

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPEENNE

Bruxelles, le 14.1.2011
COM(2011) 2 final

**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 les réfugiés pour la période 2005-2007**

(rapport soumis conformément à l'article 54, paragraphe 5, de la décision n° 573/2007/CE du
Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007)

ÉVALUATION FINALE

Évaluation finale du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2007

Introduction

Le Fonds européen pour les réfugiés, qui a été institué en 2000 pour la période 2000-2004, a été renouvelé en vertu de la décision 2004/04/CE du Conseil, du 2 décembre 2004. Alors que la période de mise en œuvre devait initialement s'étendre de 2005 à 2010, elle a par la suite été limitée à 2007, une nouvelle base juridique et financière ayant été introduite par le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», qui englobe le Fonds européen pour les réfugiés et trois autres fonds pour le reste de la période initiale et au-delà.

S'appuyant sur la première période de mise en œuvre du Fonds de 2000 à 2004, le Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2007 continue «à soutenir et encourager les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil, en prenant en compte la législation communautaire dans ces domaines». Le Fonds a été conçu en tant qu'instrument permettant de répartir les ressources équitablement et proportionnellement à la charge qui pèse sur chaque État membre en raison des efforts qu'il consent pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées.

Les groupes cibles des opérations du Fonds sont les suivants:

- tout ressortissant de pays tiers ou apatride bénéficiant du statut défini par la Convention de Genève et admis à résider en qualité de réfugié dans un des États membres
- tout ressortissant de pays tiers ou apatride bénéficiant d'une forme de protection subsidiaire octroyée par un État membre conformément à la législation européenne en vigueur
- tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride ayant demandé à bénéficier d'une des formes de protection visées ci-dessus
- tout ressortissant de pays tiers ou apatride bénéficiant d'un régime de protection temporaire octroyé par un État membre conformément à la législation européenne en vigueur.

Le Fonds soutient les actions mises en œuvre dans un ou plusieurs des trois domaines suivants:

- les conditions d'accueil et les procédures d'asile
- l'intégration des personnes appartenant aux groupes cibles, dont le séjour dans l'État membre concerné a un caractère durable ou stable
- le retour volontaire des personnes appartenant aux groupes cibles, dès lors que ces personnes n'ont pas acquis une nouvelle nationalité et n'ont pas quitté le territoire de l'État membre.

Les actions bénéficiant du soutien du Fonds contribuent en particulier à la mise en œuvre des dispositions inscrites dans la législation européenne pertinente, existante et future, traitant du régime d'asile européen commun. Elles tiennent en outre compte de la situation spécifique des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les personnes âgées, les personnes victimes de torture ou de viol, ou de toute autre forme grave de violence morale, physique ou sexuelle, etc.

Quatre-vingt-treize pour cent des crédits budgétaires ont été alloués aux États membres en vue de la réalisation de programmes nationaux cofinancés par l'Union et mis en œuvre en gestion partagée. Le reste, à savoir, au maximum 7 % des ressources, était disponible pour les actions de l'Union mises en œuvre directement par la Commission pour financer les actions transnationales ou les actions intervenant dans l'intérêt de l'Union européenne dans son ensemble en matière de politique d'asile et de mesures applicables aux réfugiés et aux personnes déplacées.

Tous les États membres de l'Union ont participé à la mise en œuvre du Fonds, à l'exception du Danemark, en vertu du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne. La Bulgarie et la Roumanie, qui ont adhéré à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007, n'ont participé que durant la dernière année, à savoir 2007.

Après la réalisation des programmes 2005-2007, chaque État membre a soumis un rapport d'évaluation sur les résultats et l'incidence des actions cofinancées par le Fonds. Dans tous les États membres, l'évaluation a été réalisée au niveau des projets financés. Elle a couvert tous ces projets ou un échantillon représentatif de ceux-ci lorsque leur nombre était élevé. La plupart des États membres ayant eu recours à des experts externes en matière d'évaluation, les rapports d'évaluation nationaux fournissent un point de vue objectif et indépendant sur les résultats obtenus par les programmes et les éventuelles carences.

