des possibilités offertes aux individus.

Lorsque les conseils sont dispensés au moment de la détection ou au début de la procédure d'asile, il s'agit essentiellement d'informations sur les possibilités de régulariser leur séjour, sur leurs droits, sur l'aide dont ils peuvent bénéficier et d'une évaluation de leur vulnérabilité et de leur capacité à faire un choix éclairé.

Le contenu des conseils change **une fois la décision d'éloignement prononcée**. Dans ce cas, les informations sur les voies légales continuent d'être données tout comme l'appui pour les procédures de retour (pour organiser le voyage de retour, par exemple) mais il y a plus d'information sur le risque en cas de non-respect d'une décision d'éloignement.

Pour les conseils fournis dans **le pays de retour**,³⁹ il s'agit d'informations sur les aides à la réinsertion existantes et d'une discussion sur les possibilités de réinsertion et/ou d'une évaluation du projet de réinsertion élaboré par le migrant ainsi que, le cas échéant, du suivi de l'évaluation de vulnérabilité menée avant le départ (OIM).

Contrairement aux organismes publics nationaux, **les ONG et les organisations internationales** n'apportent pas des conseils différents en fonction de l'étape de la migration de l'individu, à l'exception des ONG espagnoles.⁴⁰ Le contenu des conseils

comprend systématiquement des informations et un appui pour sensibiliser les migrants à la procédure de retour, élaborer un plan de retour une fois la décision prise et connaître les aides disponibles, notamment en matière de formation et d'éducation.⁴¹ Sont également fournis, si besoin, un appui et des informations spécifiques pour les personnes vulnérables et/ou nécessitant une assistance juridique.⁴²

5.4 DEFIS

Les prestataires font face à un certain nombre de défis lorsqu'ils dispensent les conseils sur le retour. Comme l'indique le graphique ci-après, les principaux défis sont les suivants :

- ★ Surmonter la réticence à discuter du retour et/ou à construire une relation de confiance avec les bénéficiaires ;⁴³ la résistance peut venir de la réticence de l'individu à envisager le retour, perçu comme un échec. Ils peuvent aussi se confronter à un refus de la part du migrant de coopérer avec la décision de retour ou à un intérêt plus marqué pour une discussion sur les voies légales de résider dans le pays.
- ★ Démonter les récits faux ou trompeurs et les informations que le migrant a collectés auprès d'autres sources (famille, amis, réseaux sociaux, etc.).⁴⁴

Les États membres soulignent d'autres difficultés : réduire le risque de fuite des ressortissants de pays tiers ; le manque de confiance quant à l'aide promise (notamment lorsqu'il s'agit de services en nature ou en espèces) ; surmonter les barrières culturelles ; élaborer des outils et des méthodologies efficaces pour s'assurer de bien dispenser les conseils. ⁴⁵

Les ONG et les organisations internationales indiquent également rencontrer un ou l'ensemble des défis ci-dessous dans leur mission de conseil :

³⁸ BE, DE, EE, FR, HU, IT, LT, LV, NL et NO.

³⁹ AT, BE, ES, FR, IT, LU, NO et SE. En France, un suivi des cas individuels est assuré par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). En Espagne, les conseils ne sont dispensés que pendant la procédure de retour et après le retour, avec un contenu qui varie légèrement : pendant la phase suivant le retour, outre les informations sur la situation légale, l'accès à l'aide au retour, l'organisation du retour et de la réinsertion, et la détection des vulnérabilités, les ONG espagnoles assurent aussi le suivi du processus de réinsertion.

⁴⁰ En Espagne (ACOB, AESCO, FSEM et RED ACOGE), les conseils ne sont dispensés que pendant la procédure de retour et après le retour, avec un contenu qui varie légèrement : pendant la phase suivant le retour, outre les informations sur la situation légale, l'accès à l'aide au retour, l'organisation du retour et de la réinsertion, et la détection des

vulnérabilités, les ONG espagnoles assurent aussi le suivi du processus de réinsertion.

⁴¹ AT : Lefö ; DK : DRC ; NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road ; NO : NOAS ; SE : Croix-Rouge suédoise, OIM et Carinthie Autriche (niveau local).

⁴² L'OIM et l'ONG néerlandaise Solid Road fournissent ce type de soutien.

