

# Procédure file

Informations de base	
COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Décision	2005/0049(COD) Procédure terminée
Programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires": Fonds européen pour le retour 2008-2013	
Abrogation <a href="#">2011/0366(COD)</a> Modification <a href="#">2012/0252(COD)</a>	
Sujet 7.10.06 Asile, réfugiés, personnes déplacées; Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) 7.10.08 Politique d'immigration	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	<b>LIBE</b> Libertés civiles, justice et affaires intérieures		06/06/2005
		PPE-DE <a href="#">KUDRYCKA Barbara</a>	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	<b>AFET</b> Affaires étrangères		21/07/2005
		Verts/ALE <a href="#">ŽDANOKA Tatjana</a>	
	<b>DEVE</b> Développement		31/08/2005
		PPE-DE <a href="#">FERNÁNDEZ MARTÍN Fernando</a>	
	<b>BUDG</b> Budgets		09/06/2005
		ALDE <a href="#">DEPREZ Gérard</a>	
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil	Réunion	Date
	<a href="#">Agriculture et pêche</a>	<a href="#">2797</a>	07/05/2007
	<a href="#">Justice et affaires intérieures(JAI)</a>	<a href="#">2683</a>	12/10/2005
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	<a href="#">Justice et consommateurs</a>	FRATTINI Franco	

Événements clés			
06/04/2005	Publication de la proposition législative	<a href="#">COM(2005)0123</a>	Résumé
22/06/2005	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
12/10/2005	Adoption de résolution/conclusions par le		Résumé

	Conseil		
06/11/2006	Vote en commission, 1ère lecture		
28/11/2006	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	<a href="#">A6-0425/2006</a>	
14/12/2006	Résultat du vote au parlement		
14/12/2006	Décision du Parlement, 1ère lecture	<a href="#">T6-0591/2006</a>	Résumé
07/05/2007	Adoption de l'acte par le Conseil après la 1ère lecture du Parlement		
23/05/2007	Signature de l'acte final		
23/05/2007	Fin de la procédure au Parlement		
06/06/2007	Publication de l'acte final au Journal officiel		

### Informations techniques

Référence de procédure	2005/0049(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Législation
Instrument législatif	Décision
	Abrogation <a href="#">2011/0366(COD)</a> Modification <a href="#">2012/0252(COD)</a>
Base juridique	Traité CE (après Amsterdam) EC 063-p3b
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	LIBE/6/27951

### Portail de documentation

Document de base législatif		<a href="#">COM(2005)0123</a>	06/04/2005	EC	Résumé
Document annexé à la procédure		<a href="#">SEC(2005)0435</a>	06/04/2005	EC	
Comité des régions: avis		<a href="#">CDR0144/2005</a>	16/11/2005	CofR	
Avis de la commission	DEVE	<a href="#">PE364.914</a>	01/02/2006	EP	
Projet de rapport de la commission		<a href="#">PE368.065</a>	07/02/2006	EP	
Comité économique et social: avis, rapport		<a href="#">CES0234/2006</a>	14/02/2006	ESC	
Amendements déposés en commission		<a href="#">PE370.171</a>	09/03/2006	EP	
Avis de la commission	AFET	<a href="#">PE369.926</a>	24/03/2006	EP	
Avis de la commission	BUDG	<a href="#">PE367.621</a>	28/03/2006	EP	
Document de base législatif complémentaire		<a href="#">COM(2005)0123/2</a>	24/05/2006	EC	Résumé
Document annexé à la procédure		<a href="#">COM(2006)0239</a>	24/05/2006	EC	Résumé
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique		<a href="#">A6-0425/2006</a>	28/11/2006	EP	

Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique	<a href="#">T6-0591/2006</a>	14/12/2006	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	<a href="#">SP(2007)0303</a>	24/01/2007	EC	
Projet d'acte final	<a href="#">03692/1/2006</a>	23/05/2007	CSL	
Document de suivi	<a href="#">COM(2011)0448</a>	20/07/2011	EC	Résumé
Document de suivi	<a href="#">SEC(2011)0940</a>	20/07/2011	EC	
Document de suivi	<a href="#">COM(2011)0858</a>	09/12/2011	EC	Résumé
Document de suivi	<a href="#">C(2011)9771</a>	22/12/2011	EC	
Document de suivi	COM(2014)0230	23/04/2014	EC	Résumé
Document de suivi	COM(2018)0456	12/06/2018	EC	Résumé
Document de suivi	SWD(2018)0335	12/06/2018	EC	

### Informations complémentaires

Commission européenne

[EUR-Lex](#)

### Acte final

[Décision 2007/575](#)  
[JO L 144 06.06.2007, p. 0045](#) Résumé

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

**OBJECTIF** : dans le cadre du programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires» 2007-2013, établir un Fonds européen pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier pour la période 2008-2013.

**ACTE PROPOSÉ** : Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil.

**CONTEXTE** : Dans ses orientations stratégiques pour la définition des perspectives financières 2007-2013 (INI/2004/2209), la Commission a mis l'accent sur la nécessité de mettre en place un Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) comme fondement indispensable de l'Union européenne et corollaire des objectifs de croissance économique et de développement durable. Il s'agit de promouvoir avec le même degré d'intensité les 3 facettes de l'ELSJ (liberté ? sécurité ? justice) dans le contexte d'une approche équilibrée des problèmes soulevés par l'immigration clandestine, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Parallèlement, le programme de la Haye de novembre 2004, a défini un nouveau calendrier destiné à poursuivre l'élaboration des politiques communes de migration et d'asile et à promouvoir la mise en place d'un système intégré de contrôle des frontières extérieures de l'UE et de gestion des flux migratoires entre États membres, incluant un volet financier. C'est dans ce contexte qu'est proposé le présent programme-cadre qui se fonde sur les résultats acquis depuis le Conseil européen de Tampere (1999) et propose une réponse intégrée de la gestion des flux migratoires entre États membres avec des ressources financières tangibles.