Le présent rapport d'évaluation se fonde sur les rapports soumis par les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes nationaux. Il s'inspire également de différentes données et informations complémentaires dont dispose la Commission. Il y a lieu de souligner que les chiffres repris dans le présent rapport d'évaluation sont des valeurs moyennes ne reflétant pas toujours les écarts par rapport à la tendance. Lorsque cela était possible, les variations ou divergences par rapport à la moyenne des résultats ont été mentionnées.

1. EXECUTION BUDGETAIRE DU FONDS DE 2005 A 2007

La description sommaire ci-après de l'exécution du budget repose sur les fonds engagés, dans la mesure où toutes les opérations de paiement n'ont pas été effectuées.

1.1. Programmes nationaux

1.1.1. Synthèse budgétaire

Les crédits budgétaires du Fonds alloués aux programmes nationaux se sont élevés à 43 200 593 euros en 2005, 46 288 323 euros en 2006 et 63 302 688 euros en 2007. Les montants engagés en faveur des programmes tels qu'approuvés par la Commission ont atteint 43 169 204 euros en 2005, 45 200 066 euros en 2006 et 63 302 688 euros en 2007 (tous les chiffres sont arrondis). La quasi-totalité des ressources budgétaires disponibles pour les programmes nationaux ont été utilisées. La légère différence entre les crédits budgétaires et les montants utilisés s'explique par le fait qu'en 2005, la République slovaque n'a pas utilisé une petite partie de son crédit, comme cela a été le cas de l'Irlande et du Royaume-Uni en 2006.

Le montant total de l'ensemble des opérations financées dans le cadre des programmes nationaux pour la période 2005-2007 s'est élevé à 300 millions d'euros. L'apport du Fonds a été légèrement supérieur à la moitié de ce montant¹. Les ressources complémentaires ont été fournies par les budgets nationaux et par les bénéficiaires.

**Tableau 1 – Coût total des programmes du FER et sources de financement 2005-2007
au niveau de l'UE**

(Consolidation des plans financiers du programme national de tous les États membres)

Sources de financement		Montants en €	%
Crédits du Fonds européen pour les réfugiés	A	151 671 959,34	51,1 %
Crédits de l'État	B	88 331 906,23	29,8 %
Crédits des régions	C	10 360 468,64	3,5 %
Crédits des autorités locales	D	16 295 722,46	5,5 %
Crédits publics nationaux	B+C+D	114 988 097,33	38,7 %
Total des crédits publics	A+B+C+D	266 660 056,67	89,9 %
Crédits privés	E	30 125 122,27	10,1 %
Coût total	A+B+C+D+E	296 785 178,94	100 %

¹ Le soutien apporté aux projets par le Fonds ne peut être supérieur à 50 % de leur coût total, à l'exception des projets particulièrement innovants (jusqu'à 60 %) et des pays de la cohésion pour lesquels cette contribution peut atteindre 75 %. Il en résulte que le chiffre global pour l'ensemble des États membres de l'UE était de 51 %.

Engagements du Fonds européen pour les réfugiés en faveur des programmes nationaux, depuis 2000, par État membre

