



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.5.2012  
COM(2011) 858 final/2

**CORRIGENDUM:**

Annule et remplace le document COM(2011)858 final du 9/12/2011

Concerne toutes les versions linguistiques (correction d'une erreur dans le titre)

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

**sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre  
du Fonds européen pour le retour pendant la période 2008-2009 (rapport présenté  
conformément à l'article 50, paragraphe 3, point b), 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

sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre  
du Fonds européen pour le retour pendant la période 2008-2009 (rapport présenté  
conformément à l'article 50, paragraphe 3, point b), de la décision n° 575/2007/CE du  
Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007)

## 1. INTRODUCTION

L'Union européenne a mis en place, pour la période de 2007 à 2013, le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et lui a alloué un montant total de 4 032,23 millions d'EUR, selon la programmation actuelle. Ce programme consiste en quatre Fonds et a pour objectif d'assurer un partage équitable des responsabilités entre les États membres en ce qui concerne la charge financière liée à l'instauration d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union et à la mise en œuvre de politiques communes en matière d'asile et d'immigration<sup>1</sup>.

L'un de ces quatre Fonds est le Fonds européen pour le retour<sup>2</sup>, mis en place pour la période 2008 – 2013 et doté d'une enveloppe totale de 676 millions d'EUR.

L'acte de base portant création du Fonds exige de la Commission qu'elle présente un rapport intermédiaire sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du Fonds<sup>3</sup>.

Le présent rapport expose les résultats obtenus par les programmes annuels de 2008 et 2009, compilés sur la base des rapports soumis par les États membres au cours de la seconde moitié de l'année 2010,<sup>4</sup> et complétés par les informations dont disposait la Commission au premier trimestre 2011. Ces résultats sont encore provisoires, dans l'attente de l'approbation des rapports finaux sur la mise en œuvre des programmes<sup>5</sup>.

## 2. CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIF DU FONDS

Le Fonds a pour **objectif** de soutenir les efforts faits par les États membres pour améliorer la gestion des retours dans toutes ses dimensions («gestion intégrée des retours»), y compris via la coopération entre les États membres à des fins d'économies d'échelle.

---

<sup>1</sup> COM(2005) 123 final

<sup>2</sup> Décision 575/2007/CE, JO L 144 du 6.6.2007, p. 45

<sup>3</sup> Article 50, paragraphe 3, point a), de l'acte de base

<sup>4</sup> Les rapports par pays ainsi qu'une compilation sont disponibles (en anglais) à l'adresse [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding\\_return\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding_return_en.htm)

<sup>5</sup> Article 51 de l'acte de base

Les **groupes cibles** des activités du Fonds incluent les ressortissants de pays tiers ayant reçu une décision négative dans le cadre des procédures d'asile ou d'immigration ainsi que les migrants en situation illégale appréhendés à la frontière ou sur le territoire des États membres. Afin de renforcer l'efficacité de la gestion des retours au niveau national, le Fonds couvre aussi le retour volontaire des personnes qui ne sont pas tenues de quitter le territoire, telles que les demandeurs d'asile qui n'ont pas encore reçu de décision négative ou les bénéficiaires d'une protection internationale. À cet égard, le Fonds a repris une catégorie d'activités qui était soutenue par le Fonds européen pour les réfugiés jusqu'en 2007<sup>6</sup>.

Le Fonds vise aussi à soutenir l'application correcte et uniforme de l'**acquis de l'UE concernant les retours**, notamment la directive 2008/115 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après «la directive «retour»»)<sup>7</sup>.

Le Fonds est essentiellement mis en œuvre par les États membres sur le **mode de la gestion partagée**. Via les programmes annuels des États membres, le budget de l'UE cherche à soutenir, dans ces États, une intervention structurée (renforcement de la capacité) ainsi que les activités adaptées aux circonstances nationales ou locales dans le domaine du retour. Ces actions sont cofinancées au sein d'un **cadre stratégique de l'UE de quatre priorités concernant le retour**<sup>8</sup>. Ces priorités sont: (1) l'élaboration d'une approche stratégique; (2) la coopération entre les États membres; (3) les outils novateurs spécifiques; et (4) les normes et les meilleures pratiques de l'UE. Les États membres sont tenus de mettre en œuvre au moins trois de ces quatre priorités, mais bon nombre d'entre eux ont choisi de les mettre en œuvre toutes les quatre. Les ressources sont réparties entre 26 États membres étant donné que, conformément au protocole qui le concerne, le Danemark ne participe pas au Fonds.

La contribution du Fonds aux projets des États membres est fixée à 50 % du coût total d'une action et à 75 % dans les États membres relevant du Fonds de cohésion et pour les actions qui répondent aux priorités spécifiques mentionnées dans les orientations stratégiques.

Outre les programmes, chaque année, un maximum de 7 % des ressources disponibles de l'UE peut être directement utilisé par la Commission dans des projets transnationaux, des études ou d'autres types d'actions présentant un intérêt pour l'UE via des «**actions communautaires**» concernant la politique en matière de retour et des mesures applicables aux groupes cibles.

Pour les exercices **2005 à 2007**, des actions préparatoires ont été prévues dans le cadre du budget de l'UE, à savoir les «actions préparatoires RETURN» 2005-2006 et l'«action préparatoire – Gestion des migrations – solidarité en action 2007 – retour et réinsertion des rapatriés». Ces instruments ont permis d'acquérir une expérience pratique de première main en matière de projets transnationaux, ce qui a aidé les États membres à préparer le lancement du Fonds pour le retour en 2008<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Voir notamment l'évaluation finale du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2007, COM(2011) 2 final

<sup>7</sup> JO L 348 du 24.12.2008, p. 98

<sup>8</sup> JO L 330 du 15.12.2007, p. 48

<sup>9</sup> L'évaluation des actions préparatoires est disponible à l'adresse [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004\\_2007/solidarity/funding\\_solidarity\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm)

### 3. CONTRIBUTIONS DE L'UNION EN 2008 ET 2009

#### 3.1. Ressources de l'UE allouées aux États membres et financement national correspondant

La période de référence couvre **18 % du montant de référence global du Fonds**. Pour la période 2008-2009, des crédits de l'UE à hauteur de 122 millions d'EUR ont été engagés en faveur d'actions de gestion directe et partagée.

Tableau 1 – Budget du Fonds de l'UE pour le retour 2008-2013

Euros	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (*)	Total
Totaux des EM	55 500 000	61 845 000	81 725 000	109 000 000	151 125 000	179 025 000	638 220 000
Actions communautaires	-	4 655 000	5 775 000	4 500 000	11 375 000	13 475 000	39 780 000
TOTAL	55 500 000	66 500 000	87 500 000	113 500 000	162 500 000	192 500 000	678 000 000

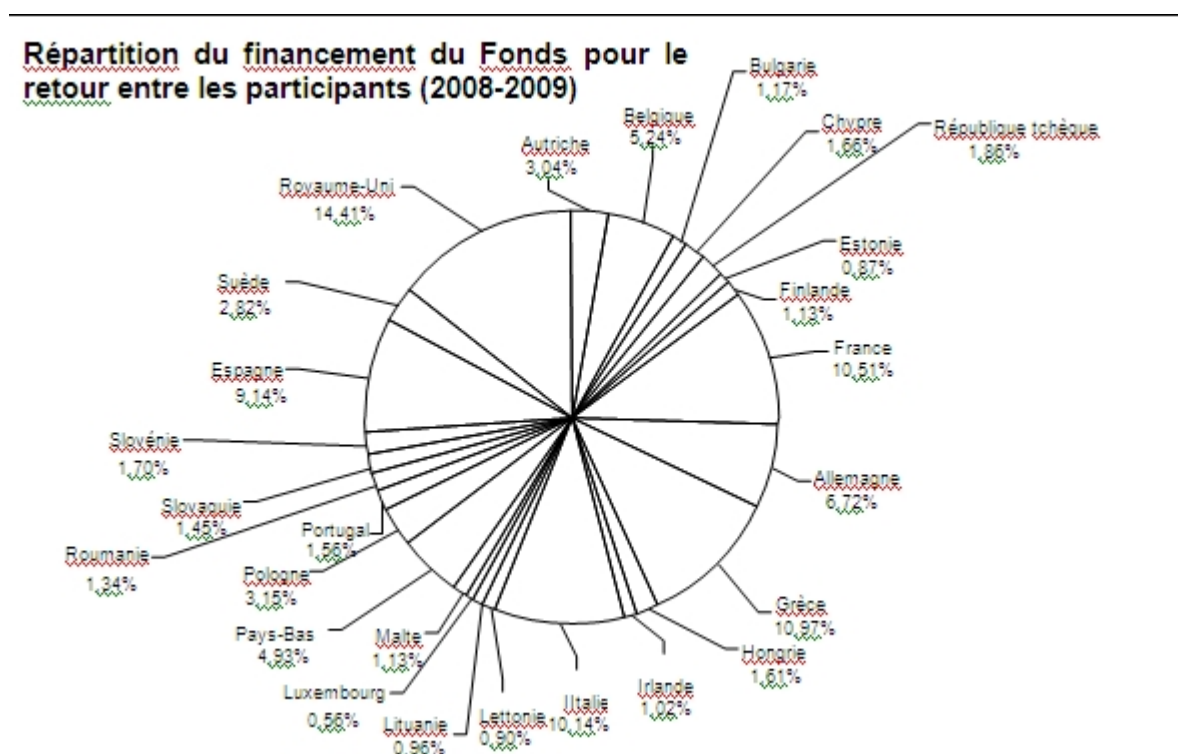
(\*) Les données pour 2012 et 2013 sont des estimations.

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: le nombre de décisions d'éloignement concernant des ressortissants de pays tiers et le nombre de rapatriements effectués vers les pays tiers. Lors des deux premières années de mise en œuvre du Fonds, **52 programmes** ont été approuvés, engageant au total **107 millions d'EUR**.

- Les **six principaux bénéficiaires** étaient le Royaume-Uni (16,9 millions d'EUR), la Grèce (12,8 millions d'EUR), la France (12,3 millions d'EUR), l'Italie (11,8 millions d'EUR), l'Espagne (10,7 millions d'EUR) et l'Allemagne (7,8 millions d'EUR). Ensemble, ces pays ont reçu 68 % du montant total pour la période de référence. Pour la période 2008-2011, ils restent également les principaux bénéficiaires, bien que la Grèce remplace le Royaume-Uni en tête de liste à partir de 2010.
- Les **trois bénéficiaires moyens** sont la Belgique (6,1 millions d'EUR), les Pays-Bas (5,8 millions d'EUR) et la Pologne (3,7 millions d'EUR)<sup>10</sup>.
- Tous les **autres bénéficiaires** ont reçu en moyenne moins de 3 % du montant total annuel disponible. Pour la période 2008-2009, les crédits alloués à ces 18 États membres allaient de 318 475 euros (Luxembourg, 2008) à 1 817 335 euros (Autriche, 2008).

<sup>10</sup> Pour plus d'informations, voir les documents COM (2011) 448 et SEC (2011) 0940 sur l'application des critères de répartition des ressources entre les États membres au titre du Fonds pour les frontières extérieures, du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour le retour

**Graphique 1: Total des ressources nationales et de l'UE affectées aux programmes des États membres (2008-2009)**



En 2008 et 2009, les États membres ont prévu des **cofinancements** totalisant respectivement 50,4 et 65,2 millions d'EUR. Les ressources allouées à l'assistance technique pour la gestion du Fonds au sein des États membres ont atteint quant à elles 3,9 et 4 millions d'EUR, respectivement.

