

Bruxelles, le 12.6.2018
COM(2018) 456 final

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

**Rapports d'évaluation ex post pour la période 2011-2013 des actions cofinancées par les
quatre Fonds relevant du programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires»**

{SWD(2018) 333 final} - {SWD(2018) 334 final} - {SWD(2018) 335 final} -
{SWD(2018) 336 final}

1 INTRODUCTION

Bien que les déplacements de personnes à destination, en provenance et à l'intérieur de chaque État membre de l'UE varient, nos sociétés sont confrontées aux mêmes perspectives et aux mêmes défis en matière de migration. Des ressources financières adéquates, flexibles et cohérentes sont essentielles pour renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice et pour élaborer la politique commune de l'Union relative à l'asile et à l'immigration fondée sur la solidarité entre les États membres de l'UE et envers les pays tiers.

Au cours de la période 2007-2013, près de 4 000 000 000 EUR ont été alloués à la gestion des frontières extérieures de l'Union et à la mise en œuvre des politiques communes d'asile et d'immigration dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (SOLID)¹, qui est composé de quatre instruments (les «Fonds SOLID»): le Fonds européen pour les réfugiés (FER)², le Fonds pour les frontières extérieures (FFE)³, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI)⁴ et le Fonds européen pour le retour (FR)⁵.

Le présent rapport s'appuie sur quatre études d'évaluation ex post. Il porte essentiellement sur la période 2011-2013 et présente les conclusions des évaluations ex post pour la période 2007-2010⁶. Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation de la Commission, les évaluations ont examiné les Fonds à la lumière de leur pertinence (si leurs objectifs répondaient aux besoins de la société), de leur efficacité (dans quelle mesure les objectifs ont été atteints), de leur efficience (dans quelle mesure les coûts ont été proportionnels aux avantages obtenus), de la durabilité des effets après la fin de l'intervention, de la cohérence et de la complémentarité avec d'autres instruments financiers européens ou ressources nationales des États membres et de la valeur ajoutée de l'intervention à l'échelle de l'Union.

¹ 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.

² Décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

³ Décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

⁴ Décision 2007/435/CE du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

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».

⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'évaluation ex post du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2010, du 23 avril 2014, COM(2014) 235. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'évaluation ex post du Fonds européens pour le retour pour la période 2008-2010, du 23 avril 2014, COM(2014) 230. Pour le FER et le FEI, le présent rapport vise à couvrir aussi la période 2007-2010.

Certaines conclusions ont déjà été prises en considération dans le cadre des Fonds actuels: le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF)⁷, qui a succédé au FER, au FEI et au FR, et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI)⁸, qui a succédé au FFE. Les conclusions de ces évaluations complètent les évaluations intermédiaires de 2018 de l'AMIF et du FSI. Elles contribuent à définir les futures politiques dans le domaine de la migration et de la sécurité, notamment à l'intérieur du cadre financier pluriannuel post-2020.

LES «FONDS SOLID»

Principaux éléments

L'objectif du programme général SOLID était d'apporter une aide financière aux États membres pour les aider à mieux gérer les frontières extérieures de l'Union et à mieux mettre en œuvre les politiques communes relatives à l'asile et à la migration:

1. Le FFE⁹ a été créé en vue de protéger et de gérer les frontières extérieures de l'Union, en mettant l'accent sur l'organisation efficace des contrôles et la gestion des flux de personnes, l'application uniforme de la législation européenne par des garde-frontières et l'amélioration des services consulaires.
2. Le FEI¹⁰ visait à soutenir les États membres dans leurs efforts destinés à permettre à des ressortissants de pays tiers d'horizons divers de remplir les conditions de séjour et à faciliter leur intégration dans les sociétés européennes, et était principalement axé sur les ressortissants arrivés depuis peu dans le pays.
3. Le FER¹¹ soutenait les États membres pour accueillir des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale en tenant compte de la législation européenne relative au régime d'asile européen commun (RAEC). Il a notamment soutenu des actions portant sur l'accueil des demandeurs d'asile et le traitement de leur demande d'asile, l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale et, dans une certaine mesure, la réinstallation ou le transfert¹² des bénéficiaires d'une protection internationale entre États membres. Lors de la définition des priorités du FER, l'amélioration du partage des responsabilités entre les États membres et les pays tiers est restée optionnelle.