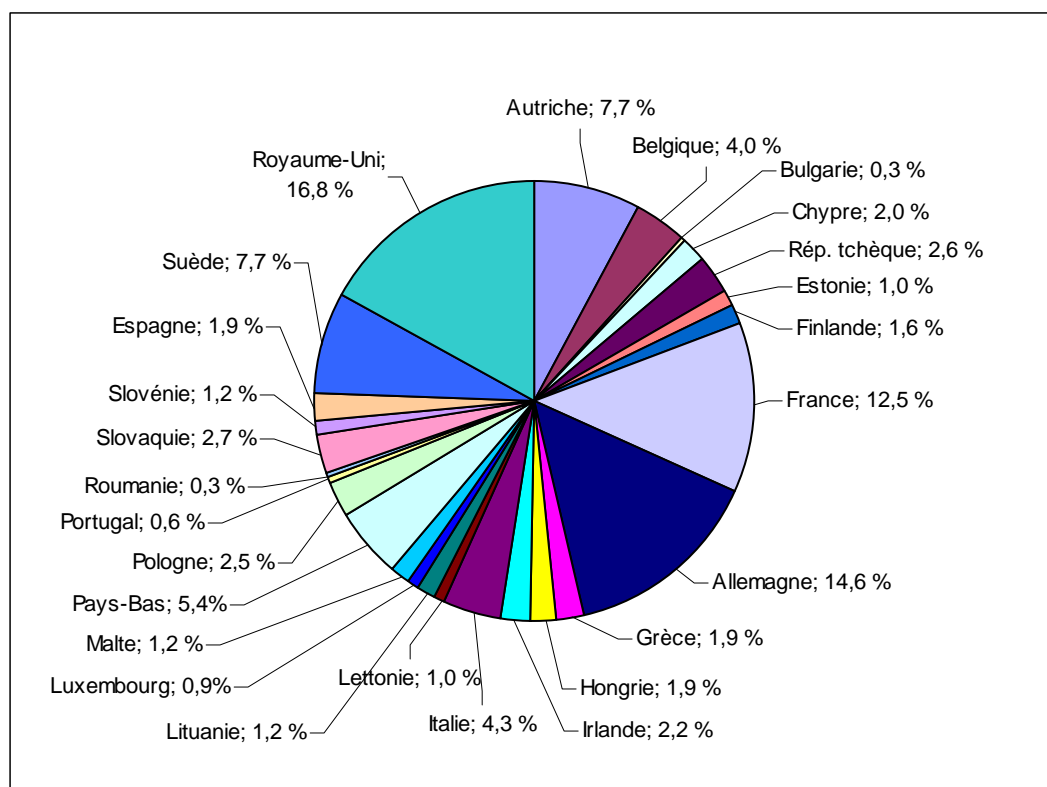
Engagements par État membre	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL 2005-2007	TOTAL 2000 - 2007
Autriche	912 382,09	1 454 753,68	1 938 106,21	2 007 650,38	2 230 280,21	2 742 218,08	3 846 031,28	5 043 250,98	11 631 500,34	20 174 672,91
Belgique	1 223 201,55	1 869 724,55	2 729 082,53	2 381 191,60	2 131 527,03	1 708 787,99	1 776 562,59	2 603 893,57	6 089 244,15	16 423 971,41
Bulgarie								495 312,69	495 312,69	495 312,69
Chypre					168 058,60	647 118,56	908 577,92	1 500 569,01	3 056 265,49	3 224 324,09
République tchèque					0,00**	1 322 783,90	1 224 732,11	1 466 059,64	4 013 575,65	4 013 575,65
Estonie					101 264,04	501 165,50	501 107,84	501 920,54	1 504 193,88	1 605 457,92
Finlande	651 386,00	673 605,00	671 256,00	524 730,29	392 632,81	576 732,16	765 446,81	1 076 742,49	2 418 921,46	5 332 531,56
France	2 255 053,80	3 156 227,70	4 133 680,00	5 067 825,42	4 041 961,16	4 419 370,47	4 030 904,13	10 558 351,31	19 008 625,91	37 663 373,99
Allemagne	6 218 898,77	8 391 364,30	10 324 674,58	9 935 791,60	8 113 021,93	6 808 594,52	5 740 645,75	9 652 645,44	22 201 885,71	65 185 636,89
Grèce	652 057,17	629 043,03	535 611,36	439 481,17	459 296,30	738 841,43	816 091,64	1 283 253,07	2 838 186,14	5 553 675,17
Hongrie					824 724,64	1 064 593,65	979 609,02	866 343,13	2 910 545,80	3 735 270,44
Irlande	632 205,18	709 109,67	965 573,27	981 675,33	919 090,69	1 037 486,23	1 079 242,69	1 154 112,32	3 270 841,24	7 478 495,38
Italie	1 956 104,78	2 741 880,68	3 460 943,09	2 396 267,75	741 665,14	1 763 702,74	2 053 628,78	2 650 121,13	6 467 452,65	17 764 314,09