Il ressort du **taux d'exécution communiqué à la fin de 2010** que la consommation globale des crédits par les États membres pour ces deux premières années a été assez élevée (environ 85 % en 2008 et 80 % en 2009). Plusieurs grands États membres bénéficiaires, notamment l'Espagne et le Royaume-Uni, ont engagé la totalité des crédits.

### 3.2. Ressources de l'UE réservées aux actions communautaires

En 2008, aucune ressource n'a été allouée. Durant la procédure budgétaire pour 2008, le Parlement européen a mis en réserve les crédits destinés au Fonds en 2008, subordonnant leur déblocage à l'adoption de la directive «retour». Après l'approbation de ce texte par le Parlement européen, la réserve sur le Fonds a été levée en novembre 2008. Il a alors été considéré qu'il n'était plus temps de lancer un appel à propositions, et les ressources de 2008 ont été entièrement distribuées aux États membres, leur permettant de se concentrer uniquement sur la préparation de leurs programmes.

En 2009, 4,6 millions d'EUR ont été alloués en faveur de:

- trois **projets pilotes transnationaux**, dont l'un sur la coopération relative aux méthodes permettant de suivre et de faciliter le retour des mineurs non accompagnés, et les deux autres sur la coopération structurelle entre les États membres et les

services consulaires des pays tiers en matière de retour (incluant l'échange des meilleures pratiques quant au suivi des retours forcés); et

- trois **études comparatives sur les meilleures pratiques**, traitant respectivement du retour des mineurs, du lien entre les mesures de réinsertion préalables au départ et les mesures de réinsertion à court et à long terme dans le pays d'origine (après que le Parlement européen eut modifié le budget de l'UE) et du suivi des retours forcés.

Les projets pilotes devraient renforcer l'échange d'informations entre États membres, tandis que les études amélioreront la base de connaissances de l'Union dans son ensemble sur les pratiques en matière de retour et contribueront à une préparation optimale de la directive «retour» au sein des États membres.

L'appel à propositions de 2010 est axé sur la création d'un réseau de l'UE sur le retour volontaire et la coopération dans le domaine des activités de réinsertion préalables au départ et consécutives à l'arrivée. Quant à 2011, les ressources sont mobilisées essentiellement à l'appui des mesures d'urgence dans le sud de la Méditerranée.

## **4. PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DANS LES ÉTATS MEMBRES**

### **4.1. Lancement du Fonds dans les États membres**

Afin de garantir une application harmonisée et d'établir des modèles communs pour la programmation et la notification, la Commission a adopté des **modalités de mise en œuvre** concernant le Fonds pour le retour<sup>11</sup>, par ailleurs communes aux quatre Fonds. Ces modalités fixent les procédures de sélection et les critères d'éligibilité des dépenses encourues au titre du Fonds. Une autre source majeure d'orientations a été le **manuel sur l'éligibilité**, élaboré en étroite coopération avec les États membres, qui présente des exemples concrets et les meilleures pratiques en matière de gestion de projet. Des séances d'information sur les règles d'éligibilité des dépenses ont été organisées et le manuel a été régulièrement mis à jour. Enfin, d'autres indications générales ont été fournies lors des réunions du «**comité SOLID**» et de trois **conférences** sur les Fonds (en 2008 sur les Fonds en général, et en 2009 à l'intention des autorités d'audit et sur la programmation et l'évaluation).

En outre, la Commission a fourni des orientations spécifiques sur la façon dont le Fonds pouvait soutenir l'**application correcte et uniforme de la directive «retour»**. Sa mise en œuvre peut être pleinement soutenue par le Fonds, à la condition que le principal objectif du Fonds et son champ d'application soient respectés: les actions doivent être clairement liées à une procédure de retour et s'adresser aux groupes cibles. Par exemple, alors que les soins de santé d'urgence sont éligibles pendant la période de départ volontaire et durant celles où l'éloignement est différé, le Fonds ne peut pas financer des soins de santé à caractère général ou routinier ni aucun soin de santé à des ressortissants de pays tiers que financent déjà les systèmes de soins de santé nationaux. De même, les actions liées aux services de soin et d'assistance dans les centres de détention et destinées à ces personnes peuvent être prises en charge par le Fonds si elles sont directement liées à une opération de retour imminente. À la lumière des exigences spécifiques contenues dans la directive, les mesures plus générales

---

<sup>11</sup> Décision 2008/458/CE, JO L 167 du 27.06.2008, p. 135

telles que la séparation des personnes rapatriées des prisonniers de droit commun et la mise à disposition de logements séparés pour les familles sont aussi éligibles.

#### **4.2. Mise en place de garanties sur la régularité et la légalité des dépenses**

Si la gestion des fonds dans le cadre des programmes incombe aux États membres, la Commission, elle, assume la responsabilité ultime en ce qui concerne la mise en œuvre du budget de l'UE. Elle exerce cette responsabilité en déléguant certaines tâches aux États membres, moyennant la supervision et la notification qui sont de mise. À cette fin, les États membres sont chargés de mettre sur pied un **système national de gestion et de contrôle concernant le Fonds**.

Les États membres ont désigné (1) une autorité responsable, chargée de la gestion du programme et soutenue au besoin par une autorité déléguée, (2) une autorité d'audit, chargée de vérifier le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle, et (3) une autorité de certification, chargée de certifier les déclarations de dépenses avant leur envoi à la Commission. Ensemble, ces autorités doivent garantir la bonne **gestion financière des fonds alloués à l'État membre**.

En ce qui concerne le Fonds pour le retour, les 26 États membres ont mis en place leur système en 2008. Vingt de ces systèmes sont communs à d'autres Fonds. Les descriptions communiquées ont été examinées conformément à l'acte de base avant d'effectuer les premiers paiements. Par ailleurs, entre 2008 et 2010, ces systèmes ont fait l'objet d'audits dans 16 États membres. Il en est ressorti que la plupart fonctionnaient de manière adéquate, tandis que des améliorations s'imposaient pour d'autres. Celles-ci concernaient notamment les **procédures de sélection**, et plus précisément le besoin de transparence et d'une justification appropriée du choix de la méthode conformément aux modalités de mise en œuvre du Fonds. L'option privilégiée est la «méthode de l'entité adjudicatrice» (concurrence et sélection ouvertes en règle générale via un appel à propositions ouvert) et l'exception, «la méthode du maître d'œuvre» (lorsque les caractéristiques d'une action/d'un projet ne laissent pas le choix quant au maître d'œuvre, c'est-à-dire dans le cas d'un monopole *de jure*). S'agissant du Fonds pour le retour, cette dernière méthode est en principe applicable aux autorités publiques responsables des opérations de retour forcé ou de la coopération interétatique sur l'identification et la délivrance des documents de voyage. Dans certains cas, il a été demandé aux États membres de scinder les activités par méthode afin de sauvegarder le principe de concurrence lorsque les activités pouvaient être mises en œuvre par d'autres entités que les organes publics spécifiques.

Il ressort de l'examen des descriptions, des systèmes d'audit et des autres informations disponibles sur la mise en œuvre du Fonds que la plupart des États membres ont mis en place des systèmes robustes. À la fin de 2010, des «avis sans réserve» ont été rendus concernant 83 % des systèmes. Des faiblesses ont été décelées dans 15 % des cas, mais avec un impact limité. Seul un système couvrant un programme annuel dans un État membre nécessitait des améliorations majeures, lesquelles ont été apportées pour les programmes annuels futurs.

#### **4.3. Définition de stratégies nationales pour une utilisation avisée des ressources de l'UE**

Dans les programmes pluriannuels, les États membres ont présenté chacun leur situation de départ (2007) en termes de structure institutionnelle, de politique et de ressources nationales

disponibles. Sur la base d'une analyse des lacunes existantes, tous se sont fixé les **objectifs stratégiques** suivants: (1) rendre les procédures d'éloignement plus efficaces, notamment par l'organisation de vols communs de retour; (2) accroître également l'efficacité de la coopération avec les pays tiers en matière d'identification, y compris par des efforts concertés entre les États membres, et (3) parvenir à augmenter le nombre de retours volontaires.

Sur ce dernier point en particulier, les États membres se sont engagés à utiliser le Fonds pour renforcer les activités de proximité, améliorer les conseils personnalisés et la gestion individuelle des dossiers et introduire ou amplifier les programmes de retour volontaire, les incitations monétaires et les mesures de réintégration.

Outre ces objectifs plus généraux, des **objectifs nationaux spécifiques** ont été fixés, notamment:

- élaborer des plans de retour pour certains pays cibles et/ou certaines catégories de rapatriés potentiels (par exemple les personnes originaires d'Amérique latine pour l'Espagne, les programmes de retour pour les prisonniers au Royaume-Uni et en Autriche);
- combler les lacunes organisationnelles au niveau de la structure nationale (c'est-à-dire améliorer l'échange d'informations et la coordination sur le retour volontaire entre les parties prenantes et les autorités compétentes en Allemagne, mettre sur pied un bureau des réadmissions en Grèce, renforcer la couverture consulaire et instituer un ambassadeur itinérant pour renforcer les moyens d'identification à Malte);
- acquérir les équipements permettant de renforcer les capacités spécifiques à la gestion des retours (c'est-à-dire des bus pour transporter les rapatriés des centres vers les aéroports en Espagne, des aéronefs pour étendre la capacité aérienne en France et des équipements destinés aux personnes vulnérables dans les centres de détention en Suède et en Estonie);
- développer des outils informatiques contribuant à une gestion efficace des dossiers par les organes compétents ou créer des services ou des bases de données nationales en ligne pour les rapatriés et les organisations qui travaillent avec eux (notamment en Belgique, en Espagne, en Finlande, en France et en Italie);
- mener des recherches sur les possibilités de retour (par exemple, cartographier la population cible et les mesures les plus appropriées pour l'atteindre, au Portugal et en Italie);
- promouvoir l'implication active des organisations non gouvernementales, des communautés de migrants et des autorités locales dans les processus de retour (notamment aux Pays-Bas, en Slovaquie et en Suède).

Tous les États membres sauf quatre ont programmé des actions au titre de la priorité 3 (**outils novateurs spécifiques**). De manière générale, cette priorité recouvrait les objectifs suivants: (1) renforcer la coopération avec les pays tiers en matière d'identification (presque tous les États membres); (2) améliorer les services d'information et de conseil pour les rapatriés, y compris via des sites en ligne destinés aux rapatriés eux-mêmes (notamment Allemagne, Autriche, Chypre, Hongrie, Italie, Malte, Pays-Bas et Portugal); et (3) mettre au point des mesures de réinsertion consécutives au retour qui aillent au-delà des groupes cibles existants,



des pays de retour et/ou des types d'assistance (notamment Allemagne, Belgique, Espagne, France, Hongrie, République tchèque et Suède). Si ces objectifs correspondent plus ou moins aux trois priorités spécifiques ouvrant droit à un cofinancement plus élevé de la part de l'UE, au niveau de la mise en œuvre, les États membres ont véritablement cherché à développer de nouvelles pratiques.