⁷ Règlement (UE) n° 514/2014 du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises; règlement (UE) n° 515/2014 du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas; règlement (UE) n° 516/2014 du 16 avril 2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

⁸ Règlement (UE) n° 513/2014 du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises.

⁹ Décision n° 574/2007/CE, art. 3.

¹⁰ Décision n° 435/2007/CE, art. 2.

¹¹ Décision n° 573/2007/CE, art. 2 et 3.

¹² Décision n° 573/2007/CE, art. 3, paragraphe 6.

4. Le FR¹³ visait à instaurer une gestion intégrée des retours et une coopération renforcée entre les États membres, en soutenant la mise en œuvre d'opérations de retour dans les pays d'origine et en fournissant des informations aux rapatriés sur les procédures applicables. Il visait également à encourager les retours volontaires plutôt que forcés.

L'enveloppe financière de 2 430 000 000 EUR allouée aux Fonds SOLID sur la période examinée¹⁴ a été répartie entre les quatre Fonds comme suit: 1 097 000 000 EUR pour le FFE, 486 000 000 EUR pour le FEI, 386 000 000 EUR pour le FER et 463 000 000 EUR pour le FR. Les Fonds alloués ont été principalement mis en œuvre par les États membres dans le cadre d'une gestion partagée (94 %), où ils sont les premiers responsables de la mise en œuvre, de la gestion et du contrôle des interventions et présentent des programmes annuels à la Commission selon une stratégie pluriannuelle préalablement convenue. Le taux d'absorption moyen dans le cadre des programmes annuels 2011-2013 était de 87 % pour le FFE, de 81 % pour le FER, de 81 % pour le FR et de 77 % pour le FEI. Seuls 6 % ont été mis en œuvre selon un mode de gestion directe dans le cadre d'actions communautaires, notamment des subventions à l'action d'urgence au titre du FFE et du FR. Pour le FER, des actions d'urgence ont été menées dans le cadre d'une gestion partagée tandis qu'au titre du FEI, il n'était pas possible de fournir une aide d'urgence.

Contexte

Le contexte géopolitique a considérablement évolué entre 2005, année de la conception du programme général SOLID, et 2011-2013, la période examinée. Les conséquences des soulèvements de 2011 en Afrique du Nord, appelés le «Printemps arabe», la crise prolongée en Syrie et l'effondrement de l'État libyen ont donné lieu à une augmentation imprévue de la pression migratoire sur les frontières extérieures du sud et du sud-est de l'Union. Cette pression migratoire a considérablement influé sur le contexte dans lequel les Fonds ont été mis en œuvre. L'analyse d'impact¹⁵ jointe à la communication portant création du programme SOLID renvoie aux 203 298 premières demandes d'asile (en 2002), tandis que ce chiffre s'élevait à 259 400 en 2010 (l'année précédant la période examinée), à 335 290 en 2012 et à 1 322 825 en 2015¹⁶. Une forte hausse similaire a été observée concernant le nombre de ressortissants de pays tiers se trouvant en situation irrégulière dans les États membres (500 000 dans l'analyse d'impact et 2 154 675 en 2015¹⁷).

2 ÉVALUATION EX POST

2.1 MÉTHODOLOGIE ET LIMITES

¹³ Décision n° 575/2007/CE, art. 2 et 3.

¹⁴ Programmes annuels allant du 1^{er} janvier 2011 au 30 juin 2015. Il s'agit également des actions communautaires menées dans le cadre des programmes de travail annuels 2010 étant donné que leur mise en œuvre a commencé en janvier 2011.

¹⁵ Document de travail des services de la Commission SEC(2005)435 du 6 avril 2005.

¹⁶ Eurostat [tps00191] - Demandeurs et primo-demandeurs d'asile - données annuelles agrégées - personnes.

¹⁷ Eurostat [migr_eipre] - Ressortissants de pays tiers se trouvant en situation irrégulière - données annuelles.

Les quatre décisions portant création des Fonds obligent la Commission à soumettre le rapport d'évaluation *ex post* pour la période 2011-2013 au plus tard le 31 décembre 2015. Cependant, étant donné que la période d'éligibilité des Fonds allait jusqu'au 30 juin 2015, que les États membres avaient jusqu'au 31 mars 2016 pour présenter un rapport de mise en œuvre du dernier programme annuel et qu'une évaluation *ex post* indépendante avait été réalisée entre 2016 et 2017, la Commission n'était pas en mesure de soumettre un rapport plus tôt.