Lettonie					95 628,95	501 174,78	501 345,60	501 821,57	1 504 341,95	1 599 970,90
Lituanie					154 927,86	573 217,83	607 775,87	645 556,32	1 826 550,02	1 981 477,88
Luxembourg	528 971,74	480 528,81	411 194,85	299 703,18	171 647,79	398 036,69	456 620,40	568 733,03	1 423 390,12	3 315 436,49
Malte					111 840,01	536 748,47	613 261,96	711 494,88	1 861 505,31	1 973 345,32
Pays-Bas	2 984 948,74	3 642 649,54	4 175 006,40	3 239 737,01	2 972 102,53	2 481 878,07	2 471 049,17	3 187 495,09	8 140 422,33	25 154 866,55
Pologne					440 490,02	890 515,65	1 162 043,64	1 680 799,75	3 733 359,04	4 173 849,06
Portugal	534 238,01	518 815,68	457 005,68	304 394,29	123 369,56	317 204,29	316 952,82	318 324,52	952 481,63	2 890 304,85
Roumanie								405 310,82	405 310,82	405 310,82
Slovaquie					372 374,00	1 068 062,00	1 360 927,53	1 630 673,76	4 059 663,29	4 432 037,29
Slovénie					343 443,67	573 652,24	584 197,32	675 421,09	1 833 270,65	2 176 714,32
Espagne	745 290,55	837 462,10	933 063,85	786 229,10	665 287,27	828 501,41	859 539,41	1 141 075,16	2 829 115,98	6 796 448,85
Suède	1 808 616,60	2 555 669,69	3 326 823,31	2 869 672,23	2 691 651,76	2 929 516,46	3 904 398,26	4 861 458,49	11 695 373,21	24 947 806,80
Royaume-Uni	2 902 639,84	4 819 118,07	8 764 928,09	8 923 100,66	10 877 220,93	8 739 301,59	8 639 373,87	8 121 948,42	25 500 623,88	61 787 631,47
TOTAL UE	24 005 994,82	32 479 952,50	42 826 949,22	40 157 450,01	39 143 506,90	43 169 204,71	45 200 066,41	63 302 688,22	151 671 959,34	330 285 812,79