Sur la base des programmes approuvés par la Commission à ce jour, la **ventilation des ressources de l'UE entre les quatre priorités** en 2008-2011<sup>12</sup> fait apparaître les tendances suivantes:

**Tableau 2: Contributions de l'UE aux programmes, ventilées par priorité, durant la période 2008-2011**

Année	Allocations	PRIORITÉ 1		PRIORITÉ 2		PRIORITÉ 3		PRIORITÉ 4	
		%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant
2008	55 500 000	71,5 %	39 700 000	10,6 %	5 900 000	13,3 %	7 400 000	4,5 %	2 500 000
2009	61 845 000	80,7 %	49 908 468	3,7 %	2 303 791	12,5 %	7 710 554	3,1 %	1 922 186
2010	81 725 000	79,2 %	64 726 200	5,4 %	4 413 150	11,5 %	9 398 375	3,9 %	3 187 275
2011	109 000 000	88,9 %	96 868 300	1,9 %	2 038 300	6,92 %	7 542 800	2,34 %	2 550 600
TOTAL	308 070 000	81,5 %	251 202 968	4,8 %	14 655 241	10,4 %	32 051 729	3,3 %	10 160 061

## 5. MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES 2008 ET 2009

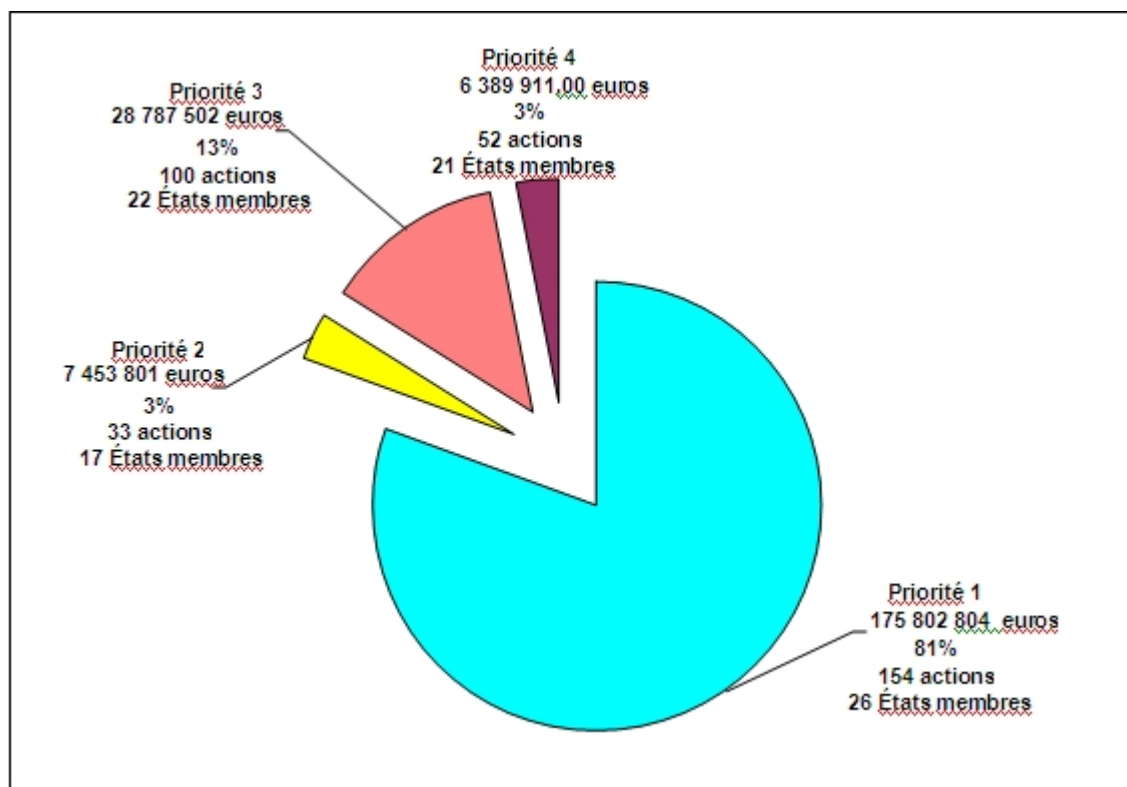
Ce chapitre présente et compare les faits et les chiffres relatifs à la mise en œuvre des programmes annuels 2008 et 2009 tels que communiqués par les États membres en 2010. La vue d'ensemble ne se fonde pas sur les résultats des projets terminés et entièrement comptabilisés, puisque les rapports finals 2008 sont à l'examen et que le programme annuel 2009 est toujours en cours, les rapports finals ne devant être rentrés que pour le 31 mars 2012. En outre, étant donné que le délai pour les demandes de révision des actions du programme annuel 2009 était fixé au 31 mars 2011, les chiffres d'ensemble concernant les actions programmées peuvent ne pas correspondre exactement aux actions réellement mises en œuvre dans les États membres.

<sup>12</sup> Les chiffres relatifs à 2011 se fondent sur les projets de programmes en cours d'approbation

## 5.1. Aspects quantitatifs de la mise en œuvre par les États membres

### 5.1.1. Ventilation des ressources entre les quatre priorités de l'UE

Graphique 2: Total des ressources nationales et de l'UE, ventilées par priorité, et nombre d'actions en 2008-2009



En 2008 et 2009, les **ressources nationales et de l'UE allouées au titre du Fonds** ont été pour l'essentiel destinées à soutenir les **opérations de retour individuelles** nationales: actions au titre de la priorité 1 (programmes d'assistance au retour volontaire, mesures de réinsertion, identification et éloignements), de la priorité 2 (essentiellement vols communs de retour) et de la priorité 3 (nouvelles méthodes de travail afin d'accélérer le processus de retour, nouveaux dispositifs de conseil pour les rapatriés potentiels, mesures spécifiques pour renforcer la réintégration et un retour durable).

- Tous les États membres ont choisi la priorité 1 dans le programme pluriannuel et l'ont inscrite à leur budget en 2008 et 2009, hormis l'Irlande. Malte a alloué toutes ses ressources à la priorité 1 au cours de cette période.
- Dix-sept États membres ont mis en œuvre la priorité 2, en se concentrant essentiellement sur les vols communs de retour. Plusieurs États membres ont toutefois choisi de ne pas l'inscrire à leur budget pour la période concernée (Allemagne, Autriche, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Portugal). De manière générale, ces actions sont perçues comme difficiles à mener; la priorité a été donnée au lancement d'actions nationales en premier lieu et à garantir la consommation des ressources.
- Si presque tous les États membres ont choisi de mettre en œuvre la priorité 3, au cours de la période 2008-2009, trois États membres en particulier ont alloué une

partie significative de leur budget aux actions menées dans ce cadre: l'Allemagne (43 %), la Suède (60 %) et la Belgique (62 %).

- Vingt-trois États membres ont programmé des actions pour la priorité 4. De par leur nature, ces actions ont une incidence financière relativement faible, bien que quatre États membres aient alloué une part assez importante de leur budget à cette priorité (environ 30 % ou plus en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie et en Slovaquie au titre d'un ou deux des programmes). Comme ils ne participent pas à la directive «retour», le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas choisi de mettre en œuvre cette priorité; à l'instar de la République tchèque, ils peuvent programmer des activités de formation et de recherche dans le cadre d'autres priorités.

**Tableau 3: Nombre d'États membres par priorité**

Priorité	Période 2008-2013	Programme 2008	Programme 2009
<b>1. Gestion stratégique des retours</b>	26 États membres	25 EM (exception: Irlande)	26 EM
<b>2. Coopération avec les autres États membres</b>	23 EM (exceptions: Lituanie, Slovaquie, Suède)	13 EM (exceptions: Allemagne, Autriche, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie et Suède)	15 EM (exceptions: Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, Hongrie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie et Suède)
<b>3. Outils novateurs spécifiques</b>	25 EM (exception: Estonie)	20 EM (exceptions: Chypre, Estonie, Irlande, Lettonie, Luxembourg et Malte)	22 EM (exceptions: Chypre, Estonie, Lettonie et Malte)
<b>4. Normes et meilleures pratiques de l'UE</b>	23 EM (exceptions: Irlande, République tchèque et Royaume-Uni)	15 EM (exceptions: Autriche, Bulgarie, Espagne, Estonie, Irlande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, République tchèque et Royaume-Uni)	17 EM (exceptions: Espagne, France, Finlande, Irlande, Luxembourg, Malte, République tchèque, Suède et Royaume-Uni)

### 5.1.2. Nombre d'actions

En ce qui concerne le **nombre d'actions mises en œuvre**, la priorité 1 est moins prépondérante. Cela signifie que les dépenses allouées par action au titre des priorités 2, 3 et 4 sont en moyenne bien plus réduites que pour la priorité 1.

**Tableau 4: Nombre d'actions par priorité**

Priorités			Total	Pourcentage
	2008	2009	2008-2009	2008-2009
1. Gestion stratégique des retours	75	79	154	45,4 %
2. Coopération avec les autres EM	14	19	33	9,7 %
3. Outils novateurs spécifiques	46	54	100	29,5 %
4. Normes et meilleures pratiques de l'UE	19	33	52	15,3 %
Total	<b>154</b>	<b>185</b>	339	100,0 %

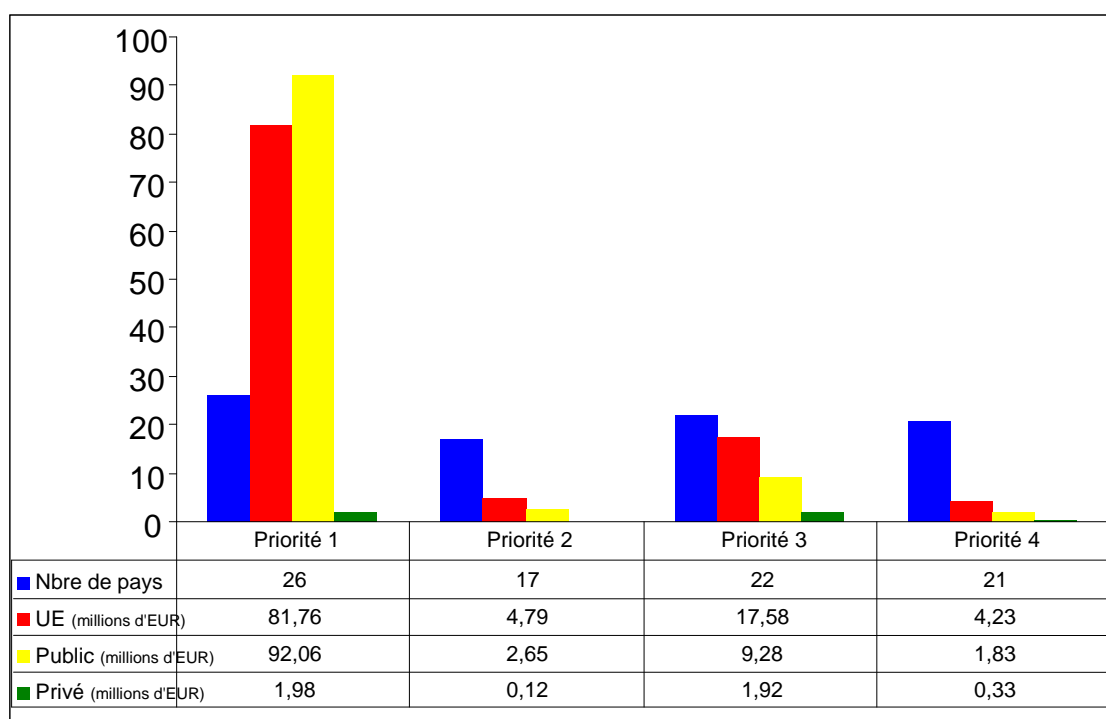
### 5.1.3. Taux de cofinancement

Les pays relevant du Fonds de cohésion ont tous utilisé pleinement la possibilité d'obtenir un taux de cofinancement de 75 % de la part de l'UE, à l'exception notable de l'Espagne où le pourcentage de cofinancement des programmes annuels de 2008 et 2009 est resté inférieur à 25 %, les actions étant présentées dans le contexte du budget national total concernant les retours.

