COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.4.2014
COM(2014) 230 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

concernant l'évaluation ex post du Fonds européen pour le retour pour la période 2008 - 2010

(Rapport présenté conformément à l'article 50, paragraphe 3, point c), de la décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

concernant l'évaluation *ex post* du Fonds européen pour le retour pour la période 2008 - 2010

(Rapport présenté conformément à l'article 50, paragraphe 3, point c), de la décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007)

1. CHAMP D'APPLICATION ET OBJET DU RAPPORT[1]

Le Fonds européen pour le retour (FR) a été créé en 2007, pour la période 2008 – 2013, dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»[2]. C'est l'un des quatre Fonds institués au titre du programme général[3].

Le Fonds a pour objectif de soutenir les efforts déployés par les États membres en vue d'améliorer la gestion des retours dans toutes ses dimensions («gestion intégrée des retours»), y compris en instaurant entre eux une coopération visant l'obtention d'économies d'échelle. Il dispose d'un **budget total de 676 000 000 EUR**. Les ressources sont réparties entre vingt-six États membres[4].

La décision portant création du Fonds impose à la Commission de présenter, pour la période allant de 2008 à 2010[5], un rapport d'évaluation *ex post* fondé sur les rapports d'évaluation nationaux rendant compte des résultats et des retombées des actions cofinancées par le Fonds[6]. La Commission doit procéder à une évaluation du Fonds, en coopération avec les États membres, «afin d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'incidence des actions au regard des objectifs généraux [du Fonds]»[7]. Elle «examine également la complémentarité entre les actions mises en œuvre dans le cadre du Fonds et celles relevant d'autres politiques, instruments et initiatives communautaires pertinents»[8].

Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation *ex post* de l'exécution des programmes annuels menés de 2008 à 2010, pour lesquels **199 000 000 EUR ont été alloués** aux États membres. Ces derniers devaient transmettre leurs rapports avant la fin du mois de juin 2012. Cependant, puisque la période d'admissibilité des actions du programme annuel de 2010 courait jusqu'au 30 juin 2012, l'échéance a été repoussée au 31 octobre 2012 pour que le présent rapport inclue tous les résultats dudit programme.

Les principales conclusions relatives à la pertinence, à l'efficience, à l'efficacité, à la complémentarité et à la valeur ajoutée du financement du FR pour la période 2008 - 2010 sont exposées ci-dessous.

---

1 La Commission a rédigé le présent rapport à partir, essentiellement, des données fournies par les États membres participants. En dépit du contrôle de la qualité qu'elle a effectué, la présence d'incohérences ou d'inexactitudes ne peut être exclue. Néanmoins, elle considère que celles-ci ne devraient pas être de nature à porter atteinte à la pertinence et à la fiabilité des conclusions formulées dans le rapport.

2 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013, COM(2005) 123 final.

3 Les autres Fonds sont le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers.

4 Conformément au protocole sur la position du Danemark, ce pays ne participe pas à l'action du Fonds.

5 Décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», article 50, paragraphe 3.

6 Décision n° 575/2007/CE, article 50, paragraphe 2.

7 Décision n° 575/2007/CE, article 49, paragraphe 2.

8 Décision n° 575/2007/CE, article 49, paragraphe 3.

PERTINENCE DU FONDS AU REGARD DE LA SITUATION A L'ECHELLE EUROPEENNE ET DANS LES ETATS MEMBRES

Pertinence par rapport aux facteurs qui, à l'échelle de l'Union, ont conduit à la création du Fonds

Le retour des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas, ou plus, les conditions requises pour entrer, séjourner ou résider sur le territoire d'un État membre de l'Union est capital si l'on veut éviter de saper la politique d'admission de ces personnes et faire respecter la loi, un aspect essentiel au sein d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Concrètement, cependant, l'application d'une politique du retour constitue un défi considérable, en particulier pour les États membres dont le produit intérieur brut (PIB) est relativement faible ou l'expérience limitée, ou pour ceux qui sont confrontés à des flux migratoires disproportionnés du fait de leur situation géographique ou d'une économie attrayante. La gestion des retours est un processus complexe: elle exige de mettre en place de bonnes relations de travail avec les pays de retour et de trouver un équilibre entre, d'une part, le respect des droits individuels et les considérations humanitaires et, d'autre part, l'intérêt de l'État à voir les lois être appliquées.

La réduction de l'immigration irrégulière par une politique de retour efficace est une tâche qui incombe à chaque État membre. Dans un espace dépourvu de frontières intérieures, il n'existe en principe aucun obstacle à la circulation des personnes. Le fait qu'un État membre tolère les séjours irréguliers peut avoir des effets négatifs sur la lutte contre le travail illégal dans toute l'Union européenne (UE), ce qui, à son tour, est susceptible d'encourager une plus forte immigration irrégulière à destination de l'Union. Inversement, la mise en place de politiques de retour efficaces dans toute l'UE pourrait avoir des effets bénéfiques sur la crédibilité de la politique commune de l'immigration et favoriser l'acceptation des ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement dans les États membres.

Le Fonds européen pour le retour se fonde sur les actions préparatoires réalisées au cours des exercices budgétaires 2005, 2006 et 2007, qui avaient pour but d'aider les États membres à être prêts pour le lancement des activités du Fonds en 2008. Dans l'optique d'une lutte plus efficace à l'échelon national contre l'immigration irrégulière, le Fonds européen pour le retour a été créé afin de soutenir le retour volontaire et, si nécessaire, forcé des ressortissants nationaux en séjour irrégulier, conformément à un cadre commun de «gestion intégrée des retours» et à des normes communes. Compte tenu de la situation décrite ci-dessus, caractérisée par des flux migratoires ayant des incidences diverses sur chacun des États membres, le **Fonds avait pour but de garantir le respect des principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les membres de l'Union,** en soutenant financièrement leurs efforts de gestion des retours sous toutes leurs dimensions. La répartition des ressources disponibles de l'UE entre les États membres se fonde sur deux critères qui reflètent la situation de chaque État à l'égard des obligations assumées dans ce domaine au nom de l'Union ou dans l'intérêt général de celle-ci, à savoir le nombre de décisions d'éloignement prononcées à l'encontre de ressortissants de pays tiers et le nombre de retours vers les pays tiers. Les interventions du Fonds se fondent sur des programmes stratégiques pluriannuels s'étendant sur la totalité de la période de programmation (2008 - 2013) et sur des programmes annuels négociés avec les États membres en vue de l'utilisation des crédits alloués pour l'année en question.

Les priorités d'action du Fonds sont au nombre de quatre:

– priorité n° 1: promouvoir l'élaboration d'une stratégie de la gestion des retours par les États membres

– priorité n° 2: promouvoir la coopération entre les États membres en matière de gestion des retours

– priorité n° 3: promouvoir des outils (inter)nationaux novateurs, spécialement destinés à la gestion des retours

– priorité n° 4: promouvoir les normes et les meilleures pratiques communautaires en matière de gestion des retours.

Chaque année, jusqu'à 7 % des ressources disponibles de l'UE ont été directement utilisés par la Commission dans des projets transnationaux, des études ou d'autres types d'actions présentant un intérêt pour l'UE, au moyen d'«**actions communautaires**» concernant la politique des retours et les mesures applicables aux groupes cibles, menées parallèlement aux programmes nationaux.