1.1.2. Répartition des ressources du FER entre les États membres et entre les actions

La Commission a alloué aux États membres les fonds disponibles pour les programmes nationaux, selon une clef de répartition prévue par la décision du Conseil établissant le Fonds européen pour les réfugiés. Cette clef repose sur le nombre de personnes appartenant aux différents groupes cibles du Fonds, moyennant les coefficients de pondération applicables. Elle est l'expression tangible du principe de solidarité et de partage de la charge qui sous-tend l'activité du Fonds.

Comme il ressort du graphique 1, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France ont été les trois principaux bénéficiaires du Fonds pendant la période 2005-2007, avec des parts allant d'environ 12 % (France) à 17 % (Royaume-Uni). Ces pays sont suivis par la Suède et l'Autriche (7,7 % chacun) et les Pays-Bas (5,4 %). Les trois principaux États membres bénéficiaires étaient les mêmes pendant la précédente période de programmation (2000-2004), dans le même ordre, tandis que le classement des autres États membres peut varier d'une année à l'autre, en fonction notamment des flux de demandeurs d'asile au cours d'une année donnée.

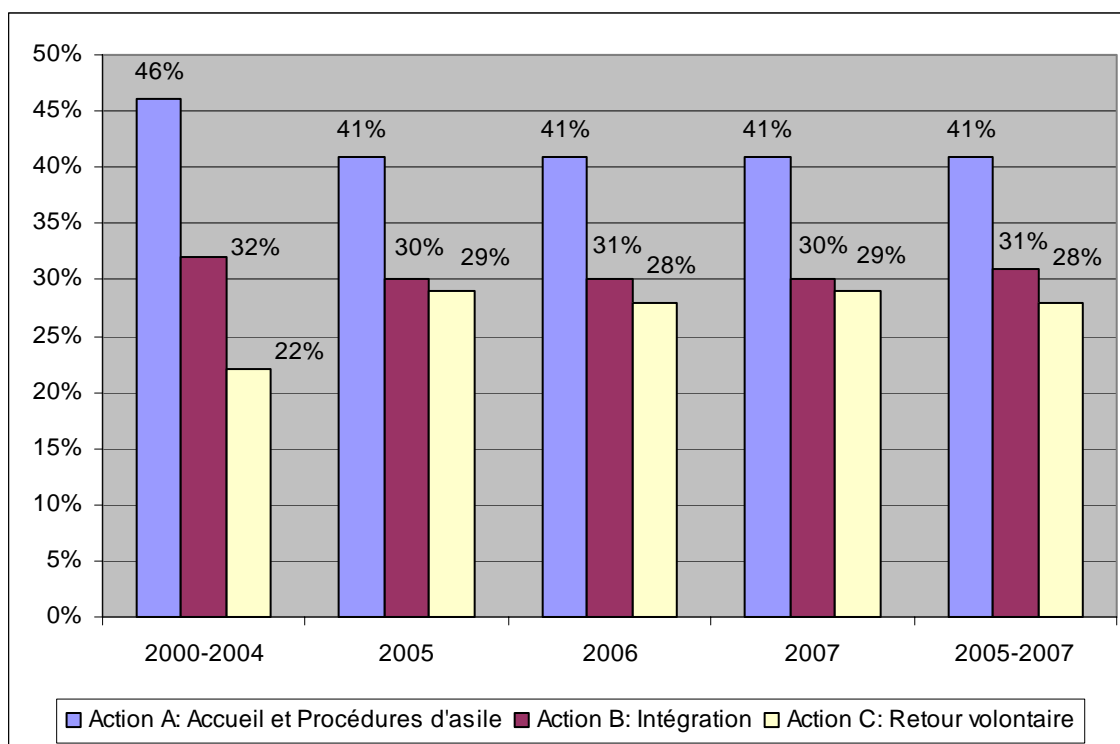
Graphique 1 – Répartition des fonds du FER entre les États membres (UE26) 2005-2007



Parmi les États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 et en 2007, les principaux États membres bénéficiaires pendant la période 2005-2007 ont été la République tchèque, la Pologne et la Slovaquie, suivis de la Hongrie. En 2004, première année de la mise en œuvre dans les nouveaux États membres, la Hongrie a été le principal bénéficiaire, devant la Pologne et la Slovaquie. La République tchèque avait toutefois décidé de ne pas participer à la mise en œuvre du Fonds en 2004.

Par comparaison avec la précédente période de programmation (2000-2004), la période 2005-2007 fait apparaître des changements significatifs en ce qui concerne la ventilation des financements FER entre les trois actions (Conditions d'accueil et procédures d'asile, intégration et retour volontaire) telles que programmées par les États membres (voir graphique 2). On constate une diminution de la part du premier domaine (de 46 à 41 %), une faible diminution de la part du deuxième domaine et une augmentation relativement importante de la part du troisième domaine (de 22 à 28 %). Bien qu'il s'agisse du plus petit de ces trois domaines et qu'il ait été le plus difficile à mettre en œuvre, on a observé que les États membres ont davantage mis l'accent, dans leurs stratégies, sur le retour volontaire. Cette tendance concerne toutefois la part de chaque domaine et non les montants. Les États membres n'ont donc pas réduit les budgets alloués à l'accueil ou à l'intégration, mais ont sensiblement augmenté les montants alloués au retour volontaire.