Pour les autres États membres, le taux de cofinancement varie d'une année à l'autre et va de 38% à 73%. En Allemagne, en Belgique, en Finlande et en Suède, les taux de cofinancement sont invariablement supérieurs à 60 % en raison du grand nombre d'actions répondant aux priorités spécifiques (notamment dans le cadre de la priorité 3).

En 2008 et 2009, le taux moyen s'élève à 50 %. Si l'Espagne n'entrait pas en ligne de compte, le taux global atteindrait toutefois plus de 68 %.

**Graphique 3: Ventilation des ressources totales suivant l'origine des ressources en 2008-2009**



### 5.1.4. Processus de sélection utilisés en 2008 et 2009

Les actions programmées sont mises en œuvre à travers un ou plusieurs projets, choisis soit selon la méthode de l'entité adjudicatrice, soit selon la méthode du maître d'œuvre.

Dans le cadre de la **méthode de l'entité adjudicatrice**, presque tous les États membres ont organisé au moins **un appel à propositions ouvert pour chaque programme annuel**. À Chypre, en France, en Irlande et au Luxembourg, toutefois, il n'y en a pas eu pour le programme 2008. Par ailleurs, plusieurs États membres ont dû lancer plus d'un appel en raison d'un manque d'intérêt ou parce de nouvelles propositions étaient nécessaires.

La plupart des États membres ont reçu moins de dix propositions pour chaque appel. Ce n'est qu'en Espagne et en Allemagne qu'un intérêt plus marqué a été observé (en 2008, 26 et 60 propositions, respectivement, et en 2009, 36 et 33). En 2008, dans quinze États membres, toutes les propositions ont été sélectionnées pour recevoir un financement. En 2009, toutes ont été sélectionnées dans quatre États membres, et plus des deux tiers dans trois autres. Aucun État membre n'a indiqué avoir financé de projet sans appel à propositions.

**Tableau 5: sélection selon la méthode de l'entité adjudicatrice**

Programme annuel	Propositions de projet reçues	Projets sélectionnés pour recevoir un financement	Taux de réussite
2008	185	146	80 %
2009	134	97	72 %

Dans le cadre de la **méthode du maître d'œuvre**, au moins **un appel à manifestation d'intérêt a été adressé aux autorités publiques compétentes en matière de retour** dans presque tous les États membres, bien qu'après avoir consulté les principales parties prenantes sur le projet de programme annuel, certains États membres soit n'aient pas lancé d'appel séparé (notamment la Grèce et l'Italie), soit aient sélectionné en règle générale les projets en dehors de tout appel (Espagne). Certains États membres ont lancé plusieurs appels à manifestation d'intérêt consécutifs (notamment la France et Chypre).

En 2008, tous les projets ont été sélectionnés dans 10 des 16 États membres ayant organisé des appels à manifestation d'intérêt. Il en est allé de même dans 12 des 14 États membres concernés en 2009.

**Tableau 6: Sélection selon la méthode du maître d'œuvre**

Programme annuel	Propositions de projet reçues	Projets sélectionnés pour recevoir un financement	Taux de réussite
2008	72	55	76 %
2009	43	39	91 %

En outre, dans 9 États membres (Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Italie, Luxembourg, Malte et Roumanie), des projets ont été financés sans appel à manifestation d'intérêt, pour un total de 81 projets, le nombre le plus élevé concernant la Grèce (47 projets).

S'agissant de l'**importance de la méthode du maître d'œuvre pour l'ensemble des programmes**, il ressort des informations (incomplètes) fournies par les États membres que **49 %** des actions ont été réalisées selon cette méthode en **2008**. En **2009**, ce pourcentage est descendu à **un peu moins de 40 %**.

**La part de tels projets gérés par des autorités publiques dans la contribution de l'UE varie sensiblement** d'un pays à l'autre:

- dans deux grands États bénéficiaires, ces projets représentent un très faible pourcentage: au Royaume-Uni, où quelque 93 % des allocations ont concerné les mesures d'assistance au retour volontaire et de réinsertion sélectionnées sur une base large et ouverte, et en Allemagne, où plus de 95 % des ressources ont été allouées à

des projets gérés par des organisations non gouvernementales concernant les services de conseil, la réinsertion et les plans de retour volontaire;

- dans la plupart des autres États membres, cette part est comprise entre 10 et 50 % tandis que la moyenne est plus élevée chez quelques-uns (plus de 70 % en Bulgarie, en Espagne, en Italie, en Pologne et en Slovaquie, et même plus de 90 % en France et en Grèce), en raison notamment de la priorité accordée aux retours forcés et aux dépenses élevées de ces projets;
- dans certains cas, cette part varie sensiblement d'une année à l'autre. En Roumanie, par exemple, tous les projets de 2008 relevaient de cette méthode, alors qu'en 2009, près de 37 % des projets concernaient la méthode de l'entité adjudicatrice.

D'autres facteurs qu'une préférence pour les projets de retour forcé peuvent entrer en jeu, étant donné que la proportion de projets financés selon la méthode de l'entité adjudicatrice dépend le plus souvent du nombre de demandes reçues chaque année. Si le taux de réponse est faible ou que peu de demandes sont éligibles, l'autorité responsable peut choisir de lancer un autre appel, mais pourrait aussi être tentée d'accepter plutôt une part plus importante de projets sélectionnés selon la méthode du maître d'œuvre (dans la réserve), de manière à se fixer un calendrier qui permette une mise en œuvre effective.

Enfin, il convient de garder à l'esprit que, dans certains États membres, la méthode du maître d'œuvre a été utilisée non seulement pour des projets de retour forcé, mais aussi pour des projets gouvernementaux présentant un intérêt stratégique particulier pour le système national de retour et portant par exemple sur des études, la coopération, le réseautage ou des programmes de formation.

## **5.2. Aspects qualitatifs de la mise en œuvre par les États membres**

### *5.2.1. Catégories d'actions recensées dans le cadre du Fonds*

Pour avoir un aperçu global de la nature des actions menées au titre du Fonds pour le retour, la Commission a élaboré un **modèle analytique** afin de classer les interventions. Ce modèle opère en deux étapes:

1. d'abord, il établit si les interventions ciblent essentiellement le retour volontaire ou le retour forcé. Au besoin, une catégorie «mixte» est utilisée si une action ne peut pas être classée dans une catégorie plutôt que dans l'autre (certaines activités de formation, par exemple). Les projets liés à l'identification et aux documents de voyage sont réputés cibler le retour forcé;
2. ensuite, il classe l'action en fonction de sa nature: recherche et/ou développement de stratégies, opération, renforcement de la capacité, coopération, etc. Lorsqu'il s'avère qu'une action est multifonctionnelle, jusqu'à trois catégories sont indiquées, et une pondération estimative lui est attachée.

L'application de ce modèle aux données financières disponibles sur les actions menées dans le cadre des programmes annuels 2008-2009 tels que notifiés en 2010 a permis de tirer les conclusions suivantes sur les aspects qualitatifs de la mise en œuvre du Fonds au titre de ces programmes, compte non tenu des révisions de 2009 restant à approuver à la fin de la période d'éligibilité le 30 juin 2011:

- après le premier niveau d'analyse: près de 53 % des ressources ont été allouées pour la mise en œuvre de mesures de retour forcé, 43 % pour soutenir les activités de retour volontaire et 4 % pour des activités conduisant à l'un ou l'autre type de départ;
- après le second niveau d'analyse: environ 77 % des ressources ont été consacrées à des opérations concrètes de retour individuel et à l'assistance fournie aux groupes cibles (opérations de retour volontaire, opérations de retour forcé, conseil et information, assistance aux personnes vulnérables), tandis que la coopération avec les pays tiers visant à créer les conditions préalables aux éloignements et/ou au rapatriement (identification et obtention des documents de voyage) a représenté 3 %, la coopération entre les États membres s'est élevée à 2 % et les mesures générales de renforcement de la capacité (développement de stratégies, personnel, infrastructure et outils, recherche/meilleures pratiques) ont absorbé le reste (18 %).

**Tableau 7: Premier niveau d'analyse 2008-2009 (par ressources)**

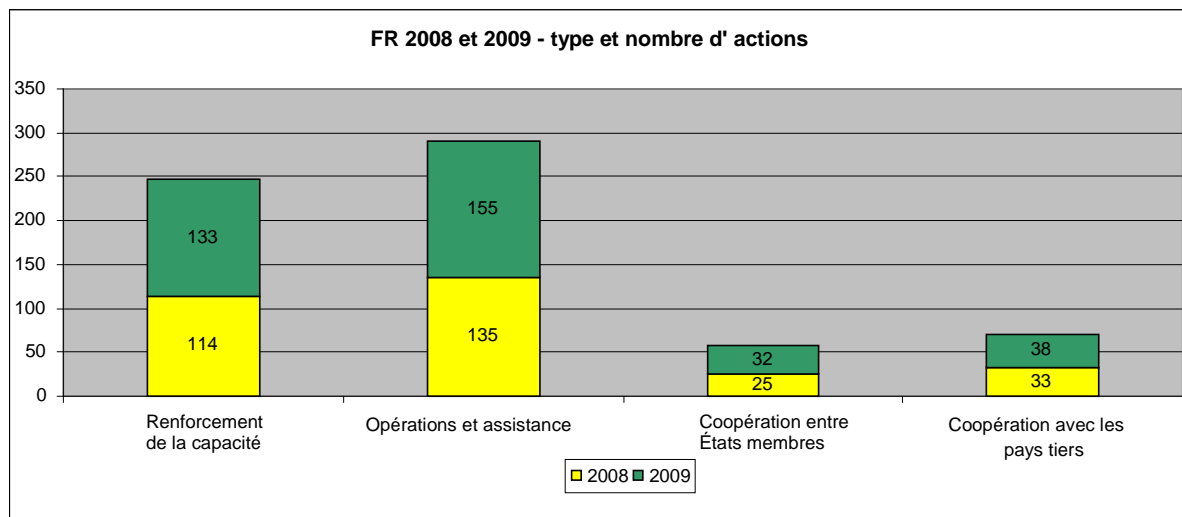
Typologie niveau 1	2008	Pourcentage 2008	2009	Pourcentage 2009	Moyenne 2008-2009
<i>retour volontaire</i>	44 156 100	42,6 %	47 333 822	41,2 %	41,9 % (91 489 922)
<i>retour forcé</i>	55 685 887	53,7 %	59 236 649	51,6 %	52,6 % (114 922 536)
<i>catégorie mixte</i>	3 770 382	3,6 %	8 251 176	7,2 %	5,5 % (12 021 558)
total	103 612 369		114 821 647		218 434 016