L'objectif fondamental du programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » est d'assurer, dans un souci de simplification et de rationalisation des instruments proposés, un partage équitable et solidaire des responsabilités financières entre États membres découlant de la mise en œuvre de politiques communes d'immigration et d'asile. Doté de 5,866 milliards EUR de 2007 à 2013, le programme-cadre mettrait en place quatre mécanismes de solidarité financière -ou Fonds- ayant chacun des bases juridiques différentes :

- le « Fonds pour les frontières extérieures », en complément des activités de l'Agence FRONTEX de gestion des frontières extérieures de l'Union (voir COD/2005/0047) ;
- le « Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers » (voir CNS/2005/0048) ;
- le « Fonds européen pour le retour » ;
- le « Fonds européen pour les réfugiés », relayant l'actuel Fonds européen pour les réfugiés 2005-2010 (voir COD/2005/0046).

**CONTENU** : la présente proposition concerne plus particulièrement le Fonds européen pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Il est destiné à aider les États membres, et singulièrement ceux dont l'adhésion est récente, à appliquer le principe d'une « gestion intégrée des retours » fondée sur une double exigence : le respect des droits individuels des personnes à éloigner et la lutte contre l'immigration clandestine. L'objectif majeur du Fonds est donc de parvenir à améliorer la gestion des retours sur un plan national en tenant compte de la législation communautaire existante et en se basant sur le principe d'une gestion solidaire des retours. Fondé sur l'article 63 point 3 b) du TCE, le Fonds poursuivrait les objectifs : améliorer l'organisation et la mise en œuvre de plans nationaux de retours ; renforcer la coopération entre les États membres dans ce domaine ; encourager les États membres à appliquer de manière efficace et uniforme les normes communes pour le retour en fonction de l'évolution de la politique menée dans ce domaine.

Outre la mise en œuvre au plan national de pratiques ayant fait leurs preuves dans d'autres États membres en matière de retour, le Fonds entendrait également appuyer des plans intégrés ou conjoints de retour visant à garantir un retour durable des personnes éloignées. Les États membres qui le souhaitent pourraient accompagner ces mesures d'aide à la réintégration dans le pays d'accueil.

En principe, le Fonds couvrirait le retour tant des immigrés que des demandeurs d'asile ayant fait l'objet d'une décision négative.

-Actions éligibles : le Fonds co-financerait des actions éligibles dans les États membres portant sur :

- l'organisation des retours : amélioration de l'obtention des documents de voyage des personnes à éloigner ; facilitation des retours volontaires ; mise en œuvre de programmes de retours forcés ;
- la coopération opérationnelle : mise en place de plans de retours conjoints ; échanges d'informations sur le retour de personnes vulnérables ; actions conjointes de réintégration et de surveillance des personnes rapatriées ;
- la mise en œuvre commune de la législation : renforcement de la capacité des autorités compétentes à appliquer des plans de retour rapides et efficaces ; organisations de formations conjointes sur les aspects juridiques et pratiques de l'éloignement ; mise en œuvre des accords et meilleures pratiques définies par l'Agence FRONTEX.

La proposition établit en outre une liste de mesures d'accompagnement qui peuvent également bénéficier d'un soutien : dépenses inhérentes au retour des personnes concernées, frais d'hébergement et d'escorte ; frais médicaux préalables à l'éloignement des immigrants ; frais suivant directement l'éloignement et éventuellement, mesures de réintégration).

.des actions transnationales et d'intérêt communautaire (à l'initiative de la Commission et dans le cadre de son programme de travail annuel) : elles représenteraient 7% des ressources disponibles du Fonds et viseraient à améliorer la coopération entre États membres en matière de politique d'immigration et d'intégration. Elles comporteraient également un volet spécifiquement destiné à des groupes-cibles définis dans la proposition.

-Mécanisme financier : pour les actions éligibles dans les États membres, la participation financière du Fonds prendrait la forme de subventions accordées directement aux États membres (la participation UE pouvant aller jusqu'à 60% si les actions correspondent à des priorités communautaires). Les États membres de la zone UE-15 recevraient 300.000 EUR/an alors que les 10 nouveaux États membres et ceux qui adhèreraient à l'Union entre 2008 et 2013 recevraient 500.000 EUR/an. Le solde des ressources annuelles serait réparti entre États membres en fonction d'une double clé de répartition : 70% proportionnellement au nombre de ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de retour au cours des 3 dernières années et 30% proportionnellement au nombre de rapatriements (volontaires ou non) effectués de manière satisfaisante au cours des 3 dernières années.

-Mise en œuvre : l'ensemble des dispositions de mise en œuvre a été conçu dans un esprit de rationalisation et de simplification des procédures. Elles sont identiques pour les 4 Fonds : cycles pluriannuels de programmation (2 périodes de programmation: 2008-2010 et 2011-2013) sur base d'orientations fixées par la Commission ; allocations de ressources et programmation opérationnelle annuelles ; évaluations pluriannuelles. Le Fonds favoriserait la concentration des ressources sur les objectifs stratégiques dans le contexte d'une gestion essentiellement nationale, décidée en étroite concertation avec la Commission.

À noter que le cofinancement de mesures de retour des demandeurs d'asile déboutés ne pourra intervenir qu'à compter du 01.01.2008, de manière à permettre la pleine application du premier cycle de programmation prévu par la décision sur le Fonds européen pour les réfugiés II (voir COD/2005/0046). En conséquence, aucun financement n'est prévu en 2007.

-Cohérence et proportionnalité du Fonds: le principe fondamental étant celui de la responsabilité des États membres dans la mise en œuvre de la gestion des retours, les budgets nationaux resteront la principale source de financement des investissements et des dépenses prévues dans ce domaine. Le Fonds servira uniquement à soutenir des actions ayant une plus-value européenne et à aider les États membres à mettre en œuvre, au plan national, les principes d'une gestion intégrée des retours.

La proposition devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Pour connaître les implications financières de la présente proposition, se reporter à la fiche financière.