Graphique 2 – Répartition des fonds de l'UE au niveau de l'UE, par action (chiffres arrondis)



Des différences significatives ont été observées entre les États membres, pour ce qui est de la part de chaque domaine, en fonction de la situation et de la stratégie de chacun d'eux, comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

Si la plupart des États membres ont affecté des montants substantiels à l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et aux procédures d'asile, plusieurs d'entre eux, qui faisaient face à des flux de demandeurs d'asile comparativement importants (Chypre, la France, la Grèce, l'Italie et plus particulièrement Malte), y ont consacré des parts supérieures à la moyenne. De même, dans bon nombre des États membres ayant adhéré à l'Union en 2004, des montants FER comparativement élevés par rapport à la législation applicable de l'UE ont été affectés à l'amélioration des structures d'accueil destinées aux demandeurs d'asile et aux procédures d'asile. Bien que les montants alloués aux actions ciblant l'intégration des réfugiés et des personnes bénéficiant d'une protection autre qu'internationale n'aient pas connu de différences aussi marquées en règle générale, ces actions ont clairement été mises en avant par certains programmes nationaux (Finlande et Irlande).

Les actions relatives au retour volontaire, que seuls quelques États membres avaient lancées pendant la première période de programmation du Fonds européen pour les réfugiés, à savoir 2000-2004, ont été un élément commun aux programmes de tous les États membres, à l'exception de trois d'entre eux, pendant la deuxième période de programmation. Au Royaume-Uni, un projet d'envergure dans ce domaine, qui a été couronné de succès, a même absorbé la majorité des crédits.

Cela a permis de développer une approche plus équilibrée, englobant l'amélioration de l'accueil des demandeurs d'asile, l'intégration des personnes bénéficiant d'un statut de protection et, enfin, l'amélioration des perspectives de réintégration dans leur pays d'origine des personnes dont la demande a été rejetée.

De plus amples informations sont fournies dans les chapitres suivants du présent rapport.

Tableau 2 – Répartition des fonds FER au niveau des États membres, par action (2005-2007)

(Voir graphique 2 ci-dessus pour la définition des actions A, B et C)

Actions/ États membres	Autriche	Belgique	Bulgarie	Chypre	Rép. tchèque	Estonie	Finlande	France	Allemagne	Grèce	Hongrie	Irlande	Italie	Lettonie	Lituanie	Luxembourg	Malte	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Roumanie	Slovaquie	Slovénie	Espagne	Suède	Royaume-Uni	Total UE
Action A	36%	51%	66%	70%	32%	57%	27%	59%	43%	63%	49%	18%	79%	61%	39%	60%	76%	20%	73%	81%	46%	68%	45%	50%	43%	3%	41%
Action B	44%	24%	32%	30%	37%	35%	67%	30%	29%	30%	38%	67%	12%	35%	56%	38%	14%	40%	19%	6%	54%	21%	55%	35%	43%	17%	31%
Action C	20%	24%	2%	0%	32%	8%	6%	11%	28%	6%	13%	15%	9%	3%	5%	2%	10%	40%	8%	13%	0%	11%	0%	15%	14%	80%	28%

1.1.3. Actions communautaires

Les actions communautaires ont été mises en œuvre dans le cadre de trois programmes de travail annuels de la Commission, qui se référaient à des documents stratégiques, à savoir le programme de La Haye et la communication sur le renforcement de la coopération pratique (COM(2006)67 final). Ces programmes de travail prévoyaient le cofinancement de mesures visant à mettre en place des structures regroupant les services nationaux offerts en matière d'asile, pour faciliter la coopération pratique en faveur de trois grands objectifs: mettre en place une procédure unique, applicable dans toute l'Union européenne; permettre la compilation, l'examen et l'utilisation en commun des informations relatives au pays d'origine; et promouvoir une coopération accrue entre les États membres pour leur permettre de faire face aux pressions particulières qui peuvent peser sur leur régime d'asile ou leur capacité d'accueil en raison, notamment, de leur situation géographique.