**Tableau 8: Second niveau d'analyse 2008-2009 (par nombre d'actions)**

Typologie niveau 2	2008		2009		2008+2009
	Nombre d'actions	Pourcentage	Nombre d'actions	Pourcentage	Moyenne globale
<i>1. gestion des retours (stratégie)</i>	23	4	22	1	45
<i>2. retour volontaire (opérations)</i>	41	24	51	26	92
<i>3. retour forcé (opérations)</i>	32	42	36	33	68
<i>4. conseil et information</i>	38	12	43	12	81
<i>5. assistance aux personnes vulnérables</i>	24	3	25	4	49
<i>6. renforcement de la capacité du personnel</i>	42	3	45	3	87
<i>7. renforcement de la capacité – infrastructure et outils</i>	18	3	19	11	37
<i>8. renforcement de la capacité – recherche / meilleures pratiques</i>	31	4	47	4	78
<i>9. coopération entre les États</i>	25	2	32	2	57

<i>membres</i>					
<i>10. coopération avec les pays tiers</i>	33	2	38	3	71

**Graphique 4: Second niveau d'analyse 2008-2009 – ventilation des actions selon les quatre grandes catégories**



### 5.2.2. Types de bénéficiaires de la contribution de l'UE

Respectivement 54,5 % et 53,2 % des contributions de l'UE au titre du Fonds en 2008 et 2009 ont été alloués à des actions mises en œuvre par les autorités publiques, 19,8 % et 19,2 % à des organisations non gouvernementales et 25,7 % et 27,6 % à des organisations internationales (notamment l'Organisation internationale pour les migrations, ci-après «l'OIM»).

### 5.2.3. Exemples de projets menés au titre de la priorité 1

#### A. Programmes d'assistance au retour volontaire

Le programme de Stockholm invite les États membres à encourager le retour volontaire, y compris en mettant en place des systèmes d'incitation et en proposant une formation, une réinsertion et une aide financière ainsi qu'en utilisant les possibilités offertes par les instruments financiers de l'UE.

Quelque 55,5 millions d'EUR ont été alloués à cette fin selon les programmes.

Les États membres en sont à différents stades du développement de l'assistance au retour volontaire, comme en témoignent une récente étude du REM<sup>13</sup> et la description initiale des programmes pluriannuels. Par conséquent, les efforts consentis dans ce domaine pourraient être classés comme suit;

<sup>13</sup> <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=3%2E%20EMN%20Studies>



1. en l'absence de programme (permanent), le **développement** de projets pilotes et/ou l'introduction d'un programme d'assistance au retour volontaire (cas de Chypre, de l'Estonie, de la Finlande, de la Grèce, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte et de la Slovaquie);
2. la **consolidation** des services ou programmes (de base) récemment mis en place en prolongeant la durée et/ou en augmentant progressivement le nombre de personnes pouvant recourir à l'assistance (en Slovaquie);
3. l'**extension** (systématique) de programmes bien établis, en incluant une population cible élargie ou de nouveaux groupes cibles (spécifiques) comme les personnes vulnérables et/ou en élargissant la nature de l'assistance fournie (notamment dans quatre des principaux États membres bénéficiaires, à savoir l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni);
4. l'**introduction de mesures innovantes et spécialement conçues**, notamment en vue d'un retour plus durable et du développement d'une composante distincte de réinsertion (en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne).

En **Lettonie**, dans le contexte de l'élaboration d'une stratégie à long terme de gestion des retours, plusieurs projets de recherche ont été financés au titre du programme 2008 afin de développer les modèles de retour volontaire et de réinsertion les mieux adaptés au pays, compte tenu de la taille de la population cible, de la législation de l'UE et des meilleures pratiques d'autres pays. Dans le même ordre d'idées, en **Estonie**, grâce à plusieurs projets menés dans le cadre des programmes 2008 et 2009, les premiers pas vers l'introduction d'un programme d'assistance au retour volontaire et d'une structure de consultation et d'appui pour les rapatriés ont été accomplis. À **Malte**, deux projets au titre des programmes 2008 et 2009 ont servi à renforcer les activités d'assistance au retour volontaire. Un autre projet visait à renforcer les capacités de gestion à long terme de Malte en matière de retour. Dans ces trois pays, l'OIM comptait parmi les bénéficiaires des projets.

En **Finlande**, un projet pluriannuel entamé en 2009 visait à mettre en place un système global de retour volontaire. À ce jour, le pays ne dispose pas de programme national d'assistance au retour volontaire, et l'objectif du projet consiste à fournir une assistance au voyage et une aide financière à la réinsertion, à améliorer la coopération entre les opérateurs actifs dans le domaine du retour volontaire et à améliorer les informations disponibles pour les rapatriés potentiels.

De nombreux pays ont bénéficié des efforts de l'OIM pour fournir un paquet plus général de mesures en faveur du retour. Par exemple, en **Slovaquie**, dans le cadre d'une action sur l'assistance au retour volontaire et la réinsertion, l'OIM a organisé une campagne visant à approcher les migrants non enregistrés, en ciblant les zones où ils étaient supposés vivre. Grâce à cette campagne, 47 de ces personnes sont retournées dans leur pays, contre zéro l'année précédente. Aux **Pays-Bas**, l'OIM a mené à bien un projet destiné à informer et à conseiller les détenus, tout en renforçant la capacité d'assistance au retour volontaire dans les centres de détention en général. Au **Portugal**, au titre du programme 2008, l'OIM a aidé à mettre en place un réseau de partenaires nationaux et internationaux, essentiellement des ONG d'Amérique latine, afin de développer la structure d'assistance au retour volontaire. Dans le cadre d'un projet suivant, l'OIM, en plus de maintenir les services de base et de prévoir des mesures d'aide pour quelque 550 personnes, a encore amélioré le réseau, élaboré une stratégie de communication claire et renforcé les services de réinsertion ainsi que de suivi et d'assistance consécutifs à l'arrivée. En **Pologne**, l'OIM a fourni toute une série de services

en liaison avec les financements 2008 et 2009: promotion, assistance au voyage et à la réinsertion, formations pour le personnel des centres d'accueil, assistance aux personnes vulnérables, enregistrement et entretien d'une base de données et tenue d'une conférence afin de promouvoir l'idée du retour volontaire auprès des organisations non gouvernementales et des autorités.

Dans beaucoup d'autres pays, parallèlement aux actions destinées à consolider ou à étendre les programmes existants, le Fonds a été utilisé pour tester ou introduire de nouveaux éléments spécifiques. En **Slovaquie**, des actions consistaient à étendre les programmes existants en incluant aussi, outre les coûts habituels, un appui à la préparation de plans de réinsertion et une assistance à la réinsertion dans le pays de retour. En **Italie**, après une action de soutien au programme ordinaire en 2008, l'accent a été mis sur les mesures de réinsertion en 2009.

Par ailleurs, dans plusieurs États membres (par exemple l'**Autriche**, la **Bulgarie**, l'**Espagne**, la **Finlande**, l'**Italie** et la **Pologne**), des projets ont été financés qui visaient l'apport d'une assistance spécifique aux personnes vulnérables telles que les familles, les mineurs ou les victimes de la traite des êtres humains. En **France**, une aide a été apportée à la fourniture de soins médicaux d'urgence et de logements appropriés au sens de la directive ainsi qu'à la mise au point de modalités de retour pour les mineurs non accompagnés bloqués dans la zone de transit à l'aéroport de Roissy. En **Hongrie**, le Fonds a servi à permis de réaliser le projet «Home again», dans le cadre duquel un petit nombre de Bosniaques présentant des problèmes de santé ont été rapatriés en étroite coopération avec des partenaires bosniaques appropriés et avec toute la diligence et le soin nécessaires.

Aux **Pays-Bas**, une petite organisation non gouvernementale a aidé les migrants à développer une activité économique dans leur pays de retour. Des volontaires ont élaboré des kits spéciaux et facilité ainsi le retour de 23 ressortissants de pays tiers avec un budget de 120 000 euros.

La **France** a profité du concours de l'UE pour entreprendre toute une série d'actions complémentaires dans ce domaine, allant des services de conseil et d'information aux incitations financières, en passant par des mesures spécifiques d'information et de réinsertion. Une action a consisté à étendre les prestations financières destinées à encourager le retour de ressortissants de pays tiers en séjour illégal au-delà du cadre du programme existant (3,5 millions d'EUR, 39 % du programme 2008). Une autre a permis, dans la région de Calais, d'aider des personnes à retourner dans leur pays d'origine, notamment en les sensibilisant aux risques liés à une tentative de passage au Royaume-Uni, aux conditions précaires qu'elles pourraient y trouver et aux risques inhérents à la poursuite d'un séjour illégal en France (0,9 million d'EUR). De manière générale, le Fonds a permis à la France de renforcer l'intérêt suscité par les incitations financières (en 2008, 2 227 migrants ont bénéficié du programme, soit une hausse de 9 % par rapport à 2007) et à augmenter l'ampleur des incitations par personne.

Au cours de la période de référence, le **Royaume-Uni** a alloué la part la plus importante de la contribution de l'UE au titre du Fonds, 14 millions d'EUR, aux mesures d'assistance au retour volontaire. Le Fonds a ainsi soutenu le programme d'assistance au retour volontaire et de réinsertion (*Voluntary Assisted Return & Reintegration Programme*, VARRP), le retour volontaire et la réinsertion des migrants détenus (*Voluntary Return and Reintegration of Detained Migrants*, VRRDM) et le dispositif d'incitation au retour (*Facilitated Return*

*Scheme*, FRS) (paiements en espèces). Le VARRP, tel que mis en œuvre au titre du programme 2008, est déjà apparu comme une réussite: par rapport aux années précédentes, on note une augmentation importante à la fois du nombre de demandes, des départs réels et de l'utilisation des mesures d'assistance à la réinsertion. L'élaboration de plans de retour individuels, en particulier, ainsi que la fourniture et le contenu de l'assistance à la réinsertion ont été jugés positivement par les personnes interrogées.

## B. Conseil et information

D'après les programmes, quelque 25,8 millions d'EUR ont été alloués à cet objectif. De nombreux États membres ont mené des actions d'information et de conseil (par exemple **Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, République tchèque et Slovaquie**)<sup>14</sup>.