Les conclusions détaillées de l'évaluation et la méthodologie employée sont décrites dans les documents de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport. La préparation des documents de travail a été soutenue par une étude menée par un contractant externe¹⁸, qui a combiné des recherches documentaires, des consultations publiques ouvertes, des visites sur place et des analyses qualitatives et quantitatives. Les quatre évaluations ont été sérieusement entravées par l'absence de données quantitatives, d'indicateurs et de valeurs de référence pouvant être comparés entre les États membres ou sur plusieurs années. Chaque État membre a défini de manière indépendante ses indicateurs pour les actions menées. En effet, les obligations en matière de rapports énoncées dans les bases juridiques des Fonds ne prévoyaient pas que les autorités responsables doivent collecter les données permettant de réaliser une évaluation à l'échelle de l'Union des critères d'évaluation. L'évaluation a donc dû s'appuyer sur davantage de données qualitatives collectées dans le cadre des consultations des parties prenantes et des rapports d'évaluation nationaux.

2.2 PRINCIPAUX RÉSULTATS

Le Fonds pour les frontières extérieures (FFE)

Dans l'ensemble, les États membres ont considéré les objectifs du FFE comme pertinents par rapport à leurs besoins relatifs à la gestion des frontières extérieures de l'Union et au traitement des visas Schengen. Grâce à la clé de répartition des enveloppes annuelles, une part significative des fonds a été allouée aux États membres subissant une forte pression migratoire aux frontières extérieures du sud et du sud-est et aux États membres enregistrant un volume de trafic élevé de voyageurs de bonne foi. En 2007-2010 et 2011-2013, les enveloppes les plus élevées ont été allouées aux trois mêmes États membres: l'Italie, l'Espagne et la Grèce. En outre, le FFE a été suffisamment flexible pour répondre aux besoins changeants suscités par le début de la crise migratoire en allouant des ressources supplémentaires aux États membres concernés dans le cadre d'actions d'urgence.

Le FFE a contribué de manière décisive à l'application de l'*acquis* de Schengen¹⁹ étant donné à la fois la hausse des flux migratoires observée depuis 2011 et les contraintes financières pesant sur de nombreux États membres à l'époque. Les actions du FFE pour la période 2011-2013 ont contribué de manière positive à établir progressivement un système commun de gestion intégrée des frontières en soutenant des contrôles harmonisés des personnes aux

¹⁸ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38ae6def-51a1-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-70934237>

¹⁹ L'*acquis* de Schengen provient de la convention de Schengen de 1990, qui a aboli les contrôles aux frontières intérieures de plusieurs États membres de l'UE en 1995, créant «l'espace Schengen».

points de passage frontaliers (PPF) dans le cadre de programmes de formation, la construction et la modernisation des PPF et l'acquisition de véhicules, de navires et d'avions utilisés pour les patrouilles frontalières. Cependant, seuls quelques États membres ont indiqué que le soutien du Fonds était essentiel pour faire l'acquisition de technologies de pointe aux frontières extérieures de l'Union.

Le Fonds a également contribué à remédier à la fragmentation des systèmes d'échange d'informations des États membres en soutenant la mise en place, au niveau national, de systèmes européens tels que le VIS, le SIS II et EUROSUR²⁰. Dans un contexte où les financements nationaux étaient rares, le Fonds a permis de garantir que ces systèmes deviennent opérationnels car il a contribué à finaliser leurs éléments constitutifs. Le FFE a également encouragé une meilleure utilisation des ressources en renforçant la capacité des États membres à surveiller les frontières.

Au cours des périodes 2007-2010 et 2011-2013, le FFE a contribué de façon modeste à instaurer une coopération consulaire entre les États membres et les pays tiers²¹.

Dans l'ensemble, les investissements du FFE ont été considérés comme durables: la plupart des actifs acquis et les connaissances générées étaient toujours utilisés au moment de l'évaluation. Les États membres ont souligné la complémentarité du FFE avec les objectifs du FSI, ce qui a permis à des activités menées dans le cadre du FSI de s'appuyer sur les résultats du FFE. Quelques projets spécifiques ont fait face à des contraintes financières et ont donc posé des problèmes de durabilité, tels que le déploiement d'officiers de liaison «Immigration» dans des pays tiers.