Pendant la période 2005-2007, des actions préparatoires avaient été lancées; il s'agissait, en 2005 et 2006, des actions préparatoires RETURN et, l'année suivante, de l'action préparatoire «Gestion des migrations – Solidarité en action 2007 – Retour et réinsertion des rapatriés». L'expérience pratique directe que les États membres et les organisations non gouvernementales (ONG) ont acquise, grâce à ces instruments, dans la gestion de projets transnationaux, les a aidés à se préparer au démarrage des interventions du Fonds européen pour le retour en 2008[9]. Entre 2008 et la fin de la période de programmation, les actions communautaires organisées au titre du Fonds européen pour le retour ont permis de cofinancer des projets transnationaux (avec une prise en charge allant jusqu'à 90 % du total des coûts admissibles d'une action), essentiellement dans le domaine du retour volontaire assisté (RVA), par des appels spécifiques à propositions publiés chaque année. Ces projets, qui complétaient les programmes nationaux, ont encouragé la coopération et la mise en commun, à l'échelle de l'Union, de l'expérience accumulée sur les différents aspects du retour volontaire assisté.

Il est important de noter que le présent rapport d'évaluation *ex post* porte sur la plus grosse partie des ressources du Fonds, qui fait l'objet d'une gestion partagée et finance les programmes nationaux.

Pertinence du Fonds au regard de la situation à l'échelle européenne et dans les États membres au cours des premières années d'activité

Depuis leur démarrage jusqu'à leur achèvement, les programmes annuels de 2008, 2009 et 2010 ont englobé des actions s'étendant de 2008 à la mi-2012. Durant cette période, la plupart des États membres ont considérablement modifié leurs politiques, leurs législations et leurs mécanismes institutionnels de manière à renforcer et à améliorer la gestion des retours (forcés ou volontaires).

[9] L'évaluation des actions préparatoires est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm.

La transposition de la **directive «Retour»**[10] a rationalisé la gestion des retours en introduisant la possibilité pour les ressortissants de pays tiers d'opter pour des mesures de retour volontaire et en incluant des normes pour la rétention des personnes faisant l'objet d'une décision de retour. Certains États membres ont prévu des mesures de substitution à la rétention des personnes vulnérables. Durant la période considérée, les actions menées ont parfois été complétées par de nouvelles dispositions législatives visant à lutter contre l'immigration irrégulière et à organiser le retour des migrants en situation irrégulière. Les **révoltes qui ont éclaté en Afrique du Nord en 2011** ont fortement nourri l'accroissement de la pression migratoire sur les pays méditerranéens, incitant les membres de l'Union à agir sur la question du retour. Au total, dans les États membres, **630 475** ressortissants de pays tiers ont fait l'objet **d'opérations de retour forcé ou volontaire**[11] entre janvier 2008 et le 30 juin 2012. **60 % de ces opérations concernaient des retours forcés et 40 % des retours volontaires**. Neuf États membres[12] sont parvenus à organiser, au moyen de programmes *ad hoc*, plus de retours volontaires que d'éloignements forcés, tandis que l'inverse a été observé dans seize États membres[13,14]. Plus de la moitié de ces opérations de retour volontaire ont été menées par seulement deux États membres (SE, UK).

Parmi les personnes rentrant volontairement dans leur pays d'origine, les migrants en situation irrégulière (dont les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée et les demandeurs d'asile déboutés) étaient largement plus nombreux que les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Selon les données fournies fin juin 2012, il y avait à cette date dans l'Union 179 **centres de rétention** (pour les ressortissants de pays tiers dans l'attente d'une mesure d'éloignement), pouvant accueillir au total 17 519 personnes.

Durant la période d'évaluation, vingt et un États membres ont organisé des **vols de retour conjoints**[15] pour 15 563 ressortissants de pays tiers (sur un total de 379 381 ressortissants ayant fait l'objet de mesures d'éloignement forcé). Près de 75 % de l'ensemble de ces ressortissants rapatriés par avion l'ont été par seulement deux États membres (ES, NL).

Compte tenu du contexte général décrit ci-dessus, les États membres ont eu, dans l'ensemble, une opinion positive de la pertinence du Fonds pour leurs besoins nationaux. Alors que la plupart ont jugé pertinents les objectifs du programme, la France a déclaré ne pas pouvoir répondre à certaines nécessités (telles que la prise en compte des migrants en situation irrégulière dans le département d'outre-mer de Mayotte) du fait des règles d'admissibilité. La France a également considéré que la priorité n° 2 était moins pertinente pour les vols de retour conjoints, car FRONTEX fournit aussi un financement pour ces vols.

Par ailleurs, certains États membres étaient d'avis que les besoins et les objectifs correspondants des programmes n'avaient pas changé au cours de la période d'évaluation, à savoir entre le moment où les objectifs du programme pluriannuel avaient été définis et

---

10 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. La directive s'applique à tous les États membres à l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni. Le délai de transposition expirait le 24 décembre 2010.

11 Ensemble des programmes nationaux, dont le Fonds européen pour le retour.

12 AT, BE, CZ, IE, LU, PL, PT, SE, UK.

13 BG, EE, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LV, LT, MT, NL, RO, SK, SI, ES.

14 Chypre n'a pas fourni de données concernant les retours volontaires.

15 Ensemble des programmes nationaux, dont le Fonds européen pour le retour.

l'application des programmes annuels. D'autres ont précisé que les objectifs restaient valables pour des interventions futures, à financer à partir des budgets nationaux ou par le Fonds.

COMPLÉMENTARITÉ DU FONDS AVEC LES BUDGETS NATIONAUX CONSACRÉS AUX MESURES DE RETOUR ET D'AUTRES INSTRUMENTS FINANCIERS

Les États membres ont déclaré que **le cofinancement apporté par le FR était complémentaire des ressources disponibles au titre d'autres instruments financiers de l'Union européenne**. Pour plusieurs d'entre eux, le rôle du FR dans la gestion des migrations complétait celui des trois autres Fonds[16] relevant du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (2007-2013) de l'Union. Les autres sources de financement de l'Union jugées complémentaires du FR incluaient le Fonds social européen et les actions préparatoires du FR menées avant l'actuelle période de programmation.

Pour ce qui est de la complémentarité du Fonds par rapport aux sommes investies dans les mesures de retour par les États, la contribution du Fonds aux budgets nationaux s'échelonnait entre 100 % (BG, CY, LV, PT) et moins de 1 % (CZ). Le Fonds a cofinancé respectivement 25 % et 21 % des dépenses générales de l'Espagne et du Royaume-Uni dans ce domaine. Compte tenu des sommes investies par ces États membres dans la gestion des retours, ces proportions sont substantielles. En revanche, la France a déclaré que l'aide financière du Fonds se reflétait peu sur ses dépenses dans ce domaine, cette aide représentant 4,9 % seulement du financement des retours forcés pour la période 2009 - 2011 (elle représente cependant 15,3 % du financement des retours volontaires).

La contribution du Fonds est plafonnée à 50 % du coût total d'une action ou, pour les États membres relevant du Fonds de cohésion et pour les actions correspondant à des priorités spécifiques, à 75 %. À cet égard, l'évaluation montre que le Fonds contribue avant tout à des domaines dans lesquels les États membres sont peu susceptibles d'investir à l'échelon national, à savoir l'assistance aux personnes vulnérables et l'application des règles et normes de l'Union. La raison en est probablement que ces activités ne sont pas perçues comme des priorités nationales ou qu'elles font partie des priorités de l'Union cofinancées à 75 %.