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

---

Le Conseil a adopté un certain nombre de conclusions sur la politique de retour des ressortissants en séjour irrégulier sur le territoire des États membres. Il estime ainsi que :

- la gestion des retours est un élément essentiel d'une stratégie globale pour la gestion efficace des flux migratoires. Dans le cadre d'une politique cohérente en matière d'immigration, elle peut s'avérer bénéfique pour le pays d'accueil, le pays de retour et les personnes concernées. Le retour volontaire est une composante importante d'une stratégie équilibrée, efficace et viable à long terme en matière de retour et de réinsertion, le cas échéant, des demandeurs d'asile déboutés, des personnes qui bénéficient actuellement du système d'asile ou de protection internationale mais qui souhaiteraient rentrer dans leur pays d'origine, et des autres immigrants. Une telle stratégie doit nécessairement inclure la perspective, au besoin, d'un retour forcé ;
- de manière plus générale, la mise en œuvre de politiques d'immigration et d'asile compatibles avec les programmes de renforcement des capacités et d'aide au développement engagés dans les pays de retour, et complémentaires de ces programmes, peut favoriser la viabilité à plus long terme des retours volontaires organisés par les États membres. De même, une coopération accrue entre le pays d'accueil et le pays de retour ainsi qu'avec les organisations internationales et non gouvernementales concernées peut contribuer à la bonne fin des programmes de retour volontaire ;
- la politique du retour volontaire peut donner d'autant plus de résultats qu'elle est appliquée à un grand nombre de ressortissants de pays tiers qui souhaitent rentrer chez eux, y compris, les demandeurs d'asile déboutés ou ceux qui sont en attente d'une décision définitive, qui bénéficient d'une protection temporaire et, le cas échéant, pour les clandestins ;

- outre les programmes de retour volontaire à caractère général, il peut s'avérer particulièrement profitable de mettre sur pied des programmes adaptés à la situation et aux besoins spécifiques de catégories particulières de personnes, notamment des personnes considérées comme plus vulnérables ou ayant des besoins particuliers. Des programmes sur mesure pourraient aussi être envisagés pour certains pays de destination. Les programmes d'aide au retour volontaire de personnes possédant des qualifications et compétences professionnelles, et les programmes offrant aux personnes qui n'ont pas de qualification professionnelle, immédiatement après leur retour, des possibilités de formation tenant compte des besoins du marché du travail peuvent contribuer au développement et à la reconstruction des pays de retour.

Pour le Conseil, les informations relatives à la possibilité du retour volontaire doivent être accessibles sans difficulté et le plus tôt possible. Afin que les retours volontaires puissent réussir sur le long terme, il pourrait être utile de fournir des informations et des services de conseil touchant par exemple à la situation qui prévaut dans le pays de retour. Les programmes d'aide au retour volontaire, qui impliquent des mesures de soutien plus importantes de la part du pays d'accueil, peuvent également contribuer à l'objectif général de retours volontaires viables à long terme. Ces programmes peuvent, le cas échéant, comprendre une aide portant sur les aspects suivants:

- organisation du voyage (qui peut couvrir les frais de voyage, les documents de voyage, l'organisation du transit, le transport de biens);
- aide médicale, le cas échéant;
- accueil à l'arrivée dans le pays de retour et remise aux organismes/services compétents locaux;
- suite du transport vers la destination finale dans ce pays;
- hébergement temporaire adéquat pendant les premiers jours suivant l'arrivée;
- prise en charge financière pour les premiers frais indispensables suivant le retour;
- mesures de formation adéquates, notamment tenant compte des besoins du marché du travail, et une aide à la recherche d'emploi;
- aide limitée au démarrage d'une activité économique, par exemple sous forme de micro-crédit, modalités de soutien et d'accompagnement après le retour.

La mise en œuvre des programmes de retour volontaire devrait faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation visant à adapter en conséquence les futurs politiques et programmes dans ce domaine, et à enrichir les échanges de bonnes pratiques entre les États membres.

Étant donné l'importance de ces questions pour le fonctionnement effectif de politiques de retour à l'échelon national comme à celui de l'UE, ainsi que, plus généralement, des politiques d'immigration et d'asile, le Conseil invite les instances compétentes à en poursuivre l'examen, en vue notamment de:

- favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, y compris l'encouragement et la mise en œuvre effective de programmes de retour volontaire se substituant au retour forcé;
- mettre à profit les occasions de renforcer la coopération concrète entre les États membres et des pays tiers concernés, des organisations internationales et ONG, lorsque les États membres l'estiment approprié, notamment par des projets et des actions de recherche et d'évaluation conjoints;
- tirer parti au maximum des possibilités de financement existant dans le cadre des programmes communautaire appropriés.

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

---

Le 6 avril 2005, la Commission a publié une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil visant à établir pour 2007-2013 un Fonds pour les frontières extérieures relevant du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» : se reporter à la proposition initiale de la Commission (voir résumé du 06/04/2005).

À l'époque, la dotation prévue pour ce Fonds spécifique était de 749 millions EUR.

À la suite de la signature, le 17 mai 2006, de l'accord interinstitutionnel (AII) concernant le cadre financier pour la période 2007-2013, la Commission a adopté une série de propositions modifiées relatives aux nouveaux instruments financiers dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice tenant compte, en particulier, des montants adaptés à la lumière de l'AII : pour connaître le détail de ces adaptations et des montants y afférents, se reporter à la fiche financière.

S'agissant des ressources financières, le nouveau montant à prendre en considération pour le Fonds « retour » sera de 676 millions EUR (pour détails, voir fiche financière).

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

---

En adoptant le rapport de codécision de Mme Barbara KUDRYCKA (PPE-DE, PL), le Parlement européen se rallie à la position de sa commission des libertés publiques et approuve en une seule lecture la proposition de la Commission visant à instituer un Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 en tenant compte du dernier état des travaux du Conseil. Ce faisant, le Parlement a approuvé en Plénière une série d'amendements visant à faire en sorte que le Fonds contribue à la mise en place d'une politique favorisant le retour volontaire et la coopération entre États membres dans le domaine de la réadmission des ressortissants de pays tiers dans leur pays d'origine.