Les projets sélectionnés mettaient généralement l'accent sur la mise en œuvre de la législation de l'Union, les bonnes pratiques et la création de réseaux de coopération transnationaux. La majorité des responsables de projet étaient des organisations non gouvernementales, tandis que les groupes cibles se composaient de jeunes, de personnes vulnérables et de personnes

ayant été réinstallées. Les projets se caractérisaient par leur nature novatrice sur le plan du contenu, du groupe cible et du partenariat. Le tableau 3 ci-après propose un résumé des projets sélectionnés et de leurs implications budgétaires.

Tableau 3 – Actions communautaires FER en 2005, 2006 et 2007

Nombre de projets sélectionnés et implications budgétaires

Actions communautaires FER								
Année	Budget total disponible (pour les subventions) €	Nbre de propositions reçues	Nbre de propositions financées	Pour les projets sélectionnés				Exécution budgétaire en %
				% de propositions sélectionnées sur le total reçu	Total des coûts éligibles €	Contribution du FER €	Cofinancement %	
2005	2 250 000	26	8	31 %	2 067 166	1 576 038	76 %	70 %
2006	3 144 067	18	10	56 %	2 685 093	1 820 310	68 %	58 %
2007	4 204 996	35	17	49 %	5 278 476	4 150 101	78 %	99 %

Si certains montants n'ont pas été engagés, c'est en raison du manque de qualité des propositions. Il a été décidé de ne pas sélectionner les projets n'atteignant pas un niveau donné de qualité technique. Certains crédits n'ont en conséquence pas été utilisés dans les délais prescrits.

Il est encore possible d'accroître l'efficacité des actions communautaires. Les mécanismes de collecte et de diffusion des informations relatives aux actions communautaires, par exemple, devraient être améliorés tant dans les services de la Commission responsables du Fonds qu'au niveau des autorités compétentes dans les États membres. De même, il y a lieu d'améliorer le lien entre les actions communautaires et les programmes nationaux.

Outre les subventions décrites plus haut, la Commission a également utilisé des ressources pour passer des marchés publics, tels qu'une étude de faisabilité sur le bureau européen d'appui en matière d'asile (138 800 EUR) en 2007.

2. MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES NATIONAUX DE 2005 A 2007

2.1 Mise en œuvre des orientations stratégiques de la Commission

Les programmes nationaux des États membres devaient être conformes aux orientations stratégiques de la Commission. Ces orientations, qui incluaient cinq priorités, fournissaient un cadre pour une mise en œuvre conforme à certains objectifs établis au niveau européen, mais elles ne limitaient pas l'éligibilité des mesures envisagées par les États membres, pour autant que celles-ci respectent la base juridique du Fonds européen pour les réfugiés. On trouvera ci-après une évaluation de la mise en œuvre des orientations à la clôture des programmes.

- **Priorité 1:** mise en œuvre des principes et mesures prévus dans l'acquis communautaire en matière d'asile, y compris ceux qui concernent les objectifs d'intégration

L'objet de la Priorité 1 consistait à soutenir la mise en œuvre de l'acquis communautaire dans le domaine de l'asile au moyen de mesures et de projets financés par le Fonds européen pour les réfugiés. Tous les États membres sans exception se sont attaqués à cette priorité.

- **Priorité 2:** préparation de la mise en œuvre des principes et des mesures prévus par la Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres

La Priorité 2 a été largement mise en œuvre dans tous les États membres sauf le Luxembourg et le Royaume-Uni. Un point important à cet égard a été l'aide juridique fournie aux demandeurs d'asile, soit l'une des principales catégories d'activités financées dans le cadre de l'action «Conditions d'accueil et procédures d'asile».

- **Priorité 3:** mise en œuvre d'actions visant à améliorer la qualité des procédures d'examen des demandes de protection internationale dans les États membres

La Priorité 3 a été mise en œuvre dans tous les États membres à l'exception de la France, de l'Allemagne, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Irlande, du Luxembourg, de Malte et du Portugal. Les projets ont abordé ce thème sous différents angles: amélioration des procédures, changement des méthodes de travail des autorités concernées, réalisation de recherches en vue de déterminer les pressions exercées sur le système d'asile, acquisition d'équipements tels que des systèmes informatiques en vue de soutenir l'amélioration des procédures de qualité, etc.