Parmi les exemples d'actions menées dans ce domaine ayant une incidence sur une part importante de la population cible, on peut citer:

- le programme 2009 de la **Grèce**, qui a financé la mise à disposition d'interprètes, de travailleurs sociaux et de psychologues afin de fournir des services aux rapatriés, notamment à Athènes et en Crète (contribution de l'UE de 1 million d'EUR);
- aux **Pays-Bas**, l'aide de 2009 a servi à étendre la couverture géographique du réseau de «conseillers natifs» au-delà des grandes villes ainsi qu'à renforcer la coopération avec les autorités locales (contribution de l'UE d'environ 1 million d'EUR);
- en **Autriche**, quatre organisations non gouvernementales ont fourni des services de conseil aux ressortissants de pays tiers à l'intérieur des centres de détention comme à l'extérieur. Plus de 6 000 ressortissants de pays tiers ont été touchés dans les deux cas : quelque 19 % de ceux qui étaient en centre de détention ont décidé de retourner de leur plein gré dans leur pays, tandis que 58 % environ de ceux qui étaient en dehors des centres ont pris la même décision. La contribution de l'UE à l'ensemble des projets de 2008 et 2009 a atteint au total 1,8 million d'EUR;
- en **Allemagne**, les programmes 2008 et 2009 ont permis à plusieurs organisations non gouvernementales de fournir des services de conseil et d'information dans différents Länder, dans le cadre d'environ 25 projets, pour un montant proche de 2,2 millions d'EUR (contribution de l'UE). Grâce aux projets de 2008, 10 402 séances de conseil ont eu lieu et 1 382 personnes ont été rapatriées volontairement. À n'en pas douter pour ce qui concerne le programme 2008, les activités ont renforcé les structures de conseil ainsi que la coopération à cette fin et les réseaux entre les différents acteurs. En outre, du fait de la complémentarité avec les services disponibles dans le cadre du programme REAG/GARP, ces activités menées au titre du Fonds ont amélioré le taux de réussite de ce programme d'assistance au retour volontaire pour les réfugiés et les demandeurs d'asile (déboutés).

---

<sup>14</sup> Certains de ces projets sont toutefois des projets novateurs répondant à la priorité 3.

### C. Retours forcés

Environ 81 millions d'EUR ont été alloués à cet objectif selon les programmes. Tous les États membres ont cofinancé les retours forcés (à savoir gestion des vols, frais de voyage et de séjour pour les escortes et frais de voyage pour les rapatriés), sauf l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, le Portugal, la Suède et les Pays-Bas. Au **Royaume-Uni**, seul un petit projet visait à encourager un travail plus important avec d'autres États membres dans le domaine des retours forcés, et ce modèle a été exploité, notamment via des vols communs de retour; le programme concernait essentiellement le retour volontaire.

Dans la plupart des États membres, la part des dépenses liées aux retours forcés dans le budget total représentait entre 10 % et 30 %. Dans quatre des principaux bénéficiaires, notamment l'**Espagne** (6,3 millions d'EUR), la **France** (2,8 millions d'EUR), la **Grèce** (7,8 millions d'EUR) et l'**Italie** (6,9 millions d'EUR), une part considérable de la contribution de l'UE, en termes absolus, a été allouée à ces opérations au titre des deux programmes. En termes relatifs, la part des dépenses budgétisées était aussi élevée dans des pays avec des dotations moindres, comme à **Chypre**, au **Luxembourg** et en **Pologne**.

Outre les opérations de retour ordinaires, quelques projets novateurs ont été financés, parmi lesquels:

- en **Belgique**, deux projets («Retour des familles» et «Retour des personnes présentant des besoins spécifiques») ont été menés par les autorités afin de développer des solutions alternatives à la détention. Ces deux projets ont consisté l'aménagement de maisons familiales / centres d'accueil, afin de pouvoir s'occuper des familles / personnes présentant des besoins spécifiques séparément des autres résidents des centres fermés. Pour préparer le retour et une possible réinsertion dans les pays d'origine, des formateurs spécifiques ont été recrutés pour guider ces personnes tout au long de la procédure de retour et les aider sur une base quotidienne. À un stade précoce, la possibilité d'un retour volontaire est encore offerte. Le deuxième projet comprenait aussi la fourniture d'une assistance médicale et psychologique adaptée. Le premier projet a déjà fait l'objet d'une évaluation positive par certaines organisations non gouvernementales;
- en **Espagne**, des cours de premiers soins ont été donnés aux escortes policières participant aux opérations de retour sur des vols charter, des lignes maritimes régulières et des vols commerciaux où elles voyagent seules.

#### 5.2.4. *Exemples de projets menés au titre de la priorité 2*

D'une manière générale, la part des dépenses rentrant dans cette catégorie est restée très faible, sauf en **Irlande**. Cet État membre a utilisé 70 % de ses ressources pour financer des vols communs de retour, et notamment toute l'allocation de 2008.

Les États membres ont financé soit exclusivement des vols communs de retour (**Belgique, Chypre, France, Irlande, Italie, Luxembourg et Roumanie**), soit une combinaison de vols communs et de mesures de coopération et de renforcement de la capacité (**Bulgarie, Pologne, Slovaquie**), ou encore principalement l'échange de meilleures pratiques avec d'autres États membres, y compris des mesures préparatoires visant une meilleure coopération avec les pays tiers (**Lettonie, République tchèque et Royaume-Uni**).

#### A. Vols communs de retour

En règle générale, les États membres ont financé un vol ou un petit nombre de vols seulement. La contribution totale de l'UE aux vols communs s'est élevée à environ 3,6 millions d'EUR. Ces vols venaient compléter ceux coordonnés par Frontex.

#### B. Autres formes de coopération

En **Estonie**, un projet a été financé qui visait à renforcer la coopération opérationnelle relative à l'obtention des documents de voyage entre les services consulaires de Lettonie, de Lituanie et d'Estonie, d'une part, et les services de l'immigration dans les pays tiers, d'autre part.

#### 5.2.5. *Exemples de projets menés au titre de la priorité 3*

#### A. Moyens novateurs d'informer et de conseiller les rapatriés potentiels

Dans le cadre de deux projets de 2008, la **Bulgarie** a mené une campagne d'information afin de promouvoir le retour volontaire (des clips vidéo, un documentaire, du matériel d'information, notamment 53 000 prospectus, panneaux et brochures) et a amélioré la coopération entre les organisations non gouvernementales, l'OIM et les autorités compétentes dans ce domaine. De même, en **République tchèque**, une campagne a été menée à l'échelle nationale avec les ressources de 2008 et 2009.

Ayant constaté que les possibilités d'information et de conseil sur le retour n'étaient pas systématiquement partagées dans tout le pays, l'**Italie** a utilisé le Fonds pour mettre en place un «réseau de référence» d'autorités locales et d'organisations non gouvernementales sur tout son territoire, organiser des séances d'information et de sensibilisation et élaborer et distribuer à grande échelle du matériel d'information dans de nombreuses langues. En outre, dans le cadre d'un deuxième projet mené au titre du programme 2009, des formations destinées au personnel du réseau de référence ont été organisées ainsi que des séminaires avec des représentants de pays tiers. Conjugués à un exercice de cartographie des communautés de migrants destiné à affiner les méthodes de diffusion auprès de la population cible et à des sessions d'échange de pratiques et d'expériences en matière de retour entre tous les acteurs concernés par la priorité 4, ces projets ont contribué à jeter les fondements du développement de l'assistance au retour volontaire en Italie.

En **Grèce**, à la suite de visites d'étude dans d'autres États membres, le programme 2009 a soutenu le développement stratégique de l'assistance au retour volontaire en cofinçant une campagne d'information et en fournissant une aide au voyage à 300-400 personnes. Les résultats positifs de ce projet pilote ont incité à réorienter les ressources libérées au titre du programme révisé afin d'apporter à quelques centaines de personnes supplémentaires une aide similaire ainsi qu'une assistance consécutive au retour sous la forme d'argent de poche. Les autorités grecques ont l'intention d'augmenter sensiblement, avec l'aide du Fonds, l'aide publique apportée à ces opérations de retour volontaire dans les années à venir.

#### B. Mesures incitatives novatrices destinées à accroître le nombre de rapatriés volontaires et respectueuses de la dignité des personnes concernées (notamment réinsertion)

Au titre de la priorité 3, des projets d'assistance à la réinsertion (dont formation, projets de création d'entreprise, aide au démarrage et suivi dans le pays de retour, etc.) ont été financés

en **Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Hongrie, Lituanie et République tchèque.**

En **France**, des mesures de réinsertion ont été soutenues dans le cadre de chaque programme afin de renforcer la durabilité des retours dans certains pays africains. Après admission et élaboration de plans de retour individuels, les rapatriés ont eu la possibilité de développer des activités économiques et de recevoir une aide à la création d'entreprises sur place.

En **Suède**, 9 des 13 projets menés dans le cadre des deux programmes relevaient de la priorité 3. Tous visaient la mise en place de nouveaux modes de coopération entre les différentes entités. Dans l'un de ces projets, une coopération s'est instaurée entre la chambre de commerce et une autorité chargée de l'immigration dans un pays africain. Des séances d'information et de formation ont été organisées pour 200 ressortissants du pays concerné, des projets économiques individuels ont été élaborés et une visite a été organisée pour 15 personnes afin qu'elles se préparent sur place. Le projet a également permis de soutenir des établissements d'enseignement dans le pays concerné.

En **Belgique**, 22 des 35 projets mis en œuvre dans le cadre des deux programmes répondaient à la priorité 3. Certains projets visaient à améliorer les stratégies de retour et à renforcer la capacité en général dans le pays, par exemple via un programme de formation pour les conseillers en retour. Des mesures spécifiques de réinsertion au titre de cette priorité ont également été soutenues dans le cadre des deux programmes, à concurrence de 2,5 millions d'EUR au total, à savoir notamment:

- des mesures de renforcement de la capacité (dans le contexte du développement de nouvelles méthodologies, un projet de recherche sur les meilleures pratiques en matière de retour et de réinsertion des personnes présentant des handicaps mentaux et physiques dans six États membres, d'une part, et des projets visant à remédier aux faiblesses, sur le plan des capacités, des partenaires non gouvernementaux qui jouent un rôle dans la stratégie nationale d'assistance au retour volontaire, d'autre part); et
- une aide aux opérations individuelles de retour représentant une extension des pratiques de réinsertion actuelles, associée à l'élaboration de nouvelles méthodologies (quatre projets de l'OIM visant à concevoir des «paquets d'assistance» sur mesure en tant qu'ajout novateur au programme générique de réinsertion existant, et deux projets de Caritas destinés à des groupes / pays spécifiques concernant un programme d'assistance au retour volontaire plus complet, incluant notamment une aide à la réinsertion et un suivi dans le pays de destination).

En **Allemagne**, 44 des 99 projets réalisés au titre des deux programmes entraient dans le cadre de la priorité 3, pour un total de 5,6 millions d'EUR (environ 41 % du budget total alloué au Fonds). À l'exception de deux projets sur les documents de voyage, des plans de retour novateurs et d'autres mesures destinées à augmenter les retours volontaires ont été cofinancés. Certains projets ont mis l'accent sur des groupes cibles ou pays de retour particuliers, tandis que d'autres privilégiaient de nouvelles formes d'assistance à la réinsertion.

### C. Expérimentation de nouvelles méthodes de travail destinées à accélérer la délivrance des documents nécessaires aux rapatriés

Environ 5,5 millions d'EUR ont été alloués à la coopération avec les pays tiers selon les programmes, mais ce montant se rapporte aussi à des projets répondant à d'autres priorités.