Dans sa version consolidée, telle que figurant dans le procès-verbal de la session, la proposition intègre les modifications suivantes :

- modification du champ d'application du Fonds afin de préciser que ce dernier constitue un cadre cohérent englobant également le Fonds pour l'intégration des ressortissants de pays tiers ([CNS/2005/0048](#)), le Fonds européen pour la gestion des frontières extérieures ([COD/2005/0047](#)) et le Fonds européen pour les réfugiés (FER) ([COD/2005/0046](#)), en vue de renforcer l'ELSJ et d'appliquer pleinement le principe de solidarité entre les États membres ;
- modification de l'objectif général du Fonds afin de préciser qu'il vise à améliorer la gestion des retours et à mettre en œuvre des actions communes ou des actions nationales contribuant à la réalisation des objectifs de solidarité des États membres, en respectant

- pleinement les droits fondamentaux ;
- réorientation concomitante des objectifs spécifiques du Fonds : outre les objectifs déjà prévus par la proposition, le Fonds doit également contribuer à : i) favoriser le retour volontaire des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et de séjour des États membres ; ii) mettre en œuvre des mesures destinées à faciliter la coopération entre autorités administratives, répressives et judiciaires compétentes, en matière de retour ;
- réorientation des actions éligibles au titre du Fonds en conformité avec les nouveaux objectifs : en particulier, i) promotion de moyens permettant de fournir aux ressortissants de pays tiers, le plus tôt possible, des informations sur le retour et encourager individuellement les ressortissants de pays tiers à recourir à l'option du retour volontaire ; ii) facilitation de toutes les options de retour volontaire (individuel ou collectif) en vue de lui donner un caractère durable ; iii) développement de multiples formes de coopération entre les différents niveaux d'autorités publiques responsables permettant aux fonctionnaires de s'informer des bonnes pratiques existant dans les autres États membres et de mettre les ressources en commun, lorsque cela s'avère possible ; iv) simplification et mise en œuvre des retours forcés des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent plus les critères d'entrée et/ou de séjour sur le territoire des États membres en vue de renforcer la crédibilité et l'intégrité des politiques d'immigration et réduire la période de rétention des personnes en attente d'un retour forcé ;
- réorientation des mesures admissibles au titre du Fonds : dans tous les cas de retour, i) fourniture aux ressortissants de pays tiers d'informations sur les possibilités de retour volontaire, prise en charge du coût des traductions, ou l'obtention des documents nécessaires ; ii) assistance spécifique aux personnes vulnérables (mineurs, mineurs non accompagnés, personnes handicapées, personnes âgées, femmes enceintes, victimes de viol, etc.) et en cas de retours forcés, prise en charge avant leur départ des frais de voyage et de nourriture ou d'hébergement provisoire des futurs rapatriés. Est également prévu, le rapatriement volontaire des personnes qui ne sont pas tenues de quitter le territoire des États membres ainsi que des mesures de réintégration (incitations en espèces, notamment) en vue de favoriser la réinsertion locale du rapatrié (ex. : aide au démarrage d'activités économiques) ;
- précision apportée à la portée des actions d'intérêt communautaire : seraient couverts dans une limite de 7% des ressources disponibles toute une série d'actions parmi lesquelles figurent: i) la diffusion des meilleures pratiques sur la politique de retour (comparaison des meilleures actions de rapatriement existantes, notamment) ; ii) l'évaluation des politiques de retour des États membres en distinguant par des statistiques, les retours volontaires des retours forcés ; iii) le soutien à la création et à la mise à jour d'un manuel commun des meilleures pratiques en matière de retour, à destination des escortes ; iv) la fourniture de services de soutien aux États membres en cas de situations d'urgence ;
- clarification des groupes cibles du Fonds : seraient visés : i) les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas encore reçu de réponse négative relative à une demande d'asile ou une autre forme de protection internationale et voulant opter pour un retour volontaire ; ii) les ressortissants bénéficiant déjà d'une protection internationale ou d'une protection temporaire au sens des textes communautaires mais optant pour un retour volontaire ; iii) les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et/ou de séjour applicables dans un État membre et qui, conformément à une obligation nationale de quitter le territoire, optent pour un retour volontaire ; iv) tous les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et/ou de séjour dans un État membre ;
- clarification du chapitre II du dispositif (principes de l'aide): prévision d'un examen à mi-parcours du Fonds ; suppression du principe d'additionnalité et prévision de nouveaux types de partenariats dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds ;
- clarification du chapitre III du dispositif (cadre financier) : i) des aménagements ont été apportés à la répartition annuelle des ressources affectées aux États membres notamment pour ce qui est du solde des ressources annuelles disponibles, une fois que les ressources ont toutes été octroyées : l'objectif est de prévoir une nouvelle répartition des aides pour financer des projets concernant les ressortissants de pays tiers ne remplissant plus les conditions d'entrée et/ou de séjour sur le territoire des États membres ; ii) pour appuyer le travail de calcul des besoins en financements des États membres, des statistiques seront produites annuellement auxquelles EUROSTAT pourra être associée ; iii) la structure du financement a été modifiée afin de prévoir que la contribution communautaire à certaines actions puisse atteindre jusqu'à 75% du coût des projets dans certains cas ; iv) les critères de sélection des projets ont été aménagés et la durée des projets a été fixée -en principe- à 3 ans ; v) le montant annuel de l'assistance technique à l'initiative de la Commission a été modifié de telle sorte qu'il soit porté à un plafond annuel de 500.000 EUR (toutes actions confondues) : ces actions porteraient en particulier sur des campagnes de sensibilisation, l'évaluation du cadre commun d'évaluation des bonnes pratiques ou des actions d'information ; vi) le montant annuel de l'assistance technique apportée aux États membres a été modifié de telle sorte qu'il soit porté à 7% du cofinancement annuel total alloué à un État membre majoré de 30.000 EUR pour la période 2008-2010 et de 4% majoré de 30.000 EUR pour la période 2011-2013 ;
- renforcement des mesures de programmation afin de réexaminer à mi-parcours les orientations stratégiques du Fonds ; des modifications ont été prévues afin de prendre en compte les nouveaux groupes-cibles du Fonds ; des aménagements ont été prévus en matière de programmation pluriannuelle et annuelle des actions (des mesures d'urgence ont été prévues de telle sorte qu'un État membre puisse réviser jusqu'à 10% de sa dotation financière annuelle en cas de nécessité) ;
- clarification des dispositions de gestion, de contrôle et de suivi du Fonds ainsi que des modalités d'évaluation du Fonds : un nouvel article a été introduit sur l'utilisation de l'EURO comme monnaie de base du Fonds, et des précisions ont été apportées, entre autres, au système de préfinancement des projets ainsi qu'en matière de comitologie et de désignation des autorités nationales responsables de la mise en œuvre des actions ;
- meilleure visibilité et complémentarité du Fonds avec d'autres projets financés par des programmes « justice et affaires intérieures » connexes ;
- prévision de dispositions finales : prévision d'une clause de réexamen pour le 30 juin 2013 au plus tard.