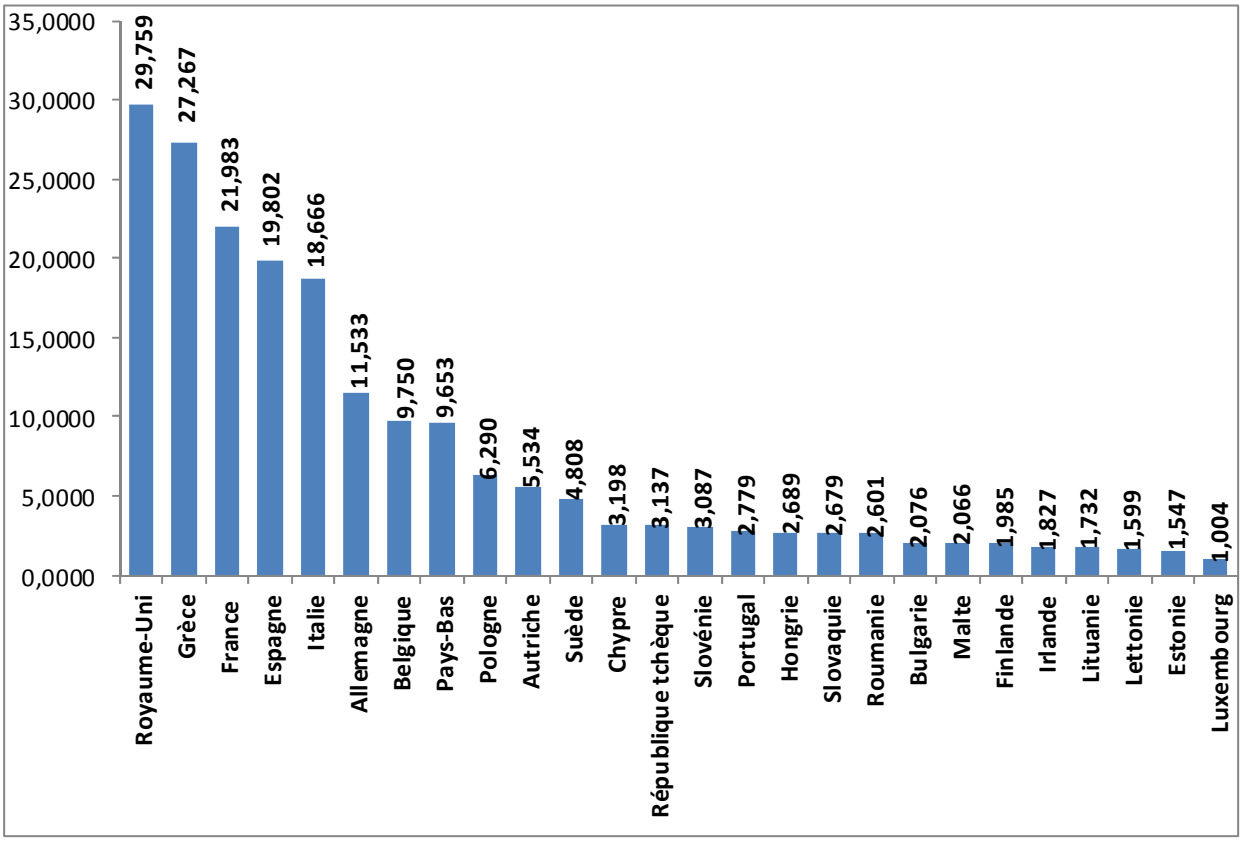
EFFICIENCE DU FONDS

Allocation des ressources et dépenses

Au total, le Fonds a contribué pour **plus de 199 000 000 EUR** aux programmes annuels des États membres entre 2008 et 2010. Les niveaux de financement varient d'un tout petit peu plus de 1 000 000 EUR pour le Luxembourg à plus de 29 000 000 EUR pour le Royaume-Uni et plus de 27 000 000 EUR pour la Grèce. Les montants les plus élevés ont été accordés aux États membres dans lesquels arrivent le plus de migrants en situation irrégulière et qui enregistrent le plus de retours. Il s'agit **du Royaume-Uni, de la Grèce, de la France, de l'Espagne et de l'Italie, qui ont bénéficié à eux tous de 59 % de la contribution totale de l'Union** aux États membres durant la période considérée.

[16] Fonds pour les frontières extérieures, Fonds européen pour les réfugiés et Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers.

Graphique n° 1: Répartition du cofinancement du FR par État membre, en milliers d'EUR



Pour le programme de l'année 2008, le taux d'exécution moyen[17] du cofinancement de l'Union a été de 66 % (36 600 000 EUR ont été dépensés, sur un total de 55 500 000 EUR alloués). Le taux d'exécution variait entre 16 % (NL) et 100 % (ES). Pour les programmes des années 2009 et 2010, les taux d'exécution moyens allaient de 27 % en République tchèque à 99 % en Espagne. Au total, le taux d'exécution était supérieur à 75 % dans seize États membres[18] et dépassait 90 % dans six d'entre eux[19]. Dans six États membres, le taux d'exécution moyen du cofinancement de l'Union dans les programmes annuels 2009 et 2010 était inférieur ou égal à 50 %[20]. **Les États membres qui affichent un taux d'exécution élevé sont souvent ceux qui reçoivent une aide financière importante, alors que ceux qui rendent compte de faibles taux d'exécution bénéficient d'un cofinancement moindre.** Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que, dans les États membres auxquels sont allouées de fortes sommes, la contribution du Fonds représente une petite part du budget national réservé aux mesures de retour, ces pays étant par ailleurs habitués à mener des actions dans ce domaine sur la base d'un préfinancement. En revanche, les États membres auxquels sont alloués des montants plus faibles sont souvent moins expérimentés, et doivent compter sur un nombre d'intervenants plus limité.

---

17 Le taux d'exécution mesure le niveau d'utilisation réelle des sommes ayant été allouées aux États membres.

18 AT, BE, DE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, MT, PL, PT, SE, SK, UK.

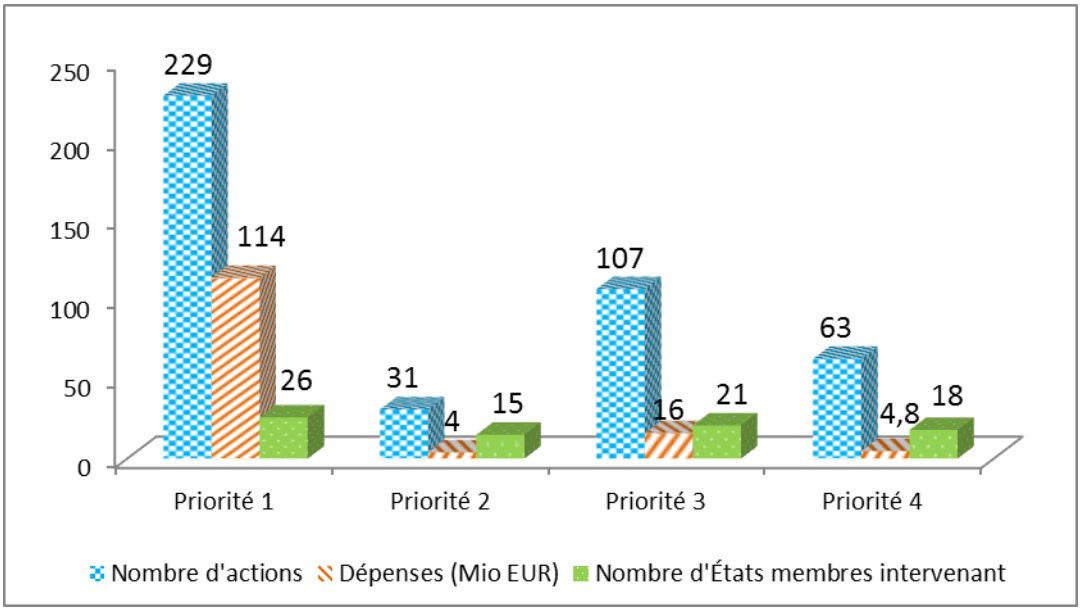
19 AT, DE, ES, FR, IT, PT.

