

Programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires": Fonds européen pour le retour 2008-2013

2005/0049(COD) - 09/12/2011 - Document de suivi

Le présent rapport porte sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du **Fonds européen pour le retour** pendant la période 2007-2009.

Ce rapport rappelle tout d'abord que, pour la période 2007-2013, le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», s'est vu allouer un montant total de 4.032,23 millions EUR. Ce programme consiste en **4 Fonds** et a pour objectif d'assurer un partage équitable des responsabilités entre les États membres en ce qui concerne la charge financière liée à l'instauration d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union et à la mise en œuvre de politiques communes en matière d'asile et d'immigration. L'un de ces Fonds, le Fonds européen pour le retour, mis en place pour la période 2008 – 2013 était doté d'une enveloppe totale de **676 millions EUR**.

Le présent rapport expose les résultats obtenus par les programmes annuels de 2008 et 2009, compilés sur la base des rapports soumis par les États membres. Le moment de sa présentation a été en effet choisi pour aider le Parlement européen et le Conseil à élaborer le prochain cadre financier pluriannuel. Le présent rapport ne vise pas à fournir une évaluation complète et finale du Fonds.

Ressources de l'UE allouées aux États membres et financement national correspondant : la période de référence couvre 18% du montant de référence global du Fonds. Pour la période 2008-2009, des crédits de l'UE à hauteur de 122 millions EUR ont été engagés en faveur d'actions de gestion directe et partagée. Les six principaux bénéficiaires étaient le **Royaume-Uni** (16,9 millions EUR), la **Grèce** (12,8 millions EUR), la **France** (12,3 millions EUR), l'**Italie** (11,8 millions EUR), l'**Espagne** (10,7 millions EUR) et l'**Allemagne** (7,8 millions EUR). Ensemble, ces pays ont reçu 68% du montant total pour la période de référence. Pour la période 2008-2011, ces pays restent également les principaux bénéficiaires, bien que **la Grèce remplace le Royaume-Uni en tête de liste à partir de 2010**.

Ressources de l'UE réservées aux actions communautaires : en 2008, aucune ressource n'a été allouée. Durant la procédure budgétaire pour 2008, le Parlement européen a mis en réserve les crédits destinés au Fonds en 2008, subordonnant leur déblocage à l'adoption de la directive «retour». Après l'approbation de ce texte par le Parlement européen, la réserve sur le Fonds a été levée en novembre 2008. Il a alors été considéré qu'il n'était plus temps de lancer un appel à propositions, et les ressources de 2008 ont été entièrement distribuées aux États membres. En 2009, 4,6 millions EUR ont été alloués en faveur de projets pilotes transnationaux et trois études comparatives sur les meilleures pratiques. L'appel à propositions de 2010 a été axé sur la création d'un réseau de l'UE sur le retour volontaire et la coopération dans le domaine des activités de réinsertion préalables au départ et consécutives à l'arrivée. Quant à 2011, les ressources ont été essentiellement mobilisées pour des mesures d'urgence dans le sud de la Méditerranée.

Évaluation des États membres : les États membres ont émis une évaluation globale (partiellement) positive sur la mise en œuvre du Fonds. Ils indiquent qu'au moins pour le programme 2008, les résultats escomptés, tels que définis dans la stratégie pluriannuelle, ont été réalisés pour l'essentiel. En même temps, de nombreux États membres ont souligné les problèmes soulevés par la mise en œuvre des deux premiers programmes : i) pour le programme 2008 certainement, les retards dans l'approbation des programmes annuels ont affecté la période d'exécution et, dans certains États membres, l'ampleur des

crédits réellement engagés et dépensés ; ii) les modalités de mise en œuvre et, notamment, les règles relatives à l'éligibilité des dépenses ont été jugées trop compliquées ; iii) les procédures de sélection ouvertes et élargies n'ont pas toujours conduit à des propositions de projet pertinentes. Par conséquent, les États membres se sont sentis contraints de revoir leurs programmes annuels afin de garantir une utilisation optimale de la contribution de l'UE.

Afin d'aplanir ces difficultés, et se fondant sur le retour d'informations provenant des États membres, la Commission a considérablement simplifié le cadre global des règles d'éligibilité des dépenses, a étendu à un an la durée du financement de l'assistance à la réinsertion consécutive au retour et a porté la période d'éligibilité de deux ans à deux ans et demi, tout en accordant un délai plus long pour la soumission des programmes révisés, ce qui a permis une meilleure absorption de la contribution de l'UE.