Les investissements du FFE se sont avérés complémentaires et cohérents avec les activités financées au titre d'autres Fonds, avec les activités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes²², ainsi qu'avec les investissements nationaux. La valeur ajoutée du FFE a été considérée comme particulièrement élevée dans les États membres aux ressources financières limitées ou sur lesquels pesaient de strictes contraintes budgétaires.

Le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI)

Les résultats du FEI pour les périodes 2007-2010²³ et 2011-2013 indiquent que le Fonds a été généralement en mesure de répondre aux besoins d'intégration des États membres et a été

²⁰ Respectivement le système d'information sur les visas, le système d'information Schengen II et le système européen de surveillance des frontières.

²¹ Cela était dû à des facteurs tels qu'un intérêt plus faible que prévu de la part des États membres, l'instabilité de certaines régions qui ont rendu difficile la coopération avec les pays tiers.

²² Dénommée alors Frontex.

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis_of_the_national_evaluation_reports.pdf

conçu de telle sorte qu'il pouvait s'adapter aux changements de situation. Cependant, certains États membres ont considéré que la définition du groupe cible était trop restrictive et d'autres ont souligné le manque d'intérêt des ONG/administrations locales. Certains États membres ont indiqué que l'aide n'aurait pas dû se limiter aux ressortissants arrivés depuis peu, étant donné que des mesures d'intégration peuvent être encore nécessaires pour des migrants de deuxième et troisième générations.

L'évaluation a établi que le FEI était généralement parvenu à atteindre son principal objectif de faciliter l'intégration des ressortissants de pays tiers dans leur société d'accueil au cours des deux périodes (2007-2010 et 2011-2013). Dans la majorité des États membres, le Fonds a eu un effet positif concret sur le processus d'intégration immédiate. Le FEI a amélioré l'accès aux services, à l'emploi et à l'éducation dans le pays d'accueil, y compris à des cours de langue essentiels au processus d'intégration. Il semblait s'agir du principal objectif des financements utilisés par les États membres.

De nombreux États membres ont fait état de difficultés de mise en œuvre pour la période 2007-2010 telles que l'absence ou le nombre insuffisant de projets éligibles compte tenu de la nouveauté du Fonds à l'époque. Pour la période 2011-2013, l'évaluation a établi que le FEI avait contribué de manière limitée à l'élaboration et à la mise en œuvre de procédures d'admission qui soutiennent l'intégration des ressortissants de pays tiers étant donné que les programmes annuels de plusieurs États membres ne mettaient pas spécifiquement l'accent sur cet objectif, ce qui a entraîné un nombre limité d'actions dans ce domaine. Le FEI a contribué au renforcement des capacités et à la coordination au sein des États membres, mais a eu un effet limité sur l'échange d'expériences, de bonnes pratiques et d'informations entre les États membres.

Pour la période 2007-10, seule la moitié des États membres a considéré l'efficacité du Fonds comme satisfaisante. Pour la période 2011-2013, la plupart des États membres ont considéré que les coûts du FEI étaient proportionnels aux réalisations des projets et qu'il aurait été impossible ou difficile d'obtenir les mêmes résultats à moindre coût. En outre, seule la moitié des États membres a indiqué que les effets des actions du FEI sur la période 2007-2010 et 2011-2013 avaient duré en grande partie après la fin des financements. Selon les parties prenantes interrogées, la durabilité limitée est essentiellement due à des facteurs tels que l'engagement et le soutien politiques variables au niveau national.

Les projets se sont également avérés cohérents et complémentaires d'autres actions ciblant l'intégration des ressortissants de pays tiers au niveau national et soutenues par d'autres instruments financiers de l'Union, malgré certaines difficultés dues aux calendriers différents des Fonds européens et à la connaissance des actions communautaires. La grande majorité des États membres ont déclaré que le FEI avait permis de mener des actions qui n'auraient pas pu être financées par des ressources nationales, confirmant la valeur ajoutée du Fonds.