20 BG, CZ, EE, LT, LU, SI.

Au total, les États membres sont parvenus à dépenser **76 %** des montants qui leur ont été accordés pour leurs programmes annuels entre 2008 et 2010 (151 000 000 EUR dépensés sur un total de 199 000 000 EUR alloués).

Les actions entreprises relevaient dans leur majorité de la priorité 1, puis des priorités 3, 4 et 2, de même que les dépenses effectuées.

Graphique n° 2: Interventions du FR entre 2008 et 2010, par priorité: nombre d'actions, dépenses en millions d'EUR et nombre d'États membres intervenant



La plupart des dépenses des programmes annuels réalisés de 2008 à 2010 – 114 000 000 EUR, soit 82 % des dépenses totales – ont servi à financer des actions relevant de la priorité 1 (Promouvoir l'élaboration d'une approche stratégique de la gestion des retours). Les États membres qui ont investi le plus d'argent dans cette priorité étaient la France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Par ailleurs, 12 % des ressources de l'Union ont été consacrés à des actions relevant de la priorité 3 (Promouvoir des outils novateurs destinés à la gestion des retours). Ce sont l'Autriche, la Belgique, la Grèce, l'Allemagne et la Suède qui ont le plus dépensé pour cette priorité. Seuls 4 800 000 EUR ont été dépensés pour la priorité 4 (Promouvoir les normes et les meilleures pratiques communautaires), essentiellement par la France, la Lettonie et la République slovaque. La France a concentré à elle seule 46 % des dépenses consacrées à cette priorité. La priorité 2 (Promouvoir la coopération entre les États membres) n'a attiré que 4 000 000 EUR, principalement dépensés par l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande.

Pour ce qui est des catégories d'action financées, les retours forcés ont absorbé la plupart des ressources allouées (38 % des dépenses totales), suivis par les retours volontaires (36 %). C'est le Royaume-Uni qui a de loin dépensé le plus pour les mesures de retour volontaire (61 % des dépenses totales dans cette catégorie).

Modifications des programmes annuels

Au total, vingt États membres[21] **ont déclaré qu'au moins un de leurs programmes annuels avait nécessité une modification formelle.** La plupart des États membres[22] ont dû

[21] Aucun des États membres suivants n'a modifié l'un ou l'autre de ses programmes annuels entre 2008 et 2010: AT, BG, CZ, LU, MT, SI.

procéder, dans un ou plusieurs de leurs programmes annuels, à des modifications représentant plus de 10 % du budget. Ces modifications avaient pour but de garantir l'absorption totale des ressources financières restantes et de réajuster les prévisions de dépenses afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. Au total, dix-huit États membres[23] **ont jugé ces modifications utiles**. Plusieurs États membres ont précisé que, grâce à ces modifications, ils avaient redistribué leurs ressources budgétaires, les déplaçant de domaines où elles auraient été sous-utilisées vers des domaines susceptibles de nécessiter plus de ressources que prévu. D'autres ont expliqué que ces modifications avaient contribué à garantir une réalisation efficiente des projets et donc à renforcer l'efficience globale de ces derniers, ou qu'elles leur avaient permis d'adapter les actions prévues à des besoins nouveaux ou changeants ou à des circonstances imprévues. Certains États membres ont néanmoins déclaré que les programmes annuels, trop rigides, n'autorisaient pas l'adaptation des objectifs à l'évolution des besoins.

Coûts de gestion des programmes

L'assistance technique accordée par le Fonds était la principale source de financement des coûts de gestion. Sur les 139 000 000 EUR dépensés pour les projets pendant la période d'évaluation, plus de 12 000 000 EUR (environ 9 %) ont été consacrés par les États membres à l'assistance technique. La plupart des États membres ont utilisé l'assistance technique premièrement pour les frais de personnel de l'autorité responsable ou de l'autorité déléguée, puis pour leur équipement informatique et, en dernier lieu, pour des frais de voyage ou d'organisation de manifestations. **La majorité d'entre eux ont jugé l'assistance technique très utile, déclarant en particulier qu'elle avait facilité l'administration du Fonds** et, par conséquent, contribué à une gestion plus performante et efficiente de celui-ci; certains (LU, RO) ont cependant rendu compte de difficultés dans l'utilisation des sommes allouées, du fait des restrictions imposées en matière d'admissibilité et d'affectation des ressources.

Évaluation globale de l'efficience

La plupart des États membres ont **décrit comme efficiente la réalisation des programmes**[24]. **Quelques-uns étaient de l'avis contraire**, essentiellement à cause des difficultés rencontrées pour obtenir un cofinancement, des mécanismes d'application complexes et contraignants sur le plan administratif et du rapport élevé entre les coûts administratifs et le total des montants alloués (AT, CZ, CY, NL).

Les principales difficultés évoquées[25] étaient les suivantes:

- lenteurs dans l'approbation des documents tant par les États membres que par la Commission;
- obtention difficile du cofinancement;
- mécanismes et procédures d'application chronophages, conduisant à une réalisation tardive des projets;
- absence de communication et de coopération véritables avec les représentants des pays tiers;

---

22 DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE, SK, UK.

23 BE, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK, UK. Chypre n'a fourni aucune évaluation concernant la modification de son programme de 2009.

24 AT, BE, BG, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

25 AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

- information insuffisante sur l'ampleur du groupe cible bénéficiaire ou mesures de retour difficiles à appliquer.

La plupart des États membres[26] ont affirmé être **dépendants, du point de vue à la fois juridique et financier,** de l'approbation de la décision de la Commission pour entamer la réalisation de leurs programmes annuels. Certains (FR, LU, SI, SE, UK) ont déclaré ne pas être financièrement dépendants de l'approbation des décisions de la Commission, car le financement nécessaire provenait de leur budget national.

EFFICACITÉ DES ACTIONS RÉALISÉES GRÂCE AU FONDS

La présente section brosse un tableau des réalisations et résultats des programmes annuels menés de 2008 à 2010, pour chacune des quatre priorités du Fonds[27].

Résultats globaux et principales réalisations

Les résultats globaux et les réalisations du Fonds ont été jugés positifs ou très positifs par vingt-trois États membres[28]. Trois États[29] seulement ont rendu un avis neutre. Ces trois pays se sont prononcés ainsi parce que les résultats escomptés n'avaient pas été obtenus et que seules quelques actions avaient été réalisées (CZ), parce que les résultats n'avaient pas été obtenus ou n'étaient pas quantifiables (LU) ou parce que seul un petit nombre d'actions avait été réalisé, rendant difficile une évaluation générale (SE).

Le tableau ci-dessous présente les réalisations et résultats globaux du Fonds.

