

Efficacité des politiques de retour : Capverdiens au Luxembourg

Andrea Gerstnerova

La publication d'un guide destiné aux citoyens du Cap-Vert installés au Luxembourg qui souhaitent se réinstaller dans leur pays d'origine (Gerstnerova et Rodriguez, 2015) a permis de réfléchir l'efficacité du processus de retour volontaire des immigrés.

Au Luxembourg, le taux de résidents étrangers (44 %) est parmi les plus élevés d'Europe. Neuf dixièmes des étrangers dans ce pays sont issus de l'UE. Les populations issues de pays hors Union européenne ne représentent qu'une infime part des habitants (6 %, soit environ 33 000 personnes). Ce groupe est composé de 141 nationalités différentes, même si la présence massive de certaines populations est nette : 12 159 résidents originaires des Balkans. On relève que près d'un pour cent de la population du Luxembourg est originaire de l'Afrique subsaharienne (4 557 habitants) où la part du Cap-Vert représente les deux tiers (RGPP, 2012). À ce groupe il faut encore ajouter les migrants de nationalité portugaise originaires du Cap-Vert. Le flux d'immigrés capverdiens vers le Grand-Duché s'est accéléré ces dernières années. Entre 2003 et 2013, on note une augmentation de 30 %. La répartition des femmes et des hommes dans le groupe des migrants du Cap-Vert est égalitaire. Le plus grand nombre des migrants originaires du Cap-Vert sont situés dans les communes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette.

Les migrants capverdiens proviennent souvent des couches sociales populaires et occupent des postes de travail demandant une faible qualification. Si dans la population luxembourgeoise, on compte un col blanc pour deux cols bleus, ce chiffre est de 17 cols bleus pour un col blanc chez les Capverdiens. Autour de 45 % des travailleurs issus du Cap-Vert résidant au Luxembourg sont des salariés touchant une rétribution proche du salaire social minimum. Tandis que le salaire mensuel médian des Luxembourgeois est de près de 4 000 €, celui des Capverdiens du Luxembourg n'en représente que la moitié. Des observations récentes font remarquer que les immigrés capverdiens s'installent de plus en plus dans les pays limitrophes du Luxembourg pour diminuer le coût de leur logement : le nombre de frontaliers capverdiens a ainsi été multiplié par 2,5 entre 2007 et 2012.

La situation économique au Cap-Vert

L'archipel du Cap-Vert, au large de l'Afrique, se divise en deux séries d'îles : au sud les îles de Sotavento et au nord les îles de Barlavento. Dans le monde, au total 538 535 personnes ont la nationalité capverdienne (2014) ; la moitié de cette population habite en dehors du Cap-Vert. Le pays a connu une croissance

constante au cours des deux dernières décennies, avec une progression annuelle moyenne de près de 6 % entre 1990 et 2008, une pointe de 10 % en 2006 et une régression de -0,9 % en 2009. À partir de 2010, la croissance s'est de nouveau rétablie en restant toutefois en dessous des niveaux d'avant 2008 et les prévisions de croissance pour 2014 à 2016 sont aux alentours de 4 %. L'économie est orientée vers les services (commerce, transports, tourisme, services publics). Ce qui représente trois quarts du PIB. Les pays membres de l'Union européenne sont les principaux clients (dont l'Espagne 66,7 % et le Portugal 16,5 %), ainsi que les principaux fournisseurs (dont le Portugal 40,2 %, les Pays-Bas 20 %). Le Cap-Vert a une inflation minime, un PIB par habitant trois fois plus élevé que la moyenne de l'Afrique subsaharienne, le troisième indice de développement humain en Afrique après Seychelles et Maurice. Le pays fait figure de modèle en Afrique et se classe depuis 2008 dans la catégorie à revenu intermédiaire. Mais, il présente toujours un taux élevé de pauvreté, d'inégalité et de chômage. Il souffre également d'une faible capacité d'investissement du secteur privé. Son PIB se situe au 190^e rang mondial en raison de la faiblesse de ses ressources naturelles : l'archipel est régulièrement victime de pénuries d'eau dues à la déforestation ancienne et à des périodes de sécheresse.

Le secteur primaire tend à se développer, mais demeure loin de satisfaire les besoins domestiques de la population : ne disposant que de 10 % de terres arables, le Cap-Vert importe 85 % de ses besoins alimentaires. L'industrie est à la recherche de débouchés extérieurs pour des activités de sous-traitance (secteurs aéronautiques et pharmaceutiques, en particulier). Le secteur des services est porté par le tourisme et les services financiers. Le tourisme est en développement, mais l'éloignement des pays riches en fait une destination relativement marginale malgré de réels attraits. Ses ressources naturelles sont la pêche (langouste et thon), la production de bananes et dans une moindre mesure le sel et la pouzzolane (utilisée dans la fabrication du ciment). La situation économique diffère considérablement d'une île à l'autre. Le pays reste largement dépendant de l'extérieur pour ses ressources financières : les investissements directs (4 % du PIB), les transferts de la diaspora (sur la période 2005 et 2010, 10,4 % du PIB, premier score africain) et l'aide au développement. Les principaux bailleurs de fonds sont les États-Unis, le Portugal, l'Espagne et le Luxembourg.