À noter que le budget du programme a été confirmé à hauteur de 676 Mios EUR sur l'ensemble de la période de référence du Fonds (de 2008 à 2013).

Enfin, les amendements déposés par le groupe GUE/NGL ont tous été rejetés en Plénière.

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

OBJECTIF : établir un Fonds européen pour le retour des ressortissants de pays tiers pour la période 2008-2013.

ACTE LÉGISLATIF : Décision n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil 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».

CONTEXTE : avec l'adoption du [nouveau cadre financier 2007-2013](#), une série de nouveaux instruments dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité (JLS) a été adoptée remplaçant et rationalisant la pléthore d'instruments existant dans le domaine de la justice et des affaires intérieures :

1. le programme-cadre « Droits fondamentaux et justice », intégrant 5 mesures spécifiques : i) le programme [Droits fondamentaux et citoyenneté](#) », ii) le programme « [Justice civile](#) » , iii) le programme « [Justice pénale](#) », iv) le programme « [DAPHNÉ III](#) » qui vise à lutter contre la violence faite aux femmes et aux enfants, et v) le programme « [Prévenir la consommation de drogue et informer le public](#) » ;
2. le programme-cadre « Sécurité et protection des libertés » intégrant 2 programmes spécifiques : i) le [programme sur la prévention du terrorisme](#) et, ii) le programme spécifique « [prévenir et combattre la criminalité](#) »;
3. le programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires », intégrant les 4 Fonds spécifiques suivants : i) le [Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers](#), ii) le [Fonds pour les frontières extérieures](#), iii) le [Fonds européen pour les réfugiés](#) et, iv) le Fonds européen pour le retour qui fait l'objet de la présente fiche de procédure.

Chacun de ces programmes-cadres est doté d'une enveloppe globale couvrant la période 2007-2013, enveloppe à répartir entre chacun des programmes spécifiques, à l'exception des Fonds qui se caractérisent par des dotations individualisées (et dont certaines activités peuvent débuter en 2008).

Globalement, l'objectif du programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » est d'assurer, via 4 Fonds spécifiques, un partage équitable et solidaire des responsabilités financières entre États membres découlant de la mise en œuvre des politiques communes en matière d'asile et d'immigration et de la gestion partagée des frontières extérieures de l'UE.

CONTENU : la décision se concentre sur le Fonds européen pour le retour qui entend soutenir les efforts faits par les États membres pour améliorer la gestion des retours dans le cadre d'une « gestion intégrée » alliant actions communes entre États membres et actions nationales contribuant à la réalisation des objectifs communautaires. Dans la mise en œuvre du Fonds, les actions devront tenir compte du principe de solidarité entre États membres et de l'application de la législation communautaire dans le domaine du retour (qu'il soit volontaire ou non). Les actions devront également pleinement respecter les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un retour.

Concrètement, la décision définit les objectifs matériels du Fonds, les conditions de sa mise en œuvre et de sa gestion fondées sur le principe d'un partage des responsabilités entre la Commission et les États membres, les ressources financières disponibles et les critères de répartition des fonds disponibles entre États membres en vertu de critères objectifs.

Actions éligibles : l'ensemble des actions est guidé par le principe d'une gestion intégrée des retours. Celle-ci comprend en particulier l'élaboration par les États membres de « plans intégrés de retour » fondés sur l'évaluation globale de la situation des immigrés en situation irrégulière dans les États membres, des difficultés ou obstacles pratiques inhérents aux opérations de retour, des mesures prises pour favoriser les retours volontaires ou améliorer les retours forcés, et, le cas échéant, des mesures prises par les États membres pour favoriser la coopération administrative, judiciaire et répressive en vue de faciliter l'application des plans de retour. Les plans visent à assurer le caractère durable des retours grâce à l'information des personnes concernées avant leur départ et l'organisation de leur transfert vers leur pays d'origine. Dans la mesure du possible, tout est fait pour inciter au retour volontaire des personnes concernées.

Dans ce contexte, plusieurs types d'actions sont envisagés : des actions strictement nationales (mises en œuvre par les États membres dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et annuelle) et des actions communautaires associant plusieurs États membres et directement gérées par la Commission.

1-actions éligibles dans les États membres : il s'agit pour l'essentiel du cofinancement (jusqu'à 50% en règle générale) :

- d'actions destinées à instaurer une gestion intégrée des retours comme ci-avant décrite et à améliorer l'organisation et la mise en œuvre de cette gestion : amélioration de la coopération opérationnelle en vue de l'obtention rapide de documents de voyage ; fourniture d'informations sur le retour aux personnes intéressées et encouragement individuel au retour volontaire des intéressés ; simplification de la mise en œuvre de programmes de retours forcés ;
- d'actions destinées à renforcer la coopération opérationnelle entre États membres : élaboration de plans intégrés de retours conjoints entre États membres ; échanges d'informations et de meilleures pratiques sur les retours (en accordant une attention particulière aux personnes vulnérables) ; actions conjointes destinées à donner un caractère durable aux retours ; ?
- de mesures destinées à encourager la bonne application de normes communes en matière de retour : renforcement de la rapidité de décision pour le retour ; une fois la décision prise, application des mesures d'éloignement dans la dignité pour les personnes concernées ; amélioration des réponses juridiques lorsque les décisions d'éloignement sont attaquées ; organisation de formations conjointes sur les aspects juridiques et pratiques des opérations de retour ; organisation d'opérations de retours communs conformes aux meilleures pratiques définies par l'Agence FRONTEX dans ce domaine.

La décision prévoit en outre une liste de mesures d'accompagnement qui peuvent également bénéficier d'un soutien en mettant l'accent sur les retours volontaires (dépenses inhérentes au retour des personnes concernées tels que frais d'hébergement et d'escorte s'il s'agit d'un retour forcé, frais de préparation au retour, frais médicaux préalables à l'éloignement, frais spécifiques aux personnes vulnérables à rapatrier, frais suivant directement l'éloignement et éventuellement, mesures de réintégration).