Tableau 1: Vue d'ensemble des réalisations et résultats globaux des actions menées

Catégorie d'action	Réalisations à l'échelon de l'Union européenne – Programmes annuels de 2008 à 2010		Résultats à l'échelon de l'Union européenne – Programmes annuels de 2008 à 2010		Priorité
1. Augmentation du nombre de retours volontaires	51 341 demandes de retour volontaire/ déclarations d'intention	9 788 opérations de retour volontaire	39 115 retours volontaires	20 568 bénéficiaires d'une aide à la réintégration (si applicable)	Priorités 1, 3 et 4
2. Augmentation du nombre de retours forcés	2 404 vols nationaux de retour forcé		97 962 personnes ayant fait l'objet d'opérations unilatérales de retour forcé		Priorités 1 et 2

[26] AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SK.

[27] La présentation des réalisations et résultats par priorité reflète la façon dont les États membres ont interprété ces priorités et classé leurs projets en conséquence. Des projets similaires peuvent relever de priorités différentes d'un État membre à l'autre. Les résultats et réalisations de chacune des priorités se recoupent quelque peu; à titre d'exemple, les retours volontaires figurent parmi les résultats d'actions réalisées au titre tant de la priorité 1 que de la priorité 3, et les personnes vulnérables ont été aidées dans le cadre d'actions relevant des priorités 1, 3 et 4.

[28] Très positifs: AT, BE, CY, ES, FI, FR, IT, LV, LT, PL, PT, SK, UK (13). Positifs: BG, DE, EE, EL, HU, IE, MT, NL, RO, SI (10).

[29] CZ, LU, SE.

3. Renforcement/Amélioration de l'information/du conseil	397 mesures/campagnes d'information	83 235 bénéficiaires	17 699 retours volontaires consécutifs à une mesure de conseil		Priorités 1 et 3
4. Renforcement/Amélioration de l'assistance aux personnes vulnérables	10 255 bénéficiaires		7 804 retours volontaires de personnes ayant bénéficié de l'assistance	232 retours forcés de personnes ayant bénéficié de l'assistance	Priorités 1 et 3
5. Renforcement/Amélioration de l'aide à la réintégration	691 mesures de réintégration	7 636 bénéficiaires	4 541 retours ayant été précédés ou devant être suivis de mesures d'aide à la réintégration		Priorités 1 et 3
6. Expérimentation ou introduction de nouveaux outils ou initiatives	3 081 nouveaux outils ou initiatives introduits		6 230 retours traités dans le cadre de nouvelles initiatives ou influencés par celles-ci	2 041 retours en tant que conséquence directe des nouveaux outils ou initiatives introduits	Priorités 1 et 3
7. Amélioration du niveau de connaissances dans les États membres	14 112 membres du personnel des pouvoirs publics ayant acquis de nouvelles connaissances	3 091 membres du personnel d'ONG ou d'autres intervenants ayant acquis de nouvelles connaissances	310 partenariats de coopération	46 dispositions légales ou pratiques administratives concernant les retours modifiées ou introduites	Priorités 1 et 3
8. Renforcement/Amélioration de la coopération avec les autres États membres	5 nouveaux partenariats de coopération[30]	41 opérations conjointes de retour menées avec d'autres États membres	820 retours effectués dans des opérations conjointes	7 pratiques transposées et appliquées	Priorités 2 et 4
9. Amélioration de l'application des règles et normes de l'Union européenne	11 mesures préparatoires prises en vue de la transposition de la directive	17 organismes appliquant ces mesures	2 184 retours réalisés à la suite de l'introduction de ces mesures		Priorité 4

[30] Dans les catégories d'action 10 et 11, un partenariat est une nouvelle forme de coopération, à l'échelon national ou avec des pays tiers, mise en place avec l'aide du Fonds européen de retour; il s'agit donc de nouvelles initiatives de coopération avec les intervenants concernés.

10. Renforcement/Amélioration de la coopération à l'échelon national	77 nouveaux partenariats (entre ONG, entre des ONG et des institutions publiques, etc.)	15 activités conjointes conçues et réalisées		27 retours volontaires par suite des activités conjointes/de coopération	Priorités 1 et 4
11. Renforcement/Amélioration de la coopération avec les pays tiers	269 nouveaux partenariats de coopération	3 415 cas documentés grâce à l'amélioration de la coopération avec des pays tiers	25 007 retours forcés consécutifs à des activités de coopération	39 687 retours volontaires consécutifs à des activités conjointes/de coopération	Priorité 3

Réalisations et résultats relevant de la priorité 1 (Promouvoir l'élaboration d'une approche stratégique de la gestion des retours)

L'essentiel des retours forcés cofinancés par le Fonds (97 %) relevaient de la priorité 1 (le reste relevant de la priorité 2). Ces retours de ressortissants de pays tiers ont été en grande partie le fait de **l'Espagne** (48 550), puis de la **Grèce** (17 338), de **l'Italie** (8 321) et de **Chypre** (6 947).

Pour ce qui est des retours volontaires, 88 % d'entre eux résultaient également d'actions entreprises au titre de la priorité 1. C'est le **Royaume-Uni** qui a le plus procédé à ces retours volontaires de ressortissants de pays tiers (14 110). L'**Allemagne** (4 903), la **France** (3 900), la **Pologne** (2 616) et les **Pays-Bas** (2 613) ont également procédé à un grand nombre de retours au titre de la priorité 1. C'est aussi au Royaume-Uni que les bénéficiaires d'une aide à la réintégration (14 288) ont été les plus nombreux: ce chiffre représente 70 % de l'ensemble des ressortissants de pays tiers ayant reçu cette aide. La **Pologne** (3 510), les **Pays-Bas** (835) et l'**Italie** (782) ont également fourni **cette aide à un nombre considérable de personnes**.

Au titre de la priorité 1, **douze États membres[31] ont organisé des campagnes d'information et le même nombre[32] a réalisé des actions visant directement à conseiller les candidats potentiels au retour.** L'Espagne, la Finlande et l'Irlande ont considéré que la production et la diffusion à grande échelle d'informations sur le retour ont été l'une des réalisations majeures des actions menées dans le cadre de cette priorité. Les plus grands nombres de bénéficiaires de mesures de conseil ont été enregistrés en Autriche (26 687), aux Pays-Bas (24 634) et en Allemagne (10 476) et les plus grands nombres de retours consécutifs à de telles mesures en Autriche (10 144), en Allemagne (2 705) et au Portugal (1 871).

Les personnes vulnérables ont reçu une assistance au retour dans quinze États membres[33]. **C'est en Espagne que cette assistance a été la plus massive, les 6 178 bénéficiaires ayant tous opté pour un retour volontaire**. Quatre États membres (BE, HU, LT, EE) ont déclaré avoir procédé à des retours forcés de personnes vulnérables qui avaient bénéficié de mesures d'assistance au retour.

[31] BG, CZ, DE, ES, FI, FR, IE, LT, PL, PT, RO, SK.

[32] AT, BG, CZ, DE, FI, IE, LV, LT, NL PL, PT, RO.

[33] AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SE.

Au titre de la priorité 1, dix États membres[34] ont élaboré de nouveaux outils ou initiatives, lesquels allaient d'outils de sensibilisation et de renforcement des capacités pour les retours volontaires assistés à la collecte d'informations biométriques sur les personnes demandant une assistance au retour, en passant par la publication de guides sur le retour et la conception d'outils de gestion et de suivi financier de l'assistance au retour. **Certains États membres[35] ont organisé des actions d'information ou de formation à l'intention des pouvoirs publics ou des ONG concernées.**

Concernant les résultats des actions relevant de la priorité 1 et, en particulier, des actions d'information ou de formation précitées, l'Allemagne, l'Irlande, Malte, le Portugal et la Roumanie ont rendu compte de **la création de partenariats de coopération**. Par ailleurs, six États membres (BE, EL, LV, MT, NL, PT) ont déclaré que **la coopération avec les pays tiers s'était améliorée** grâce aux actions menées au titre de la priorité 1. En conséquence, des opérations supplémentaires de retour forcé (BE: 428, EL: 301) et de retour volontaire (BE: 120, MT: 9, NL: 168 et SE: 55) ont pu être effectuées.