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER)

L'évaluation a établi que les objectifs du FER reflétaient globalement les besoins des États membres. Cependant, une lacune essentielle, mise en évidence tant pour la période 2008-2010²⁴ que pour la période 2011-2013, a porté sur le mécanisme d'attribution qui était fondé sur des flux historiques (trois dernières années) et n'a donc pas pu répondre aux besoins sans précédent des États membres à la suite de l'augmentation considérable des flux d'asile à compter de 2013. Ce problème a été en partie atténué par l'allocation d'une aide d'urgence aux États membres, qui s'est avérée utile pour gérer la crise.

Au cours des périodes 2008-2010 et 2011-2013, le FER a été particulièrement efficace pour soutenir les efforts des États membres en vue d'améliorer leurs conditions d'accueil et leurs procédures d'asile, ainsi que l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. Il s'est avéré le plus efficace dans les États membres qui avaient adhéré à l'Union plus récemment (avec des systèmes d'asile moins développés). Dans ces États membres, le FER a contribué à renforcer leur capacité à instaurer des systèmes d'asile nationaux. Il a également apporté une aide très efficace aux États membres confrontés à des situations d'urgence. Au cours de la période de mise en œuvre, le FER n'a pu contribuer que de façon limitée à l'harmonisation des systèmes d'asile des États membres et à la mise en place du RAEC en raison du cadre juridique qui laissait une grande marge de manœuvre aux États membres dans ce domaine. Les résultats des actions communautaires n'étant pas largement diffusés et la plupart des projets du FER demeurant purement nationaux, une aide limitée a été apportée à la coopération et au partage d'expériences entre les États membres. Le Fonds a également permis dans une certaine mesure de mener des projets de partage des responsabilités, comme la réinstallation et le transfert au sein de l'UE des bénéficiaires d'une protection internationale.

L'évaluation a établi que les résultats du FER avaient été obtenus à un coût raisonnable malgré une certaine inefficacité observée dans plusieurs États membres, essentiellement due à un manque d'expérience et à des capacités techniques et administratives insuffisantes. La durabilité des projets du FER dépend du type de projets financés. Le Fonds a généralement donné lieu à des réseaux durables entre les parties prenantes, tandis que les investissements dans les capacités d'accueil ont été considérés comme très durables. Le FER a été complémentaire d'autres Fonds SOLID. Tous les États membres ont estimé que le FER avait permis de financer des projets innovants ou des projets visant des groupes cibles spécifiques qui n'auraient pas été menés sans le soutien du Fonds. La valeur ajoutée du FER a été essentielle pour les États membres ayant des systèmes d'asile moins développés.

Concernant la période 2008-2010, la plupart des États membres ont indiqué que le Fonds était parvenu à atteindre ses objectifs. Cependant, le Fonds a été moins efficace pour améliorer le partage des responsabilités entre les États membres ou avec les pays tiers étant donné le

²⁴ <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10697239>

nombre très faible de projets dans ce domaine. L'évaluation a établi que les résultats du FER avaient été obtenus à un coût raisonnable par la plupart des États membres, même si elle a indiqué que les mêmes résultats auraient pu être obtenus à moindre coût. Tous les États membres ont estimé que le Fonds avait permis de mener des projets qui n'auraient pu être financés uniquement par des ressources publiques nationales.

Le Fonds européen pour le retour (FR)

La majorité des États membres ont déclaré que les objectifs du Fonds correspondaient à leurs besoins dans le domaine de la gestion des retours, certaines priorités étant considérées comme plus pertinentes que d'autres²⁵. Certains États membres ont indiqué que le Fonds aurait pu être plus pertinent si le groupe cible avait également inclus les migrants qui résident légalement dans les États membres mais souhaitent retourner dans leur pays d'origine.

Il s'est également avéré que le Fonds était généralement parvenu à atteindre ses objectifs, la grande majorité des États membres considérant ses réalisations comme positives. Le Fonds a été particulièrement efficace pour contribuer à la mise en place de systèmes intégrés de gestion des retours en encourageant les retours volontaires plutôt que forcés et en améliorant la gestion des retours des États membres en général. Le FR a également contribué de manière positive à soutenir les États membres dans les situations d'urgence. Cependant, le Fonds n'a eu qu'un effet modéré sur le renforcement de la coopération entre les États membres et avec les pays tiers et sur l'application des normes européennes en raison du faible nombre de projets dans ce domaine.