2-actions d'intérêt communautaire (à l'initiative de la Commission et sur base d'un programme annuel de travail) : ce type d'actions recevra jusqu'à 7% des ressources du Fonds et visera à approfondir la coopération dans la mise en œuvre du droit communautaire et des bonnes pratiques en matière de retour, à soutenir des réseaux de coopération transnationaux, des campagnes de sensibilisation transnationales ou de projets pilotes, à diffuser les meilleures pratiques en matière de retour, à élaborer des outils statistiques et des indicateurs communs permettant d'évaluer les progrès réalisés en matière de retours volontaires et forcés, à permettre à l'Agence FRONTEX d'élaborer un manuel à l'usage du personnel d'escorte accompagnant les retours.

Eu égard à son champ d'application et à son objectif, le Fonds ne devrait en aucun cas servir à financer des centres de rétention de personnes dans des pays tiers.

Groupes-cibles : sachant que les expulsions collectives sont interdites en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, seules les personnes faisant l'objet de mesures d'éloignement individuelles seront susceptibles de bénéficier d'un financement au titre du Fonds. Ces personnes sont : i) les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas encore reçu de réponse négative relative à une demande d'asile ou une autre forme de protection internationale et voulant opter pour un retour volontaire ; ii) les ressortissants bénéficiant déjà d'une protection internationale ou d'une protection temporaire au sens des textes communautaires mais optant pour un retour volontaire ; iii) les ressortissants

de pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et/ou de séjour applicables dans un État membre et qui, conformément à une obligation nationale de quitter le territoire, optent pour un retour volontaire ; iv) tous les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et/ou de séjour dans un État membre ;

Cadre financier : le Fonds bénéficie d'une enveloppe globale de 676 Mios EUR (se reporter à la fiche financière annexée) de 2008 à 2013.

Ces ressources financières se répartissent de la manière suivante :

- enveloppe annuelle fixe par État membre pour le cofinancement d'actions strictement nationales : les États membres de la zone UE-15 reçoivent une enveloppe de 300.000 EUR/an alors que les États membres de l'élargissement de 2004 et 2007 reçoivent jusqu'à 500.000 EUR/an ;
- le solde des ressources est réparti entre États membres en fonction d'une double clé de répartition: 50% proportionnellement au nombre de ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de retour au cours des 3 dernières années et 50% proportionnellement au nombre de retours effectifs (volontaires ou non) au cours des 3 dernières années.

La participation financière du Fonds prend la forme de subventions accordées aux États membres (cofinancement jusqu'à 50% pour les actions éligibles dans les États membres, voire 75% dans certains cas spécifiques décrits à la décision).

Est également prévu le soutien à des mesures d'assistance technique à l'initiative de la Commission et des États membres (dans le cadre de plafonds annuels maximum fixés à la décision).

Mise en œuvre et principes d'intervention : globalement, le Fonds est mis en œuvre de la manière suivante :

- objectifs définis pour l'ensemble de la période de programmation 2008-2013, et révision à mi-parcours prévue en 2010,
- fixation d'orientations stratégiques par la Commission qui donne le canevas de l'action pour l'ensemble de la période de programmation (les orientations stratégiques tiennent compte en particulier des progrès accomplis dans l'application de mesures communautaires dans le domaine de l'immigration illégale et du retour des personnes concernées),
- définition de programmes pluriannuels nationaux, dans lesquels s'insèrent des programmes annuels de mise en œuvre approuvés par la Commission ;
- audits et évaluations régulières de mise en œuvre.

La mise en œuvre des programmes pluriannuels et annuels relève de la responsabilité des États membres mais il revient à la Commission d'assurer la bonne gestion financière des Fonds au plan national. Les États membres organisent eux-mêmes la mise en œuvre des actions en y associant les autorités et organismes qu'ils considèrent comme les plus adéquats, dans le cadre d'un partenariat (dont, le HCR).

Des dispositions classiques de programmation des fonds, de gestion et de contrôle applicables à des fonds communautaires sont prévues. Des dispositions de suivi et d'évaluation sont également prévues avec notamment la prévision de rapports de mise en œuvre respectivement en 2012 (couvrant la période 2008-2010) et en 2015 (pour la période 2011-2013).

Cohérence et complémentarité des Fonds: le Fonds intervient en complément des actions nationales, en y intégrant les priorités de la Communauté. Les actions cofinancées devront comporter une plus-value européenne et contribuer à produire des effets collectifs bénéfiques à l'échelle de l'Union. Les actions devront également être complémentaires d'autres mesures communautaires pertinentes.

Dispositions territoriales : l'Irlande et le Royaume-Uni ont notifié leur volonté de participer au Fonds pour le retour.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 07/06/2007. La décision est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. La décision fera l'objet d'une révision par le Conseil avant le 30 juin 2013. Des dispositions transitoires sont également prévues afin de mettre en œuvre un certain nombre de mesures dès le 7 juin 2007.

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

La Commission présente une communication 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. Ces fonds - avec le [Fonds européen pour les réfugiés](#) - s'inscrivent dans le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», mis en place par L'Union européenne pour la période de 2007 à 2013, et doté d'une enveloppe totale de 4,02 milliards EUR.

Le rapport expose la méthode d'application des critères de répartition des ressources, alors que le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne décrit en détail les résultats obtenus dans les États membres. La présentation des données, de la méthodologie utilisée et des résultats de l'application des critères qui figure dans ces documents est susceptible d'alimenter la réflexion des États membres, des autres institutions et des parties intéressées, sur l'avenir des financements par l'UE dans le domaine de la gestion des flux migratoires au titre du prochain cadre financier pluriannuel

Mécanismes d'allocation des ressources allouées au titre des Fonds : les Fonds sont principalement mis en œuvre par les États membres, dans le cadre de la méthode de mise en œuvre partagée. Pour chaque Fonds, la répartition annuelle des ressources financières disponibles de l'UE entre les États membres repose sur des critères spécifiques et objectifs reflétant la situation de l'État membre concerné: par exemple, i) l'étendue des frontières extérieures à protéger et le nombre de personnes qui les franchissent; ii) le nombre de ressortissants de pays tiers en résidence légale à intégrer dans la société; ou iii) le nombre de décisions de renvoi à exécuter. La définition des critères constitue l'expression la plus concrète du principe de solidarité sous tendant les Fonds, c'est à dire que les États membres les plus affectés par la gestion des flux migratoires devraient bénéficier davantage du financement de l'UE.