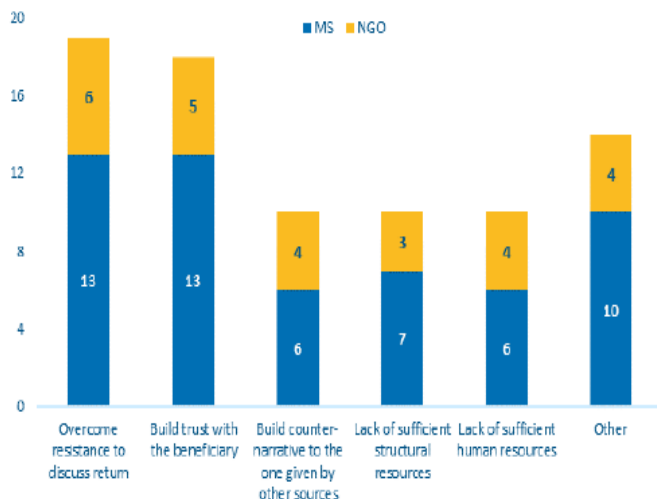
⁴³ AT, BE, DE, EE, EL, FI, FR, IT, LU, LT, NL, NO, SE, SK. ONG : AT : Caritas, CZ : Organisation for Aid to Refugees ; NL : Stichting WereldWijd, Solid Road ; NO : NOAS ; SE : Croix-Rouge suédoise Organisations internationales OIM. Projets financés par l'UE : ERRIN et Carinthie Autriche (niveau local)

⁴⁴ BE, DE, EE, FI, IT, LU, NO, SE. ONG : NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd, Solid Road. Projets financés par l'UE : ERRIN.

⁴⁵ AT, BE, DE, NO et SE.

- ★ Manque de fonds ;
- ★ Apporter une aide aux ressortissants de pays tiers vulnérables jusqu'à leur retour ;
- ★ Soutenir le moral et la motivation des conseillers ;
- ★ Adapter les conseils en tenant compte de la santé mentale des bénéficiaires des conseils ;
- ★ Surmonter les barrières culturelles.⁴⁶

Schéma 6 Défis



Légende : **Etats membres** / **ONG**

Vaincre la résistance à discuter du retour / établir une relation de confiance avec le bénéficiaire / démonter les récits obtenus auprès d'autres sources / manque de ressources structurelles suffisantes / manque de ressources humaines suffisantes / autre

Source : Question ad-hoc et questionnaire intitulés 'Policies' and 'practices on return counselling for migrants in EU Member States', sur demande de la Commission européenne le 27 février 2019.

5.6 BONNES PRATIQUES

Certaines pratiques spécifiques ont été élaborées pour relever les défis susmentionnés, notamment :

- ★ Dispenser les conseils tout au long de la procédure, éviter peut-être de donner des conseils juste après une décision d'asile négative et intensifier la phase de conseil avant le départ.⁴⁷ La Belgique, l'Allemagne, ERRIN et l'OIM insistent particulièrement sur l'importance d'adapter les conseils et l'approche utilisée à l'étape de migration concernée.

⁴⁶ AT : Caritas ; CZ : Organisation for Aid to Refugees ; NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road ; SE : Croix-Rouge suédoise, OIM et Carinthie Autriche (niveau local).

⁴⁷ BE, LU, NL, SE, SK et ERRIN.

- ★ Cultiver une coopération étroite et forte entre les autorités publiques, les ONG et les organisations internationales, ainsi qu'entre les bureaux des pays d'accueil et d'origine dans le cas de l'OIM, car certains ressortissants de pays tiers semblent accorder une plus grande confiance à ces acteurs. Cela permettrait aussi d'alléger la charge de travail.⁴⁸
- ★ Sans cesse adopter une approche aussi personnalisée que possible et s'efforcer de surmonter autant que possible les barrières culturelles et linguistiques.⁴⁹

Certaines ONG et l'OIM soulignent aussi l'importance de préciser dès le début de la relation de conseil le champ d'action des conseillers et les possibilités réellement offertes aux ressortissants de pays tiers. Dans le cas de l'Italie, la stratégie de communication semble essentielle pour tirer le meilleur parti des conseils.⁵⁰ En outre, certains répondants soulignent l'importance de soutenir ses conseillers de façon appropriée.⁵¹



6. FINANCEMENT

La plupart du temps, les autorités nationales utilisent des fonds européens, notamment ceux du FAMI, soit de manière exclusive, soit en complément de leur propre budget, pour financer les conseils en matière de retour qu'elles dispensent. Parmi les États membres de l'UE, seule l'Allemagne ne compte que sur son budget national, tout comme la Norvège.