Il s'est généralement avéré que les projets avaient été menés à un coût raisonnable en termes de ressources financières et humaines. L'évaluation a établi que les coûts unitaires des retours variaient considérablement selon les États membres en fonction du nombre de rapatriés, de l'accessibilité du pays de destination du retour, du nombre de pays collaborant dans le cadre des opérations de retour et du montant de l'aide financière fournie aux rapatriés. Plusieurs États membres et bénéficiaires ont cité des exemples de projets moins efficaces en raison des coûts de gestion et de la charge administrative. En général, les retours volontaires ont présenté un meilleur rapport coût/efficacité que les retours forcés.

La majorité des États membres ont indiqué que la plupart des actions du FR avaient des effets durables après la fin des projets. Cependant, rien n'a permis de démontrer l'effet à long terme des actions, de nombreux États membres soulignant que des financements supplémentaires étaient nécessaires pour poursuivre les activités de retour lancées avec le financement du FR. Les actions les plus durables sont celles ayant des effets structurels, comme la modernisation des infrastructures des centres de rétention et les actions améliorant la coopération entre les États membres ou avec les pays tiers.

²⁵ La plupart des États membres ont considéré la mise en place d'une approche stratégique pour la gestion des retours comme la priorité la plus pertinente.

L'évaluation a conclu que les actions financées par le FR étaient cohérentes et complémentaires d'autres actions nationales dans le domaine du retour, et généralement cohérentes et complémentaires d'autres Fonds européens dans le domaine du retour. Cependant, l'évaluation a observé une complémentarité limitée avec les politiques de réintégration financées par d'autres instruments de l'Union, comme le Fonds social européen, et un risque potentiel de chevauchements.

Enfin, les États membres ont indiqué que le Fonds apportait de la valeur ajoutée de différentes manières, en leur permettant de financer de nouveaux projets ou d'améliorer ceux déjà en place et en encourageant le recours aux retours volontaires plutôt que forcés. Ils ont ajouté que le FR avait pour effet de développer leur système de retour volontaire assisté dans une mesure qui n'aurait pas été possible en son absence, en proposant des subventions de réintégration systématiques, en assurant le suivi des retours dans les pays tiers, en établissant des réseaux de soutien de la réintégration et en diffusant des informations et en sensibilisant sur les questions relatives au retour. Cependant, la plupart des États membres ont indiqué que des retours forcés de même ampleur auraient probablement eu lieu en l'absence du FR. En outre, le Fonds a permis d'adopter des approches différentes et innovantes en matière de gestion des retours. Il a facilité la participation de nouvelles parties prenantes et a contribué au respect des normes et exigences européennes.

Les résultats pour la période 2008-2010 sont semblables à ceux susmentionnés, notamment sur la pertinence et l'efficacité du fonds. Le taux d'absorption moyen était plus élevé en 2011-2013 (81 %) qu'en 2008-2010 (70 %), ce qui laisse à penser que les parties prenantes ont amélioré leur expertise sur la période examinée. Au cours des deux périodes, les enveloppes les plus élevées ont été allouées aux quatre États membres enregistrant les plus grands flux de migrants en situation irrégulière et le plus grand nombre de rapatriés, à savoir la Grèce, le Royaume-Uni, l'Espagne et la France.

3 PERSPECTIVES D'AVENIR

À la lumière des conclusions de l'évaluation, la Commission a tiré plusieurs grands enseignements. Des mesures correctives ont déjà été adoptées dans l'AMIF et le FSI, tandis que d'autres sont dûment prises en considération dans la préparation de la prochaine génération de Fonds.

Charge administrative

L'évaluation a établi que l'architecture des Fonds était trop complexe et que le cycle de programmation annuel et la mise en œuvre des Fonds étaient considérés comme une lourde charge administrative. Cet aspect a été également souligné dans l'analyse d'impact accompagnant la mise en place de l'AMIF et du FSI²⁶. Pour remédier à ce problème, un Fonds unique (AMIF) a été créé pour couvrir tous les aspects de la migration (remplaçant trois Fonds avec leur propre base juridique et leurs propres règles d'exécution), un programme national unique par Fonds couvrant toute la période 2014-2020 a été adopté pour chaque État membre, des options simplifiées en matière de coûts ont été introduites et les règles d'éligibilité ont été alignées sur les règles nationales des États membres.