Chaque année, la Commission s'appuie tant sur les statistiques UE d'EUROSTAT que sur des données ad hoc fournies par les États membres aux fins de ces calculs. Le présent rapport se fonde principalement sur les calculs ayant trait aux exercices 2007 à 2011, qui sont définitifs. Le processus de collecte de données a été renforcé à la suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 862/2007 sur les statistiques en matière de migrations.

Les actes de base des quatre Fonds sont entrés en vigueur durant l'été 2007, quelques semaines avant le devoir de remise des premiers calculs aux fins de la répartition des ressources entre les États membres. Les principales constatations de la communication sont les

suivants :

- Grâce aux travaux préparatoires menés conjointement par la Commission et les États membres sur les données concernant les montants alloués avant l'entrée en vigueur de ces actes de base, la Commission a été en mesure de présenter aux États membres pour juillet 2007, les informations portant sur les montants alloués pour 2007 et 2008. En combinaison avec les extrapolations pour la période 2009-2013, ces chiffres ont orienté les États membres lors de la fixation du cadre financier indicatif à la base de la stratégie pluriannuelle en matière de mise en œuvre des Fonds.

- Durant les exercices 2007 à 2011, les principes et les méthodes de travail relatifs à la collecte des données, mis en place et précisés progressivement chaque année, ont porté leurs fruits. La Commission a en général été en mesure de présenter les calculs aux États membres dans les délais.

- Le règlement sur les statistiques en matière de migrations constitue de plus en plus la pierre angulaire du système de collecte des données au titre du Fonds pour le retour et du Fonds pour l'intégration. Le système mis en place pour la collecte des données aux fins du Fonds pour les frontières extérieures s'avère également approprié. Les contrôles institués dans chaque système, même s'ils ne sont pas toujours optimaux, constituent néanmoins une base solide sur laquelle il convient de continuer à fonder les calculs pour les exercices futurs.

- S'agissant des définitions de la collecte des données, certaines différences peuvent subsister. Des solutions pratiques ont été trouvées bilatéralement et les efforts visant à encore améliorer la coopération et les échanges de données entre les États membres et la Commission (y compris Eurostat) seront poursuivis.

- Un programme spécifique d'assurance de qualité des statistiques a été mis en place par Eurostat et les efforts de poursuite de l'amélioration qualitative seront menés de façon continue.

- La quantité et la complexité des données à collecter et contrôler chaque année génèrent une charge administrative récurrente pour les États membres et la Commission. Il pourrait exister des moyens présentant un ratio coût-efficacité plus favorable pour veiller à l'application de clés de répartition reflétant le principe de solidarité qui sous-tend les Fonds.

Le Fonds pour les frontières extérieures : la répartition finale des ressources indique que les principaux bénéficiaires du Fonds ont été les États membres qui assument la responsabilité la plus élevée dans la mise en œuvre de la politique commune de gestion des frontières extérieures:

- L'Espagne, la Grèce et l'Italie perçoivent 48% du montant alloué au titre du Fonds pour la période 2007-2011;
- en outre, si l'on ajoute la France, Malte et Chypre aux trois principaux bénéficiaires, la répartition du Fonds montre que 60% de l'aide financière se concentre sur les États membres situés en bordure de la Méditerranée et de la zone des îles Canaries;
- les États membres possédant une frontière terrestre à l'Est (Pologne, Hongrie, Finlande, Slovaquie, Roumanie, Lituanie, Estonie, Bulgarie, Lettonie et Slovaquie) bénéficient quant à eux de 25% du montant total alloué;
- les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans le cadre de la gestion intégrée des frontières dans l'UE.
- le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers : les cinq principaux bénéficiaires sont l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Allemagne et la France, qui ont reçu près de 70% des montants alloués. Compte tenu de l'importance de l'immigration vers ces États membres et des défis auxquels l'UE a dû faire face en la matière entre 2007 et 2010, les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans l'UE.

Le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers : les cinq principaux bénéficiaires sont l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Allemagne et la France, qui ont reçu près de 70% des montants alloués. Compte tenu de l'importance de l'immigration vers ces États membres et des défis auxquels l'UE a dû faire face en la matière entre 2007 et 2010, les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans l'UE.

Le Fonds européen pour le retour : les trois principaux bénéficiaires sont la Grèce, le Royaume-Uni et l'Espagne. Avec la France, l'Italie et l'Allemagne, ces pays ont reçu près de 67% des montants alloués. Compte tenu de l'intensité de la pression migratoire exercée sur ces pays et du transfert progressif de l'afflux d'entrées illégales des côtes espagnoles (îles Canaries) vers l'axe de la Méditerranée centrale en direction des frontières grecques, avec l'Albanie et la Turquie, les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans le cadre de la gestion des retours dans l'UE.

En conclusion, la Commission estime que les résultats de l'application des critères sont généralement perçus comme satisfaisants, dans la mesure où ces critères ont permis de concentrer l'essentiel des ressources de l'UE disponibles sur les États membres les plus affectés par les défis posés par la gestion des flux migratoires de ressortissants de pays tiers vers l'Union européenne. En conséquence, la Commission considère qu'il n'y a pas lieu de présenter des propositions de modification des critères.

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

---

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

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

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

Ressources de l'UE allouées aux États membres et financement national correspondant : la période de référence couvre 18% du montant de

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

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

Évaluation des États membres : les États membres ont émis une évaluation globale (partiellement) positive sur la mise en œuvre du Fonds. Ils indiquent qu'au moins pour le programme 2008, les résultats escomptés, tels que définis dans la stratégie pluriannuelle, ont été réalisés pour l'essentiel. En même temps, de nombreux États membres ont souligné les problèmes soulevés par la mise en œuvre des deux premiers programmes : i) pour le programme 2008 certainement, les retards dans l'approbation des programmes annuels ont affecté la période d'exécution et, dans certains États membres, l'ampleur des crédits réellement engagés et dépensés ; ii) les modalités de mise en œuvre et, notamment, les règles relatives à l'éligibilité des dépenses ont été jugées trop compliquées ; iii) les procédures de sélection ouvertes et élargies n'ont pas toujours conduit à des propositions de projet pertinentes. Par conséquent, les États membres se sont sentis contraints de revoir leurs programmes annuels afin de garantir une utilisation optimale de la contribution de IUE.