Les ONG et l'OIM financent principalement leurs activités avec des fonds publics nationaux (y compris, mais pas exclusivement pour les contrats de type prestation de services et les accords de mise en œuvre des projets), soit utilisés de manière exclusive, soit en complément de fonds européens,

⁴⁸ AT, DE, ES, FI, LU, NL, NO, SE, SK, ainsi que Goedwerk Foundation (NL)

⁴⁹ CY, DE, EE, FR, IT, ES, LU, NL, NO, SE et SK.

ONG : CZ : Organisation for Aid to Refugees ; DK : DRC, NL : Goedwerk Foundation, NO : NOAS, ERRIN et Carinthie Autriche (niveau local).

⁵⁰ Pour ce faire, associer les médiateurs culturels et les expériences de personnes retournées de la même nationalité peut aider à dépeindre des situations semblables où le migrant a pu résoudre ses problèmes (vulnérabilités, séjour irrégulier, problèmes de santé, par ex.) grâce au retour.

⁵¹ NL : Goedwerk Foundation, NO : NOAS, DK : DRC et CZ : Organisation for Aid to Refugees.

notamment du FAMI.⁵² Une ONG mentionne qu'elle fait parfois appel à des financements privés/d'ordre caritatif (des églises, par ex.) si nécessaire.⁵³



7. SUIVRE ET MESURER LES IMPACTS

7.1 DÉFINIR ET CONTROLER L'EFFICACITÉ

Pour la plupart des autorités nationales et pour deux ONG au moins, l'efficacité des conseils en matière de retour se mesure en termes de **nombre de retours (effectifs, dans des conditions dignes et sûres)** réalisés à la suite des conseils dispensés.⁵⁴

La Belgique a adopté une définition en lien avec la procédure : les conseils sont considérés comme ayant porté leurs fruits s'ils ont permis d'impliquer un migrant dans toutes les étapes de la procédure migratoire, depuis la demande d'asile jusqu'au retour, en cas de décision négative. La Grèce définit l'efficacité en termes d'augmentation du taux de retour mais prend aussi en compte la notion de volonté (accrue) des ressortissants de pays tiers à coopérer.

Les autres États membres n'ont pas établi de définition précise de l'efficacité des conseils ni mis en place un système de suivi.⁵⁵

Pour les ONG et les organisations internationales, en général, ainsi que pour deux États membres, une politique de retour efficace consiste à **fournir des informations et un soutien de grande qualité** afin que les personnes concernées puissent faire un choix éclairé.⁵⁶ Le nombre de retours peut néanmoins attester de l'efficacité des retours.

Quelle que soit la définition que l'on donne à l'efficacité, **plusieurs outils** existent pour la

contrôler. Des mesures quantitatives, notamment le nombre de ressortissants de pays tiers ayant reçu des conseils, le taux de retours et même le nombre de consultations en ligne par le biais de sites internet fournissant des informations sur le retour.⁵⁷ En plus des analyses quantitatives, cinq États membres et la Norvège, onze ONG et l'OIM indiquent réaliser des analyses qualitatives pour mesurer l'efficacité des conseils grâce à des questionnaires remplis avec les personnes éloignées, à des questionnaires d'appréciation des sessions de conseils et à des visites de terrain dans les pays de retour.⁵⁸

7.2 DÉFIS

Les défis signalés par les États membres portent principalement sur les méthodes utilisées pour mesurer l'efficacité dans la mesure où la collecte de données sur le sujet est difficile, en raison par exemple de l'impossibilité de contacter les personnes éloignées ou leur refus de transmettre leurs commentaires.⁵⁹

L'un des principaux défis auxquels font face les prestataires souhaitant mesurer l'efficacité par le nombre de personnes éloignées, provient de la multitude de facteurs pouvant influencer la décision du migrant de rentrer. Il est donc difficile d'établir un lien direct entre les conseils dispensés et la décision.⁶⁰ Une évaluation approfondie nécessiterait l'utilisation d'outils méthodologiques comme le recours à des groupes témoins. Cependant, le manque de ressources (structurelles et humaines) constitue souvent un obstacle.