Préparer le retour

Ce que les immigrés trouvent une fois rentrés au Cap-Vert dépend de la durée de leur séjour au Luxembourg, de leur sexe, de l'existence ou non d'une famille au Cap-Vert... La situation dépend évidemment de la qualification de l'immigré et du travail qu'il occupait au Luxembourg, s'il a ou non selon des économies, etc. Le

mieux est de programmer le retour au Cap-Vert longtemps à l'avance au Luxembourg. Une des étapes importantes de la préparation est l'information sur les conditions au Cap-Vert afin d'imaginer un projet de réinsertion au pays. Pour cela, le migrant peut profiter de ses aller-retour au pays pour s'informer sur l'environnement administratif et économique local, discuter de ses projets avec sa famille, ses amis ou d'anciens migrants déjà réinstallés, ou encore contacter les organismes d'appui locaux et des entreprises : certaines peuvent être intéressées par ses expériences et connaissances notamment linguistiques acquises en Europe. Il peut aussi se renseigner auprès des associations de migrants au Luxembourg et dans certains cas proposer une collaboration.

Au Luxembourg, plusieurs organismes peuvent aider le migrant qui souhaite rentrer au pays d'origine quel que soit son statut de séjour. Les démarches administratives requises concernant le retour provisoire ou définitif sont de la responsabilité de l'Ambassade du Cap-Vert. Il existe un programme d'assistance (sans aide financière) à la réinstallation dans le pays d'origine. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ainsi que la Direction de l'Immigration du Ministère des Affaires étrangères et européennes, s'occupe du programme de retour volontaire destiné aux migrants réguliers souhaitant rentrer dans leur pays d'origine ou voulant émigrer vers un pays tiers. Il s'agit concrètement de :

- L'organisation du retour depuis le Luxembourg jusqu'au lieu d'origine (réservation et prise en charge du billet d'avion, obtention d'un document de voyage, assistance à l'aéroport de transit...).
- Une aide financière au retour et à la réintégration en fonction de la situation du migrant : pour les personnes en situation irrégulière, 300 euros en espèce au Luxembourg et 500 euros en nature au Cap-Vert ; pour les personnes en procédure d'asile ou les demandeurs d'asile déboutés, 500 euros en espèce au Luxembourg et 3000 en nature au Cap-Vert.
- Une assistance supplémentaire pour les cas « vulnérables » (personnes malades, handicapées, en perte d'autonomie, victime de traite des êtres humains, etc.), en nature, jusqu'à un montant de 700 euros par personne.

Les bénéficiaires d'un programme de retour volontaire ne sont pas réadmissibles au Luxembourg durant une certaine période (à l'exception des visites de courte durée). En général, cette durée est de cinq ans. Si les bénéficiaires capverdiens tentent tout de même revenir « s'installer » au Luxembourg avant l'expiration de cette période, ils sont obligés de rembourser la contre-valeur de toute aide qui leur aura été octroyée. On ne peut bénéficier d'un programme de retour qu'une seule fois.

Qui rentre... vraiment ?

Les Capverdiens qui bénéficient du programme de retour sont en général des hommes célibataires, dans la trentaine et en situation irrégulière, interceptés par la

police du Luxembourg. Seulement quatre personnes de nationalité capverdienne ont bénéficié d'un programme de retour en 2010, une personne en 2011, une personne en 2012 et personne en 2013... Il faut croire que la crise économique ne dope pas les retours des migrants, pas plus au Luxembourg qu'ailleurs en Europe. Les observations montrent, en effet, que la problématique du retour est complexe et les retours sont en réalité très rares (Linares, 2009). On constate que les institutions impliquées par les programmes de retour volontaire ne travaillent pas en coordination ; cela occasionne des dysfonctionnements et des retards à la base de l'échec de certains projets de réinstallation. Les programmes ne sont, par ailleurs, que rarement discutés avec les personnes concernées, les migrants, au moment de leur conception. Les montants sont insignifiants et rares sont les évaluations des impacts. Les programmes de retour n'incitent pas non plus à l'investissement de l'aide proposée qui est ponctuelle. Renforcer la coopération internationale afin de créer des systèmes pour accueillir les investissements des immigrés dans leur pays d'origine pourrait pourtant être une piste intéressante et générer des emplois attractifs dans les pays d'origine.

Linares A. *Pourquoi les aides au retour et à la réinsertion de l'État français n'incitent pas les immigrés à rentrer dans leur pays d'origine ? L'exemple des Maliens*, www.reseau-terra.eu/article952.html, 2009.

Gerstnerova A. et Rodriguez F., *Manuel de réinsertion socioprofessionnelle pour les Capverdiens du Luxembourg*, Luxembourg, OFII, OIM, Maison d'Afrique de Luxembourg, 2015. <http://www.maisondafrique.lu/site23/images/docs/projets/reinsertion/manuel-reinsertion-cap-vert.pdf>.