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 IUE.

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

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

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

Par ailleurs :

- grâce à une augmentation des crédits durant la prochaine période, le Fonds dotera les États membres de moyens nécessaires pour faire de la conformité aux exigences essentielles de la directive « retour » et aux principes inséparables de la primauté du retour volontaire et d'un traitement humain et digne des rapatriés potentiels, qui sont la pierre angulaire de la gestion des retours, une réalité concrète dans toute l'UE. Ainsi, les États membres pourront intensifier les efforts déployés en matière de retour volontaire, remettre à neuf et moderniser les centres de détention pour les mineurs et les familles, élaborer des programmes de formation sur les normes de IUE et de nouveaux outils de suivi et d'évaluation, et mieux accompagner la période précédant le départ volontaire fixée par la directive ;
- avec l'aide du Fonds, les États membres pourraient faire bien plus pour promouvoir une coopération concrète et mieux collaborer avec les pays tiers de retour ;
- les États membres pourraient davantage exploiter la possibilité de mettre en place des projets pluriannuels, par exemple des programmes d'assistance au retour volontaire comprenant un volet «réinsertion», donnant plus de stabilité à la planification financière pluriannuelle ;
- afin de susciter des projets novateurs et de développer les possibilités d'échanges d'informations, les États membres devraient partager davantage d'informations sur les projets, sur une base tant bilatérale que multilatérale. Dans le but de faciliter ce processus, la Commission, entre autres choses, mettra en place un réseau sur le retour volontaire en se fondant sur les actions communautaires de 2010, créera une base de données sur les projets financés à l'intention des États membres et élaborera du matériel et des actions de communication sur le Fonds d'ici 2012 ;
- la Commission poursuivra ses efforts visant à renforcer ses relations de travail avec l'IOIM (Organisation internationale des migrations) dans le cadre du dialogue continu sur la politique migratoire.

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

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

---

La Commission présente un rapport d'évaluation ex post du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2010.

Pour rappel, le Fonds avait pour objectif de soutenir les efforts déployés par les États membres en vue d'améliorer la gestion des retours dans toutes ses dimensions («gestion intégrée des retours»), y compris en instaurant entre eux une coopération visant l'obtention d'économies d'échelle. Il disposait pour ce faire d'un budget total de 676 millions EUR à répartir entre 26 États membres.

Objectifs du rapport d'évaluation: le rapport d'évaluation se fonde sur les rapports d'évaluation nationaux rendant compte des résultats et des retombées des actions cofinancées par le Fonds durant la période de référence. La Commission examine en particulier la complémentarité des actions mises en œuvre dans le cadre du Fonds et celles relevant d'autres politiques, instruments et initiatives communautaires pertinents.

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

Principales conclusions: à l'issue des résultats récoltés par l'évaluation, la Commission estime que les programmes de 2008, 2009 et 2010 du Fonds européen pour le retour ont, dans l'ensemble, été appliqués de façon plutôt satisfaisante. Les autorités nationales et organisations chargées de la réalisation des projets ont pu parvenir à de bons résultats, même si la première année de mise en œuvre du Fonds a été difficile pour certains États membres.

Par ailleurs, il est permis de conclure que le Fonds tient ses promesses et stimule une gestion intégrée des retours dans les États membres.

Le Fonds a notamment facilité:

- l'information sur le retour en plusieurs langues et par des canaux de communication ciblés (au moyen de campagnes d'information ou de mesures de diffusion à grande échelle),
- l'introduction ou le développement d'activités de conseil pour les candidats potentiels au retour (activités qui ont par exemple été étendues à de nouvelles catégories de migrants, telles que les personnes en rétention, les familles ou les victimes de la traite des êtres humains),
- l'introduction ou le développement de l'aide à la réintégration dans le pays d'origine et la mise en place de bases de données sur des pays spécifiques.

Pour ce qui est des résultats atteints, les États membres ont déclaré que les actions cofinancées par le Fonds avaient contribué, de façon significative dans certains pays, à la définition générale d'une gestion intégrée des retours, à l'augmentation du nombre des retours et à une meilleure qualité des procédures appliquées.

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

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

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

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

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

---

La Commission a présenté des 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».

Le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (SOLID) est composé de quatre instruments (les «Fonds SOLID»): le Fonds européen pour les réfugiés (FER), le Fonds pour les frontières extérieures (FFE), le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI) et le Fonds européen pour le retour (FR). 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.

Ce résumé concerne le Fonds européen pour le retour (FR), qui 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.

Le FR s'est vu allouer 463 millions d'EUR par les Fonds SOLID pour la période 2011-2013 et a eu un taux moyen d'absorption de 81%, plus élevé que le taux de la période 2008-2010 (70%). Ces chiffres suggèrent que les parties prenantes ont développé une meilleure expertise au cours de la période examinée. Durant les 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.

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.

La majorité des États membres ont déclaré que les objectifs du Fonds correspondaient à leurs besoins dans le domaine de la gestion des retours. Toutefois, 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.

Le FR a également contribué de manière positive à soutenir les États membres dans les situations d'urgence. Cependant, il 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.

Le rapport note que :

- les projets ont été généralement 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. En général, les retours volontaires ont présenté un meilleur rapport coût/efficacité que les retours forcés ;
- 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 ont été celles avec 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 ;
- les actions financées par le FR se sont révélées 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 ;
- les États membres ont indiqué que le Fonds 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 ;
- 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.

Le rapport fait quelques observations communes aux quatre fonds. Dans le cas du FR, la plupart des principaux constats ont déjà été pris en compte dans le [Fonds « Asile, migration et intégration » \(FAMI\)](#), qui a succédé aux FEI, FER et FR, tandis que les autres ont été pris en compte dans la préparation de la nouvelle génération de fonds.

Le rapport note à cet égard que 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 via le FAMI et le FSI, qui ont succédé aux Fonds SOLID, avec une première liste d'indicateurs communs incluse dans la base juridique et un cadre commun de suivi et d'évaluation. De plus, la Commission a noté des problèmes issus de la charge administrative, des mécanismes de distribution et de l'attraction de financements vers les priorités européennes. La plupart de ces constats ont été pris en compte dans le FAMI.