Évaluation par la Commission : la Commission constate que, malgré certaines difficultés initiales et quelques problèmes spécifiques liés aux règles et à la mise en œuvre, le Fonds s'est montré à la hauteur de son objectif, qui est de renforcer l'application d'une gestion intégrée des retours dans les États membres :

- dans plusieurs États membres, des campagnes spécifiques ont permis de communiquer davantage d'informations sur les possibilités de retour en les diffusant largement parmi les communautés de migrants ;
- le Fonds a soutenu l'introduction ou la consolidation de pratiques en matière de gestion des retours qui étaient jusqu'alors quasi inexistantes dans de nombreux États membres. Des projets sont parvenus à renforcer la capacité des services gouvernementaux, en coopération avec des ONG, à encourager le retour volontaire des migrants et des demandeurs d'asile ;
- grâce au Fonds, des États membres ont pu offrir des mesures d'incitation financière plus nombreuses ou plus généreuses et/ou une aide aux rapatriés afin qu'ils créent des activités génératrices de revenus, gage de retours durables ;
- concernant le retour forcé, le Fonds a été cohérent avec les activités de l'agence FRONTEX en matière de coordination des opérations communes de retour. Les États membres ont bien utilisé les ressources allouées au titre du Fonds pour des vols de retour nationaux et communs, qui sont venus compléter les efforts accomplis par l'agence ;
- les projets de coopération entre les États membres et les pays de retour ont permis d'augmenter le nombre d'éloignements en améliorant les modalités du travail avec les pays tiers concernant l'identification et la délivrance des documents de voyage ;
- le Fonds a aussi ouvert des perspectives en matière d'échange d'expériences entre États membres. Les États membres moins expérimentés ont utilisé ce financement pour apprendre des États membres qui ont acquis davantage d'expérience en la matière.

Recommandations : le rapport note que les deux premiers programmes annuels ont été mis en œuvre de toute urgence et avec une expérience limitée de la gestion partagée. Pour 2010, l'exercice de programmation a été plus rapide. À l'avenir, **les programmes pourraient accorder une plus grande priorité stratégique aux normes de l'UE et chercher plus systématiquement à renforcer la coopération entre les États membres**. La mise en œuvre des actions gagnerait à une planification financière et à long terme, plus stable et à des efforts visant à communiquer les résultats de manière plus efficace entre les parties prenantes et le monde extérieur.

Par ailleurs :

- grâce à une **augmentation des crédits durant la prochaine période**, le Fonds dotera les États membres de moyens nécessaires pour **faire de la conformité aux exigences essentielles de la directive « retour »** et aux principes inséparables de la primauté du retour volontaire et d'un traitement humain et digne des rapatriés potentiels, qui sont la pierre angulaire de la gestion des retours, **une réalité concrète dans toute l'UE**. Ainsi, les États membres pourront intensifier les efforts déployés en matière de retour volontaire, remettre à neuf et moderniser les centres de

détention pour les mineurs et les familles, élaborer des programmes de formation sur les normes de l'UE et de nouveaux outils de suivi et d'évaluation, et mieux accompagner la période précédant le départ volontaire fixée par la directive ;

- avec l'aide du Fonds, les États membres pourraient faire bien plus pour promouvoir une coopération concrète et mieux collaborer avec les pays tiers de retour ;
- les États membres pourraient davantage exploiter la possibilité de mettre en place des projets pluriannuels, par exemple des programmes d'assistance au retour volontaire comprenant un volet «réinsertion», donnant plus de stabilité à la **planification financière pluriannuelle** ;
- afin de susciter des projets novateurs et de développer les possibilités d'échanges d'informations, les États membres devraient partager davantage d'informations sur les projets, sur une base tant bilatérale que multilatérale. Dans le but de faciliter ce processus, la Commission, entre autres choses, mettra en place un **réseau sur le retour volontaire** en se fondant sur les actions communautaires de 2010, créera une base de données sur les projets financés à l'intention des États membres et élaborera du matériel et des actions de communication sur le Fonds d'ici 2012 ;
- la Commission poursuivra ses efforts visant à renforcer ses relations de travail avec l'OIM (Organisation internationale des migrations) dans le cadre du dialogue continu sur la politique migratoire.

Étapes ultérieures : la prochaine étape importante pour le Fonds est le rapport d'évaluation *ex post* pour la période 2008-2010. Ce rapport devra être présenté pour le 31 décembre 2012.