Les États membres ont décrit comme suit les effets à long terme des activités financées au titre de cette priorité:

- trois d'entre eux[36] ont précisé que le cofinancement du FR avait permis de mettre en place pour la première fois des mesures de retour volontaire et de réintégration dans leur pays;
- sept[37] ont déclaré que **les actions cofinancées avaient débouché sur des améliorations systémiques** dans la gestion des retours et contribué à la définition de méthodes normalisées;
- dix-huit[38] ont considéré que les actions relevant de la priorité 1 avaient grandement contribué à améliorer la gestion globale des retours à l'échelon national;
- **d'aucuns ont aussi mentionné une meilleure qualité des procédures de retour volontaire ou forcé**, prenant par exemple la forme de nouveaux outils[39], d'une assistance aux personnes vulnérables faisant l'objet d'une mesure de retour forcé[40], de partenariats avec des ONG ou d'autres intervenants[41] ou d'une coopération renforcée avec des pays tiers[42].

Réalisations et résultats relevant de la priorité 2 (Promouvoir la coopération entre les États membres)

Sept États membres[43]ont mené des opérations conjointes de retour, soit des opérations menées en coopération avec d'autres États membres. Au total, les opérations de ce type réalisées au titre de la priorité 2 se sont traduites par 820 retours.

---

34 BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.
35 DE, FI, IE, LT, MT, PT, RO.
36 CY, SI, LV.
37 EE, ES, FI, FR, IT, MT, SE.
38 BE, BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, SE, SI.
39 BE, CY, FI, FR, LV, LT, NL, PT, RO, SE.
40 BE, HU, LT, EE.
41 DE, IE, PT, SE.
42 BE, EL, LV, MT, NL, PT.
43 BE, CY, EL, IE, PL, RO, UK.

Sept États membres[44] **ont déclaré que les actions réalisées dans le cadre de la priorité 2 avaient servi à instaurer des partenariats avec d'autres États membres**. Au total, seize partenariats ont été créés. Grâce à ces partenariats, les États membres ont pu échanger leur expérience sur le difficile processus d'obtention, auprès de certains pays d'origine, des documents des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour, organiser des réunions conjointes de groupes de travail sur des sujets tels que la conclusion d'accords de réadmission et établir des partenariats pour les retours à une frontière commune (UK et FR).

Pour douze[45] des quinze États membres concernés, les résultats des actions relevant de la priorité 2 **ont contribué à l'amélioration de la gestion globale des retours à l'échelon national**. Parmi les effets à long terme constatés, les États membres ont cité:

- la création de synergies durables et les avantages d'une mise en réseau résultant des vols de retour conjoints et d'autres échanges;
- les effets positifs de la mise en valeur et de l'application de normes européennes et des critères communs de formation pour les opérations conjointes de retour;
- l'amélioration de la communication et de la coopération avec les pays tiers résultant de l'acquisition par les responsables d'une expérience en matière de gestion des retours.

Seuls trois États membres[46] ont considéré que les actions relevant de la priorité 2 avaient apporté une contribution limitée à la gestion globale des retours à l'échelon national.

Réalisations et résultats relevant de la priorité 3 (Promouvoir des outils novateurs)

Les actions relevant de la priorité 3 ont donné lieu à la conception ou à l'introduction de **nouveaux outils et initiatives** [bases de données sur les pays d'origine, service téléphonique d'information sur le retour volontaire (assisté), site *web* multilingue, etc.], **mais aussi à des formations ou à des mesures d'information à l'intention des pouvoirs publics et des ONG sur ces outils et initiatives**. Les États membres ont également procédé à des **retours volontaires**, fourni une **assistance aux personnes vulnérables**, **conseillé/informé les ressortissants nationaux de pays tiers** et apporté une **aide à la réintégration** à certains d'entre eux. Enfin, des partenariats de coopération ont été établis avec des pays tiers, par exemple pour des projets de réintégration (AT, MT, ES). L'Espagne a ainsi organisé des séminaires de formation sur la coopération et la pérennité des retours à l'intention des responsables de pays tiers. D'autres États membres (BG, HU, PL, RO, SI) ont instauré une coopération avec des services consulaires et diplomatiques en vue de documenter l'identité des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour.

L'**évaluation** des États membres concernant ces réalisations était **mitigée**. Treize d'entre eux (BE, BG, ES, FI, HU, IE, IT, LT, NL, PL, RO, SI, UK) ont considéré que les résultats des actions relevant de cette priorité répondaient aux objectifs fixés. Certains (AT, DE, EL, FR, LU, MT, SE, SK) étaient d'avis que les résultats n'y répondaient pas ou y répondaient seulement partiellement – parce que les objectifs de certaines actions n'avaient pas été pleinement atteints ou que certains projets n'avaient pas été réalisés.

Quant aux effets à long terme des activités, dix-sept États membres[47] ont considéré qu'ils avaient été positifs et avaient contribué à une gestion durable des retours, tandis que d'autres

[44] BG, CZ, DE, EE, EL, PL, UK.
[45] BE, CY, CZ, EE, EL, FR, IE, IT, LV, PL, RO, UK.
[46] BG, EE, LU.
[47] AT, BE, BG, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK.

ont déclaré que le nombre d'actions réalisées était trop faible pour avoir une incidence notable sur la gestion des retours (MT, SE), ou la période d'évaluation trop brève pour que les répercussions des projets puissent être évaluées (DE).

Réalisations et résultats relevant de la priorité 4 (Promouvoir les normes et les meilleures pratiques communautaires)

Les actions réalisées au titre de la priorité 4 ont surtout permis au personnel des pouvoirs publics et/ou des ONG ou autres intervenants de se familiariser avec les normes et pratiques exemplaires de l'Union en matière de gestion des retours. Quatorze États membres[48] ont déclaré avoir organisé des formations sur ces normes et pratiques. C'est l'Italie qui a formé le plus de gens (3 390), suivie par la Pologne (2 666) et la Grèce (2 234).

Cinq États membres (BE, BG, HU, LT, SK) ont mené des actions liées à l'application de la directive «Retour»; en République slovaque, ces actions ont par exemple permis de fournir une aide juridique à 273 personnes faisant l'objet d'une mesure de retour, et une assistance à 647 personnes vulnérables.

Dans l'ensemble, les résultats ont été jugés très positifs, et considérés comme à la fois répondant aux objectifs fixés et favorisant la gestion globale des retours. Lorsque les résultats étaient appréciés de façon moins positive, la raison résidait normalement dans le faible nombre d'actions réalisées (FI).

VALEUR AJOUTÉE DU FONDS

Effets sur les volumes (pratiques): en quoi les interventions du Fonds ont-elles soutenu l'éventail complet des activités consacrées au retour?

Les États membres ont généralement indiqué que le soutien du Fonds avait permis d'accroître l'ampleur, la durée et la viabilité des activités nationales liées au retour.