Au titre de la priorité 3, de nombreux États membres ont réalisé des projets visant à instaurer une coopération effective, stable et durable avec les autorités de pays tiers, dans le but d'obtenir les documents de voyage nécessaires et de garantir la réussite et la rapidité des éloignements. On donne ci-après quelques exemples de la mesure dans laquelle l'aide financière a été utilisée de manière innovante et a produit des résultats directs:

- en **Roumanie**, un nouveau mécanisme de coopération avec les missions diplomatiques de pays tiers n'ayant pas d'ambassade dans le pays a été élaboré. Pour la première fois, les services roumains ont pu discuter, dans quelque quinze missions, de cas concrets avec les autorités des pays tiers chargées de l'immigration. Ces discussions ont permis d'accélérer les procédures et ont amélioré les relations de travail;
- en **Pologne**, les ressources des programmes 2008 et 2009 ont servi à mettre en place un programme spécial destiné à faciliter les relations de travail avec les autorités de l'immigration d'un pays tiers essentiel, sur la base de visites régulières d'experts de ces autorités en Pologne et de visites des autorités polonaises dans ce pays. Les frais de voyage et de séjour étaient couverts ainsi que le transport des rapatriés potentiels des centres de détention vers les locaux utilisés pour l'identification. L'établissement de contacts directs et réguliers a grandement facilité le processus de réadmission et a jeté les bases d'une coopération effective, stable et à long terme;
- en **Slovénie**, une action destinée à améliorer la coopération avec les pays tiers en matière d'identification a permis d'instaurer une collaboration avec les organisations non gouvernementales et un réseau de traducteurs dans le but de fournir une assistance aux autorités lorsqu'elles communiquent avec les rapatriés potentiels;
- en **Espagne**, le Fonds a été utilisé pour soutenir systématiquement une série de séminaires de formation destinés aux autorités de l'immigration d'une dizaine de pays africains, à la fois dans leur pays et en Espagne. Grâce à la confiance mutuelle qui s'est instaurée dans ce cadre opérationnel, la communication et la coopération se sont améliorées;
- en **Suède**, un projet s'est efforcé d'améliorer les moyens d'identification des ressortissants de pays tiers par l'organisation de rencontres entre les autorités suédoises et l'autorité de l'immigration basée à l'aéroport international d'un pays d'origine essentiel pour la Suède, dans lequel les réadmissions étaient difficiles jusqu'alors.

#### D. Autres mesures novatrices

Les autorités de la **Grèce** ont entrepris, avec le financement de 2009, des visites d'étude dans d'autres États membres devant les aider à définir une stratégie nationale de promotion du retour volontaire.

Concernant la **Hongrie**, deux missions d'information ont été menées dans un pays tiers particulièrement important afin d'établir un rapport complet et à jour sur le pays et d'améliorer la qualité des services de conseil. Ces missions ont été préparées de concert avec des experts d'autres États membres et de l'OIM.

Dans certains pays, les actions se sont concentrées sur la gestion de l'information dans le cadre de cette priorité. En **Belgique**, des outils informatiques ont été développés aux fins de la gestion des dossiers dans les centres fermés, afin d'accélérer la coopération entre les autorités de l'immigration et les autorités policières et en vue de la centralisation et de l'analyse des données sur les séjours irréguliers. En **Espagne**, l'action dans ce domaine a porté sur un système informatique intégré destiné à la gestion du programme de retour volontaire.

#### 5.2.6. Exemples de projets menés au titre de la priorité 4

##### A. Évaluation et recherche

Plusieurs États membres ont mené des études au titre de cette priorité:

- l'**Autriche** a financé un projet visant à comparer les activités nationales existantes en matière de retour volontaire en ce qui concerne la population cible, les coûts et les mécanismes de coopération, ainsi qu'à développer des synergies et exploiter les économies d'échelle;
- la **Bulgarie** a mis au point une stratégie intégrée servant de base à son programme stratégique national pour la gestion intégrée des retours durant la période 2011-2013. Un plan d'action a été élaboré afin de la mettre en œuvre et, par l'intermédiaire d'un groupe de travail impliquant aussi des organisations non gouvernementales, les meilleures pratiques en vigueur dans d'autres États membres ont fait l'objet de recherches plus approfondies;
- le **Portugal** a cartographié les communautés d'immigrants et leurs moyens d'information, sur la base d'entretiens avec les parties prenantes, de manière à mieux faire connaître à ces communautés les possibilités offertes par son programme de retour.

##### B. Activités de formation et d'échange

Dans l'ensemble, les projets dans ce domaine ont servi à financer des formations destinées aux officiers de police (escortes) sur les normes et meilleures pratiques en matière de retour forcé (**Chypre, Italie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie**) et au personnel de différentes autorités nationales sur la gestion des retours en général (**Pologne, Lettonie, Lituanie, Slovaquie**), ainsi que des formations en langues (**Lettonie, Slovaquie**) ou sur les normes relatives aux droits de l'homme et/ou au retour (**Bulgarie, Hongrie**). En **Grèce**, une série de séminaires a été organisée pour les officiers de police sur différents aspects de la gestion des retours, notamment les pratiques en matière d'escorte, les procédures de réadmission, les normes relatives aux droits de l'homme et le traitement des personnes vulnérables. Bien que ces séminaires n'aient pas été d'une grande ampleur, l'approche suivie, systématique et très complète, constituait une innovation. En **Pologne**, une fondation a organisé des formations à l'intention du personnel afin d'améliorer les services dans les petits centres d'une région bien précise bordant l'Ukraine et a publié un guide de bonnes pratiques.

Certains États membres ont utilisé le Fonds afin de permettre à leur personnel de tirer les leçons des expériences d'autres États membres. La **Hongrie** a financé des visites d'étude dans plusieurs États membres pour le personnel des instances exécutives et judiciaires impliquées dans les procédures de retour, tandis que la **Lituanie** a financé des visites de ce genre pour les escortes et le personnel des autorités chargées des retours. La **Lettonie** a consacré 53 % de ses



ressources de 2008 à trois projets répondant à cette priorité: l'un consistait en séminaires sur les meilleures pratiques et en visites dans d'autres États membres, un autre en une formation à la gestion des retours pour les garde-frontières et les autorités de l'immigration, et un troisième en une formation linguistique pour les services impliqués dans la gestion des retours. Divers projets de formation ont en outre bénéficié de la participation ou d'une contribution d'experts d'autres États membres.

Jusqu'à présent, le Fonds n'a pas été utilisé pour organiser des formations nationales axées spécifiquement sur l'application de la directive «retour» et destinées aux praticiens, bien que la **Hongrie** ait organisé une conférence entre États membres sur la directive. C'est qu'il est probablement trop tôt, compte tenu de la date limite fixée pour la transposition, à savoir le 24 décembre 2010.

## **6. ÉVALUATION PRÉLIMINAIRE GLOBALE SUR LA MISE EN ŒUVRE**

### **6.1. Observations effectuées par les États membres**

#### *6.1.1. Sur les résultats obtenus*

Les États membres ont émis une évaluation globale (partiellement) positive sur la mise en œuvre du Fonds. Ils indiquent qu'au moins pour le programme 2008, qui s'est terminé durant la période sous revue, les résultats escomptés, tels que définis dans la stratégie pluriannuelle, ont été réalisés pour l'essentiel.

Dans ce contexte, plusieurs États membres mettent en exergue des réussites particulières concernant le retour volontaire: l'élaboration d'une approche globale pour les politiques nationales d'appui au retour volontaire (Italie); le développement d'une capacité accrue de déploiement des activités d'assistance au retour volontaire (Estonie, Malte et Roumanie); la mise en œuvre de programmes d'assistance au retour volontaire, y compris l'introduction de nouveaux outils, d'un site web et d'un service téléphonique gratuit ainsi qu'une évaluation des programmes (Hongrie); le renforcement des structures de conseil, qui rend plus efficace le programme d'assistance au retour volontaire existant (Allemagne); ou encore le fait que le Fonds ait simplement permis à un plus grand nombre de migrants de retourner volontairement dans leur pays (Espagne), ou à de nombreux ressortissants de pays tiers de rentrer chez eux en bon ordre, dignement et durablement et de recevoir une aide à la réinsertion une fois là-bas (Royaume-Uni).

Plusieurs États membres ont souligné en outre l'utilité du Fonds pour aider la société civile à contribuer au retour volontaire. La Pologne a indiqué que, sans le Fonds, les organisations non gouvernementales n'auraient pas eu les ressources suffisantes pour mener des activités dans ce domaine, tandis que la Roumanie a fait état de premiers pas dans l'instauration de partenariats avec des organisations non gouvernementales au titre du Fonds, et le Portugal de la possibilité de continuer à améliorer le réseau de retour volontaire sur son territoire grâce au Fonds.

#### *6.1.2. Sur les défis qu'a représentés la mise en œuvre*

En même temps, de nombreux États membres ont souligné les problèmes soulevés par la mise en œuvre des deux premiers programmes.

- Premièrement, pour le programme 2008 certainement, les retards dans l’approbation des programmes annuels ont affecté la période d’exécution et, dans certains États membres, l’ampleur des crédits réellement engagés et dépensés. Les activités des deux premiers programmes ont eu lieu dans la plupart des cas en parallèle et sur une période d’exécution resserrée. Les États membres qui ont su planifier correctement et/ou anticiper sont parvenus à dépenser la totalité de la contribution de l’UE.
- Deuxièmement, les modalités de mise en œuvre et, notamment, les règles relatives à l’éligibilité des dépenses ont été jugées trop compliquées. De nombreux États membres ont considéré que la charge de travail administrative qui en a résulté en termes d’orientations, de contrôles de gestion et d’audits n’était pas proportionnelle à l’objectif d’exécution efficace du programme de financement compte tenu de la taille des allocations.
- Troisièmement, les procédures de sélection ouvertes et élargies n’ont pas toujours conduit à des propositions de projet pertinentes, peut-être en raison de facteurs nationaux tels que l’existence d’un nombre limité d’entités habilitées et/ou désireuses de mener des projets pour le Fonds, de contraintes administratives ou d’exigences de notification spécifiques imposées par les règles nationales, le calendrier retenu pour la mise en œuvre effective des projets, etc. Il est aussi possible, toutefois, que les règles de l’UE aient paru lourdes aux organisations potentiellement candidates, notamment les exigences en matière de piste d’audit et de documentation ou les limites d’éligibilité. Par exemple, les dépenses liées à l’aide à la réinsertion consécutive au retour étaient limitées à six mois, ce qui a parfois empêché l’adoption de solutions sur mesure.

Par conséquent, les États membres se sont sentis contraints de revoir leurs programmes annuels afin de garantir une utilisation optimale de la contribution de l’UE. Pour le programme annuel 2008, la Commission a approuvé dix programmes révisés, dont au moins cinq visaient essentiellement à adapter le programme eu égard au résultat de l’appel ouvert à propositions, tandis que trois autres découlaient de révisions de la planification budgétaire nationale.

Afin d’aplanir ces difficultés, et se fondant sur le retour d’informations provenant des États membres, la Commission a considérablement simplifié le cadre global des règles d’éligibilité des dépenses, a étendu à un an la durée du financement de l’assistance à la réinsertion consécutive au retour et a porté la période d’éligibilité de deux ans à deux ans et demi, tout en accordant un délai plus long pour la soumission des programmes révisés, ce qui a permis une meilleure absorption de la contribution de l’UE. Par ailleurs, le Fonds étant un nouvel instrument financier de l’UE, les différents États membres qui éprouvaient des difficultés au départ ont bénéficié d’orientations plus soutenues de la part de la Commission. Les effets de ces changements seront certainement plus visibles au moment de la mise en œuvre des programmes de 2010 et au-delà.