Les ONG font également part de difficultés à rester en contact avec les personnes éloignées et donc à recueillir leurs commentaires une fois dans leur pays ou pour savoir comment se passe leur réinsertion.⁶¹

⁵² AT : Lefö ; CZ : Organisation for Aid to Refugees ; DK : DRC, DE : AGDW e.V. ; NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd, Solid Road NO : NOAS. OI : OIM. Et Carinthie Autriche (niveau local)

⁵³ NL : Stichting WereldWijd.

⁵⁴ BE, DE, EE, EL, FI, FR, IT, NO, SE, Caritas Autriche. ONG : NL : Goedwerk Foundation.

⁵⁵ HR, LT, LV, SK définissent l'efficacité mais n'ont pas mis en place de système de suivi ou d'évaluation. Les Pays-Bas définissent l'efficacité des conseils en matière de retour mais n'ont pas encore mis en place de système de suivi.

ONG : CZ : Organisation for Aid to Refugees.

⁵⁶ CZ et ES.

ONG : AT : Lefö ; DK : DRC, NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road ; NO : NOAS ; SE : Croix-Rouge suédoise OI : L'OIM et Carinthie Autriche (niveau local)

⁵⁷ AT, BE, CY, DE, EE, EL, FR, NO et SE.

⁵⁸ BE, CY, CZ, DE, EE, ES, IT, et NO ; et des ONG : AT : Lefö ; CZ : Organisation for Aid to Refugees ; NL : Goedwerk Foundation et Solid Road, NO : NOAS, SE : Croix-Rouge suédoise, OIM.

⁵⁹ AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, IT, NL et NO.

⁶⁰ BE, FI et NL.

⁶¹ Caritas Autriche ; CZ : Organisation for Aid to Refugees ; DK : DRC ; NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road ; NO : NOAS.

7.3 BONNES PRATIQUES

Une bonne pratique en matière d'approche consiste à élaborer clairement des indicateurs et des outils de mesure des impacts et des processus.

À titre d'exemple, l'OIM a créé une série d'outils de contrôle de l'efficacité des programmes AVRR et de la satisfaction des bénéficiaires concernant l'aide qu'ils reçoivent. Ces outils sont progressivement déployés dans tous les programmes AVRR mis en place par l'OIM. L'utilisation d'outils standards à travers les pays permettrait d'obtenir des données comparables, qui restent pour le moment indisponibles.

La Suède travaille actuellement à l'élaboration de nouvelles approches pour améliorer l'évaluation de l'efficacité des conseils en matière de retour.

Les États membres soulignent également le besoin de développer les capacités et la flexibilité des conseillers pour intervenir dans plusieurs dossiers et de mener des recherches et recueillir des données.⁶²

Certaines ONG⁶³ mentionnent aussi le besoin de maintenir une coopération étroite et forte avec les partenaires locaux (autorités locales, organisations non-gouvernementales ou organisations internationales). Elles signalent, en outre, le rôle positif des visites de suivi et des conseils à dispenser aussi souvent que possible, en particulier juste avant le retour pour garantir le suivi efficace des différents dossiers, ainsi que de la collecte d'informations utiles aux fins d'évaluation.

⁶² BE, CY, DE, EE et NO.

⁶³ DK : DRC, NL : Goedwerk Foundation, Stichting WereldWijd et Solid Road.



PUBLICATION

Août 2019

TRADUCTION

La traduction en français de cette note de synthèse a été réalisée par le Point de contact français du REM (septembre 2019).

REFERENCES :

Réseau européen des migrations (2019). Politiques et pratiques relatives aux conseils en matière de retour pour les migrants dans les États membres et la Norvège - Note de synthèse du REM (Inform). Bruxelles : Réseau européen des migrations.

SUIVRE L'ACTUALITÉ DU REM :

Site internet du REM <http://ec.europa.eu/emn>

Page LinkedIn du REM <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Twitter REM www.twitter.com/EMNMigration