D'après leurs rapports, la valeur ajoutée du Fonds semble être la plus importante dans le domaine des retours volontaires. **Plusieurs États membres ont en effet cité l'appui apporté dans ce domaine comme l'une des valeurs ajoutées essentielles du Fonds**. Cet appui a plus précisément permis:

- d'introduire pour la première fois des programmes de retour volontaire dans trois États membres (CY, LV, SI);
- de faciliter ou d'étendre l'accès à des programmes de retour volontaire (CZ, EE, ES, FI, MT, PL, PT);
- de clairement accroître la volonté de rentrer volontairement, grâce à l'introduction de mesures de conseil et d'aide à la réintégration, à des incitations financières (CZ, ES, FR, MT, PT, SK), à une information exhaustive (par exemple, sur l'aide à la création d'entreprise dans le pays de retour) ainsi qu'à des actions de promotion et de sensibilisation sur les possibilités de retour volontaire (BE, DE, FR, HU, IE, MT, PT). À cet égard, le rapport de la Belgique indique que «Le Fonds a contribué de manière significative à l'augmentation du nombre de retours volontaires, non seulement par une offre accrue d'assistance, mais aussi (...) en fournissant à tous les intervenants des informations actualisées sur le retour volontaire et des outils de dialogue sur ce sujet, faisant ainsi plus largement connaître l'option du retour volontaire»;

[48] BE, BG, CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, PL, RO, SE, SI, SK.

- de soutenir la participation des ONG aux mesures de retour volontaire assisté (CZ, NL).

Plusieurs États membres ont déclaré que le Fonds avait également apporté **une valeur ajoutée significative dans le domaine des retours forcés**, en permettant:

- la participation à des vols conjoints (BE, EL);
- une amélioration de la coopération entre les États membres et les pays tiers (EE, EL, IT, MT, SI, SE, PL), aboutissant plus précisément:
  - à une meilleure identification des documents officiels et, partant, à une réduction de la période de rétention et à une procédure plus rapide de retour;
  - à la prise de contacts dans des pays tiers, notamment ceux ne disposant pas d'une présence consulaire dans les États membres, contacts qui ont eu des répercussions positives sur la conclusion et l'application d'accords de réadmission;
- l'amélioration de l'équipement de la police et de la formation des policiers concernant les normes de l'Union européenne, avec, pour résultats, de meilleurs services de police pour les personnes faisant l'objet de mesures de retour, lesquelles étaient en mesure de mieux comprendre leurs droits, les raisons de leur rétention et les procédures de retour leur étant appliquées (BE, DE, EL, LT, PL, SI, SK).

Quant à la perception de la valeur ajoutée du Fonds par rapport, d'une part, aux politiques et programmes nationaux en place et, d'autre part, aux budgets nationaux, la plupart des États membres[49] ont considéré qu'elle résidait – a fortiori en une période de restrictions budgétaires – dans **l'accroissement des ressources financières disponibles** pour les mesures de retour forcé ou volontaire. Néanmoins, certains États membres ont fait observer que **la valeur ajoutée du Fonds était limitée, du fait de sa contribution relativement faible aux budgets nationaux alloués à la gestion des retours** (LU, FR).

Effets sur le rôle incombant aux États membres: en quoi le Fonds a-t-il contribué à préparer les États membres à une application correcte de la directive «Retour»?

En ce qui concerne l'application de la **directive «Retour»**, dix-sept États membres[50] sur vingt-quatre[51] ont considéré que **le Fonds avait contribué à l'établissement de systèmes de retour, tant forcé que volontaire, conformes à la directive**. En Hongrie, le Fonds a nettement facilité la mise en place de programmes de retour volontaire assisté, l'amélioration des conditions de rétention et la qualité des opérations aériennes de retour forcé. Pour la Slovénie, la contribution la plus importante du Fonds a été le soutien apporté aux programmes de retour volontaire et de réintégration instaurés pour la première fois dans le pays. Pour l'Estonie, la signature entre le ministère de l'Intérieur et la Croix-Rouge estonienne d'un accord de coopération conforme aux exigences de la directive «Retour» constituait l'un des résultats majeurs de l'intervention du Fonds. D'autres États membres ont indiqué que leur réglementation en matière de retour était déjà conforme à la directive, que, pendant la période d'évaluation, l'application de celle-ci était financée sur le budget national, et non par le Fonds européen pour le retour, ou encore que ladite application avait commencé après cette période.

[49] BE, CZ, ES, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SE, UK.

[50] BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI.

[51] Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'une clause d'exemption concernant la directive «Retour».

Il est utile de préciser que le Parlement européen a établi un lien politique entre le Fonds européen pour le retour et l'adoption de la directive. L'idée est que les crédits de l'Union servant à financer les activités des États membres dans le domaine du retour devraient être accordés uniquement à la condition que les États membres conviennent au préalable d'adopter des normes communes garantissant un traitement humain et digne aux personnes faisant l'objet d'une mesure de retour. Cette position de principe a contribué à débloquer les négociations au sein du Conseil, puis a permis l'adoption de la directive «Retour», à la fin de l'année 2008. Cependant, le fait que le Royaume-Uni soit le premier bénéficiaire du Fonds européen pour le retour alors qu'il n'a toujours pas décidé de se soumettre à l'application de la directive est une source constante de préoccupations pour la Commission.

Effets sur l'ampleur des actions menées: en quoi le Fonds a-t-il permis de cofinancer des activités qui n'auraient pu avoir lieu sans le soutien de l'Union européenne?

La plupart des États membres (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, HU, IT, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK, UK) **ont considéré que certaines activités cofinancées par le Fonds auraient pu être menées partiellement sans le soutien de l'Union**. Ils ont déclaré que les activités, en particulier dans le domaine du retour volontaire (information, incitations financières, aide à la réintégration, conseil) n'auraient pas eu la même ampleur. **Cette conclusion souligne encore la valeur ajoutée du Fonds pour les retours volontaires.** À cet égard, il est précisé dans le rapport de l'Allemagne: «Sans le (...) Fonds, de nombreuses mesures de retour n'auraient pu avoir lieu, ou auraient été bien plus limitées. L'aide financière européenne a permis d'organiser des sessions de conseil sur le retour plus intensives, exigeant un investissement en temps plus conséquent et axées sur la proposition de solutions individuelles, lesquelles ont clairement eu des retombées positives sur la volonté de rentrer des personnes concernées. Ainsi, des sessions de conseil à l'intention de groupes spécifiques, tels que des femmes victimes de traumatismes, ont pu être proposées (...). Grâce à ces mesures étendues de conseil et de soutien, un changement s'opère actuellement dans les mesures de retour, au profit d'une réintégration durable.»

Certains États membres ont aussi déclaré **qu'une aide moins importante aurait été fournie aux personnes vulnérables (personnes ayant des besoins spéciaux ou familles)** (EE, BE, LT).

Certains États membres (BE, BG, CZ, EE, FI, HU, IE, LV, NL, PT, RO, SI, SK) ont indiqué que **des activités cofinancées par le Fonds, concernant le retour volontaire et l'action des ONG par exemple, n'auraient pas du tout pu être réalisées sans cette aide financière de l'Union.** À titre d'exemple, l'Estonie a précisé qu'elle n'aurait probablement pas été en mesure de mettre en place des mesures de réintégration. La République tchèque a déclaré que les incitations financières au retour ainsi que les mesures de réintégration n'auraient pu être proposées sans le soutien du Fonds. La Grèce a indiqué que la coopération avec d'autres États membres ou les réunions bilatérales avec les autorités de pays tiers auraient été très difficiles à instaurer sans l'assistance du Fonds.