## **6.2. Évaluation par la Commission**

Après avoir reçu les rapports des États membres et compte tenu des autres informations disponibles, provenant notamment des missions de suivi, la Commission constate que, malgré certaines difficultés initiales et quelques problèmes spécifiques liés aux règles et à la mise en

œuvre, le Fonds se montre à la hauteur de son objectif, qui est de renforcer l'application d'une gestion intégrée des retours dans les États membres.

- Dans plusieurs États membres, des campagnes spécifiques ont permis de communiquer davantage d'informations sur les possibilités de retour en les diffusant largement parmi les communautés de migrants. Dans certains cas, ces **efforts d'information** reposaient sur l'expérience pratique de personnes ayant été rapatriées, auteurs d'une réinsertion réussie dans leur pays d'origine.
- Le Fonds a soutenu l'introduction ou la consolidation de pratiques en matière de gestion des retours qui étaient jusqu'alors quasi inexistantes dans de nombreux États membres. Des projets sont parvenus à renforcer la capacité des services gouvernementaux, en coopération avec des organisations non gouvernementales et/ou l'OIM, à encourager le retour volontaire des migrants et des demandeurs d'asile. **Les programmes d'assistance au retour volontaire ont été consolidés ou étendus** afin de venir en aide à un plus grand nombre de ressortissants de pays tiers. Plusieurs projets concernant les services de conseil et la réinsertion ont soutenu **l'élaboration d'outils novateurs et plus ciblés pour la gestion des retours, qui pourront être déployés de façon plus systématique dans les années à venir.**
- En outre, grâce au Fonds, des États membres ont pu offrir des **mesures d'incitation financière** plus nombreuses ou plus généreuses **et/ou une aide aux rapatriés afin qu'ils créent des activités génératrices de revenus, gage de retours durables.**
- Concernant le **retour forcé, le Fonds a été cohérent avec les activités de l'agence Frontex en matière de coordination des opérations communes de retour.** Les États membres ont bien utilisé les ressources allouées au titre du Fonds pour des vols de retour nationaux et communs, qui sont venus compléter les efforts accomplis par l'agence.
- En outre, les projets de coopération entre les États membres et les pays de retour ont permis d'augmenter le nombre d'éloignements en **améliorant les modalités du travail avec les pays tiers concernant l'identification et la délivrance des documents de voyage.**
- Enfin, le Fonds a aussi ouvert des perspectives en matière d'**échange d'expériences entre États membres.** Les États membres moins expérimentés utilisent ce financement pour apprendre des États membres qui ont acquis davantage d'expérience.

Au niveau des résultats, le Fonds a donc déjà sans aucun doute entraîné l'optimisation des mesures d'assistance au retour volontaire, une réduction de la durée des séjours en centres d'accueil et/ou de détention, une meilleure diffusion des informations sur les possibilités de retour auprès de la population cible et une augmentation du nombre de ressortissants de pays tiers qui saisissent effectivement l'occasion d'être rapatriés, dans des conditions de plus grande dignité et avec de meilleures perspectives que s'ils avaient fait l'objet d'un éloignement forcé.

## 7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 7.1. Possibilités d'amélioration pour le reste de la période pluriannuelle

L'évaluation ci-dessus se fondait uniquement sur les deux premières années de programmation du Fonds, sans rapports de clôture disponibles. Le présent rapport a été soumis en temps utile pour aider le Parlement européen et le Conseil à préparer le prochain cadre financier pluriannuel, mais pas encore pour fournir une évaluation globale et finale.

Les résultats ne sont pas nécessairement représentatifs. Les deux premiers programmes annuels ont été rédigés et mis en œuvre de toute urgence et avec une expérience limitée de la gestion partagée (projets de retour volontaire s'adressant à des groupes cibles spécifiques au titre des programmes du FER (2000-2007) et quelques projets transnationaux en gestion directe (2005-2007)).

L'exercice de programmation en 2010 a été nettement plus rapide. Grâce à l'expérience acquise durant cette première phase et aux modifications apportées aux modalités de mise en œuvre, les États membres sont en bonne position pour mieux tirer parti de l'utilisation des fonds.

À l'avenir, les programmes pourraient accorder une plus grande priorité stratégique aux normes de l'UE et chercher plus systématiquement à renforcer la coopération entre les États membres. La mise en œuvre des actions gagnerait à une planification financière et à long terme plus stable et à des efforts visant à communiquer les résultats de manière plus efficace entre les parties prenantes et le monde extérieur.

- Le délai pour transposer la directive «retour» ayant expiré, les deux pièces maîtresses de la politique de retour de l'UE, c'est-à-dire le Fonds et la directive, sont désormais en place. Grâce à une augmentation des crédits durant la prochaine période, le **Fonds dotera les États membres des moyens nécessaires pour faire de la conformité aux exigences essentielles de la directive et aux principes inséparables de la primauté du retour volontaire et d'un traitement humain et digne des rapatriés potentiels, qui sont la pierre angulaire de la gestion des retours, une réalité concrète dans toute l'UE.** Ainsi, les États membres pourront intensifier les efforts déployés en matière de retour volontaire, remettre à neuf et moderniser les centres de détention pour les mineurs et les familles, élaborer des programmes de formation sur les normes de l'UE et de nouveaux outils de suivi et d'évaluation, et mieux accompagner la période précédant le départ volontaire fixée par la directive, et au-delà le cas échéant, en fournissant les meilleurs services possibles de conseil et d'assistance au retour volontaire.
- **Avec l'aide du Fonds, les États membres pourraient faire bien plus pour promouvoir une coopération concrète et réduire les doubles emplois dans la collaboration avec les pays tiers et au niveau des formations et de la collecte d'informations sur la situation dans les pays de retour.** Sur un plan général, les États membres ont maintes fois insisté sur la nécessité d'une coopération accrue en matière de documents de voyage, de contacts avec les pays tiers, de procédures de réadmission, etc. Or, le montant relativement réduit des crédits alloués à la priorité 2 est loin de refléter l'ampleur du défi. Jusqu'à présent, les États membres n'ont pas exécuté de projets qui visaient à élaborer conjointement des plans de retour sur

mesure, des politiques de réinsertion, des missions de suivi ou un mode de coopération avec les services consulaires de certains pays de retour. Certes, de tels projets peuvent exiger une coordination accrue et/ou l'équilibrage des différents systèmes de financement nationaux, mais les besoins de coopération ne peuvent se satisfaire des seules «actions communautaires» et du budget de Frontex sur les vols communs de retour. Les États membres sont invités à mieux exploiter les possibilités du Fonds et à coopérer plus activement. Des économies d'échelle s'ensuivront qui démontreront plus encore la valeur ajoutée des ressources de l'UE dans ce domaine.

- Il est admis que le mécanisme de mise en œuvre du Fonds, via des programmes annuels à approuver chaque année, n'est pas nécessairement adapté au soutien d'activités récurrentes telles que les opérations (communes) de retour volontaire et forcé. **Les États membres pourraient davantage exploiter la possibilité de mettre en place des projets pluriannuels**, par exemple des programmes d'assistance au retour volontaire comprenant un volet «réinsertion», conformément au cadre réglementaire, réduisant par là la fréquence des procédures de sélection et donnant plus de stabilité à la planification financière pluriannuelle.
- **Les effets d'apprentissage du Fonds peuvent être encore renforcés.** Afin de susciter des projets novateurs et de développer les possibilités d'échanges d'informations, les États membres devraient partager davantage d'informations sur les projets, sur une base tant bilatérale que multilatérale. Cette responsabilité devrait être confiée aux ministères concernés, au-delà de la mission des «autorités responsables» désignées et/ou des bénéficiaires des projets. Dans le domaine de la réinsertion notamment, il y a beaucoup à gagner à l'échange d'informations, les projets les plus réussis étant ceux qui s'écartent des mesures d'incitation purement financières (forfaits) pour favoriser une approche plus individuelle, personnalisée, de la «reconstruction» de la vie des rapatriés. Dans le but de faciliter ce processus, la Commission, entre autres choses, mettra en place un réseau sur le retour volontaire en se fondant sur les actions communautaires de 2010, créera une base de données sur les projets financés à l'intention des États membres et élaborera du matériel et des actions de communication sur le Fonds d'ici 2012.
- Enfin, reconnaissant l'importance du rôle joué par l'OIM dans le soutien aux activités que mènent les États membres au titre du Fonds, la Commission poursuivra ses efforts visant à **renforcer ses relations de travail avec l'OIM dans le cadre du dialogue continu sur la politique migratoire** et le développement de l'approche globale de la question des migrations.

## 7.2. Préparation de la prochaine évaluation ex post (2012)

La prochaine étape importante pour le Fonds est le rapport d'évaluation ex post pour la période 2008-2010<sup>15</sup>. Conformément à l'acte de base, le rapport de la Commission doit être présenté pour le 31 décembre 2012.

Les préparatifs sont en cours. Malheureusement, l'on ne peut attendre des États membres qu'ils notifient les résultats du programme annuel 2010 d'ici le 30 juin 2012, comme indiqué dans l'acte de base, puisque la période d'éligibilité correspondante court jusqu'au second

---

<sup>15</sup> Article 50, paragraphe 3, point c), de l'acte de base du Fonds pour le retour

semestre de 2012. Afin de fournir des données complètes sur 2010, les États membres seront donc invités à soumettre leurs contributions plutôt pour la fin octobre 2012.

Partant du présent rapport intermédiaire, l'évaluation ex post pour 2008-2010 pourrait présenter une image plus complète de l'intervention du Fonds (réalisations) au niveau national et de l'UE et de son incidence globale sur l'application des normes de l'UE relatives au retour et à la gestion intégrée des retours dans les États membres. À cette fin, l'objectif global consisterait à:

- déterminer les résultats concrets, tels que le nombre de ressortissants de pays tiers qui ont directement bénéficié des actions sur les opérations et de l'assistance fournie au titre du Fonds et le nombre de ressortissants de pays tiers directement ou indirectement affectés par toutes les activités de financement (c'est-à-dire y compris les mesures générales de renforcement de la capacité, la coopération avec les pays tiers et la coopération avec d'autres États membres), et ce en utilisant une méthodologie commune;
- établir clairement la distinction entre les résultats obtenus dans le cadre des opérations de retour forcé, d'une part, et volontaire, d'autre part, et distinguer également les différentes catégories du groupe cible, par exemple les demandeurs d'asile (déboutés) et les réfugiés d'un côté, et les immigrants illégaux - en ce compris les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée - de l'autre;
- évaluer la mesure dans laquelle l'intervention du Fonds a contribué au développement global de chaque système national de retour, compte tenu de la stratégie décrite dans le programme pluriannuel et des objectifs nationaux spécifiques définis;
- évaluer la mesure dans laquelle l'intervention du Fonds a contribué à l'application des normes de l'UE, en particulier la directive «retour»; et
- enfin, mesurer les résultats obtenus au regard du rapport entre les ressources de l'Union allouées au titre du Fonds et les contributions nationales totales (financières et autres) et recenser tout autre facteur pertinent ayant eu une incidence sur l'intervention.