Suivi et évaluation

L'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces, communs à tous les États membres, avec des valeurs de référence et des objectifs, a constitué un problème crucial pour l'évaluation des Fonds SOLID. Ce problème a été réglé pour l'AMIF et le FSI, avec une première liste d'indicateurs communs incluse dans la base juridique et un cadre commun de suivi et d'évaluation²⁷ proposant des questions d'évaluation, des indicateurs de résultats et d'impact et des indicateurs sur l'efficacité, la valeur ajoutée et la durabilité²⁸. Un document d'orientation²⁹, un réseau actif de coordinateurs des États membres chargés de l'évaluation et un système informatique spécial (SFC) pour présenter les rapports d'évaluation ont également été mis en place.

Mécanisme d'allocation

Le mécanisme d'allocation fondé sur des données et flux historiques n'a pu tenir compte des changements plus récents et soudains concernant la pression migratoire. Dans le cadre de l'AMIF et du FSI-Frontières et visas, la clé de répartition est toujours fondée sur les allocations 2011-2013 pour le FER, le FEI et le FR et sur les allocations de 2010-2012 pour le FFE. Une certaine flexibilité est garantie par l'enveloppe plus considérable prévue pour l'aide

²⁶ Document de travail des services de la Commission SEC(2011) 1358 final du 15 novembre 2011.

²⁷ Règlement délégué (UE) 2017/207 de la Commission du 3 octobre 2016 relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) prévu par le règlement (UE) n° 514/2014.

²⁸ Il convient de noter que les projets de recherche financés par l'UE peuvent contribuer à la collecte de données et à l'analyse de la mise en œuvre et de l'efficacité des futurs instruments financiers et Fonds.

²⁹ Le document d'orientation sur le CCSE a été élaboré dans le cadre du réseau d'évaluation. Il s'agit d'un document de travail qui est régulièrement mis à jour, à la suite de discussions avec les autorités des États membres et d'autres parties prenantes qui se tiennent durant les réunions des groupes de travail et du réseau d'évaluation. Il est mis à la disposition des États membres.

d'urgence. La Bulgarie, par exemple, a reçu au titre de l'AMIF et du FSI-Frontières et visas une enveloppe de respectivement 20 500 000 et 41 000 000 EUR, et a reçu dans le cadre de l'aide d'urgence un montant total de 170 000 000 EUR au titre des deux Fonds (jusqu'en octobre 2017) pour l'aider à faire face à la pression migratoire imprévue. Cependant, malgré cette flexibilité accrue, la clé de répartition déséquilibrée reste un problème important qui doit encore être résolu dans le prochain cadre financier pluriannuel.

Solidarité: réinstallation et transfert de bénéficiaires d'une protection internationale

L'évaluation a indiqué que les principes de solidarité et de partage des responsabilités au niveau de l'Union pouvaient être optimisés pour la réinstallation et le transfert au sein de l'UE des bénéficiaires d'une protection internationale. Pour ces derniers, les États membres ont préféré utiliser leur enveloppe pour des actions répondant à leurs propres besoins spécifiques et le FER n'a pas prévu d'incitations financières supplémentaires par personne transférée. S'agissant de la réinstallation, une incitation financière (de 4 000 à 6 000 EUR) était prévue, mais s'est avérée insuffisante pour couvrir les coûts de réinstallation d'une personne. L'AMIF a remédié à ces défaillances dans une certaine mesure avec des financements supplémentaires sous la forme de sommes forfaitaires plus élevées (de 6 000 à 10 000 EUR) et d'un système d'engagements qui attire l'attention sur le plan politique.

Pilotage de la mise en œuvre en vue de la réalisation des priorités européennes

L'évaluation a indiqué que les États membres allouaient peu de fonds à certaines priorités, limitant ainsi les effets des Fonds dans certains domaines (par exemple, la coopération consulaire, le transfert et la réinstallation, la coopération avec les pays de retour ou la coopération entre les États membres sur l'intégration). L'AMIF et le FSI comportent déjà certaines améliorations qui permettent de mieux piloter la mise en œuvre en vue de la réalisation des priorités européennes, comme des incitations financières (taux de cofinancement accrus et sommes forfaitaires plus élevées), des financements supplémentaires pour des actions spécifiques et des compléments de l'enveloppe de tous les États membres pour des priorités politiques spécifiques de l'Union.