D'autres États membres (EE, PT, RO, ES, BE), en revanche, ont mentionné **qu'en l'absence de l'aide du Fonds, les activités liées au retour forcé auraient pu être financées sur le budget national**. L'Espagne a ainsi fait savoir que des ressources significatives avaient été réservées chaque année dans le budget national pour le financement de l'assistance aux personnes faisant l'objet d'une mesure de retour, les commissions d'identification et les vols de retour. Certains États membres (CZ, FI, FR, LU) ont déclaré que **des activités cofinancées par le Fonds auraient pu en grande partie être réalisées**. Ce point concerne aussi

largement les mesures d'éloignement, qui s'appuient sur une base légale dans la plupart des États membres.

Bonnes pratiques et enseignements tirés

Certains États membres ont précisé que les **pratiques administratives** suivantes avaient notablement contribué à une gestion efficace des retours:

- l'établissement de bonnes relations avec les bénéficiaires;
- la définition de mesures de programmation visant à prévenir une sous-utilisation des fonds alloués;
- la mise en place de projets de plus longue durée ou pluriannuels;
- l'instauration d'un climat de compréhension mutuelle entre les divers intervenants.

Les **bonnes pratiques de gestion des retours** qui ont été mentionnées sont les suivantes:

- les **programmes de retour volontaire** (UK),
- l'instauration de **relations étroites avec les pays de retour** (LT, NL, PL, PT);
- les activités de **conseil** sur les programmes de retour organisées à l'intention des candidats potentiels au retour (DE, HU, IE, IT, MT);
- la mise en place d'une **politique intégrée du retour**, allant de mesures préparatoires préalables au retour jusqu'à l'aide à la réintégration (BE, EE, PT);
- la **coopération avec les ONG** pour l'application des programmes de retour volontaire et la cartographie des communautés de migrants (IT, PT);
- la **participation des centres d'accueil et de rétention à l'information des bénéficiaires potentiels des programmes de retour volontaire** (FI, RO).

Par ailleurs, un petit nombre d'États membres a évoqué les bonnes pratiques suivantes, dans le domaine de la **coopération avec les pays de retour**:

- une conférence organisée dans le but de développer les relations entre États membres et pays tiers, suivie par la signature d'accords de réadmission;
- les contacts pris avec les autorités consulaires de pays tiers pouvant confirmer l'identité des personnes faisant l'objet d'une mesure de retour;
- la coopération instaurée entre des ONG nationales et leurs partenaires dans les pays d'accueil, pour les opérations de retour volontaire.

Enfin, certains États membres ont souligné **les enseignements tirés** pour la gestion du Fonds, qui concernaient entre autres:

- l'amélioration de la planification,
- la simplification des procédures,
- une efficience accrue des procédures de cofinancement,
- l'amélioration de la passation des marchés publics,
- l'élaboration d'évaluations des besoins et de pratiques visant une plus grande pérennité des résultats.

Ce dernier point se réfère à une aide à la réintégration soigneusement adaptée aux besoins de chaque ressortissant de pays tiers, à la transmission des connaissances d'un chef de projet à l'autre, à des actions de réintégration liées aux politiques locales de développement des pays de retour, au recours à des conseillers des pays concernés pour l'information des candidats potentiels au retour sur les programmes de retour volontaire et à la tenue de visites régulières de suivi dans les pays d'origine où sont réalisés ces programmes.

CONCLUSIONS

Au vu des rapports d'évaluation des États membres, et compte tenu d'autres informations disponibles, la Commission est d'avis que les programmes de 2009, 2009 et 2010 du Fonds européen pour le retour ont, dans l'ensemble, été appliqués de façon **plutôt satisfaisante**. Les autorités nationales et organisations chargées de la réalisation des projets ont pu parvenir à de bons résultats, même si la première année de mise en œuvre du Fonds a été difficile pour certains États membres.

Par ailleurs, il est permis de conclure que le Fonds **tient ses promesses et stimule une gestion intégrée des retours** dans les États membres. Le Fonds a facilité l'information sur le retour en plusieurs langues et par des canaux de communication ciblés (au moyen de campagnes d'information ou de mesures de diffusion à grande échelle), l'introduction ou le développement d'activités de conseil pour les candidats potentiels au retour (activités qui ont par exemple été étendues à de nouvelles catégories de migrants, telles que les personnes en rétention, les familles ou les victimes de la traite des êtres humains), l'introduction ou le développement de l'aide à la réintégration dans le pays d'origine et la mise en place de bases de données sur des pays spécifiques. Pour ce qui est des résultats atteints, les États membres ont déclaré que les actions cofinancées par le Fonds avaient contribué, de façon significative dans certains pays, à la définition générale d'une gestion intégrée des retours, à l'augmentation du nombre des retours et à une meilleure qualité des procédures appliquées.

De plus, le Fonds a aidé les États membres à recourir aux retours volontaires plutôt qu'aux retours forcés, et a même permis à certains d'entre eux d'introduire des mesures de retour volontaire et de réintégration. Dans l'ensemble néanmoins, les retours forcés continuent d'être les plus nombreux. À l'avenir, il convient que l'action des États membres se concentre encore davantage sur le retour volontaire, conformément aux normes de l'Union, qui privilégient cette forme de retour.

Même si quelques réalisations ont été mentionnées dans le domaine de la coopération entre États membres (vols conjoints de retour, échange de pratiques exemplaires, etc.), le faible volume des montants alloués à cet objectif, à savoir moins de 3 % des dépenses totales des États membres pendant la période d'évaluation, révèle soit des difficultés à mettre en place des réseaux de coopération, soit la préférence donnée aux vols conjoints organisés par FRONTEX. **Il y a lieu, à l'avenir, d'encourager davantage une coopération concrète, le but étant de limiter les activités redondantes ayant trait, par exemple, à la coopération avec les pays tiers, à la formation ou à la collecte d'informations sur la situation des pays de retour.**

Concernant **le principe de solidarité étayant l'action du Fonds**, le Royaume-Uni, la Grèce, la France, l'Espagne et l'Italie, dont les dotations représentaient conjointement 59 % de la contribution totale de l'Union entre 2008 et 2010, ont plutôt bien réussi à gérer les ressources du Fonds et à appliquer les programmes, avec un taux d'exécution moyen de 83 %. Tous ces

pays sauf un ont jugé très positifs les résultats et réalisations du Fonds. La Grèce les a décrits comme positifs, à cause de problèmes législatifs et administratifs dans la mise en œuvre du Fonds.

Les procédures et systèmes du nouveau Fonds établi pour la période 2014 - 2020 tiennent compte des critiques des États membres, qui ont souligné la nécessité de simplifier et de réduire les contraintes administratives. La première génération d'instruments de financement solidaire (à savoir les Fonds SOLID, qui incluent le Fonds européen pour le retour) combine un cadre pluriannuel et des programmes annuels, ce qui rend le système complexe, chronophage et relativement difficile à gérer. **Les futurs Fonds s'orienteront vers une programmation pluriannuelle, qui devrait apporter une plus grande souplesse, réduire considérablement la charge de travail de la Commission, des États membres et des bénéficiaires, et permettre une gestion des Fonds davantage axée sur les résultats.** En outre, alors qu'il existe actuellement quatre Fonds institués par quatre actes de base dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», la structure des prochains Fonds sera simplifiée et seuls deux Fonds coexisteront: le Fonds pour la sécurité intérieure et le Fonds «Asile et migration» (issu de la fusion du Fonds européen pour le retour, du Fonds européen pour les réfugiés et du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers actuellement en place).