- **Priorité 4:** mise en œuvre de mesures concernant les demandeurs d'asile, les réfugiés ou les bénéficiaires d'une protection temporaire ou subsidiaire et les mineurs, dans le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant

Dix États membres (la Bulgarie, Chypre, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, le Luxembourg, Malte, la Slovaquie et l'Espagne) ont développé des projets entièrement consacrés aux mineurs, tandis que quatre États membres (la Belgique, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie) ont réalisé différents projets ciblant les demandeurs d'asile ou les réfugiés et accordant une attention particulière aux enfants. En Allemagne, en Grèce et en Irlande, ce domaine a bénéficié d'une attention particulière.

- **Priorité 5:** pour les États membres ayant mis en place des programmes de réinstallation et pour ceux qui souhaitent le faire, actions se rapportant en particulier à l'accueil et à l'orientation des personnes admises dans les États membres au titre de tels programmes, et à la gestion de ces programmes

Seuls trois États membres ont agi dans ce domaine: la Finlande (intégration de personnes réinstallées dans le cadre du mécanisme de réinstallation du HCR), le Portugal (réinstallation

de douze réfugiés transférés de Malte) et l'Espagne (analyses approfondies des procédures de réinstallation).

2.2 Données clés

En règle générale, les programmes nationaux ont été mis en œuvre au moyen d'appels à propositions ouverts (dans la majorité des États membres, un appel est organisé chaque année), qui ont attiré un nombre impressionnant de propositions (2 492). Parmi celles-ci, 1 403 ont été retenues et financées. Le nombre total de projets financés dans chaque État membre est allé de 1 en Roumanie à 441 en Allemagne, en passant par 6 en Bulgarie (ce pays n'ayant participé au Fonds qu'en 2007).

Le nombre moyen annuel de projets financés (467 dans l'UE) est supérieur à celui de la précédente période de programmation (410 pour la période 2000-2004), mais l'accroissement du nombre de projets est inférieur à l'augmentation des crédits budgétaires. La période 2005-2007 se caractérise donc, en moyenne, par un nombre supérieur de projets comparativement plus petits: la contribution moyenne de l'UE s'est élevée à environ 108 000 euros par projet.

La majorité des projets bénéficiaires étaient proposés par des organisations non gouvernementales et des collectivités locales (82 % de tous les projets). Les autorités nationales ont également été d'importants bénéficiaires (9 % de tous les projets), particulièrement dans les États membres dans lesquels le Fonds soutenait la modernisation d'installations appartenant à l'État, telles que des centres d'accueil pour demandeurs d'asile par exemple. Parmi les autres bénéficiaires, le plus important est l'Organisation internationale pour les migrations, qui a bénéficié de fonds provenant de programmes nationaux dans 15 États membres, pour un total de 31 projets.

La base juridique du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2007 a introduit deux changements importants en ce qui concerne les caractéristiques des projets éligibles au soutien du Fonds, à savoir la possibilité de soutenir des projets pluriannuels et la possibilité de financer des projets couvrant plus d'une action. Neuf États membres (la Belgique, l'Estonie, l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande, les Pays-Bas, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni) ont soutenu des projets pluriannuels, et dix (la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, Malte et la Pologne) ont financé des projets couvrant plusieurs actions. L'Italie, plus particulièrement, a pleinement utilisé la possibilité de financer des projets couvrant plusieurs actions; presque tous couvraient en effet, au niveau municipal, tant l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile que l'intégration des réfugiés. L'Allemagne se distingue à ces deux égards: un tiers de l'ensemble des projets étaient pluriannuels, près des deux tiers couvraient plus d'une action et 45 % de l'ensemble englobaient même les trois actions éligibles au titre du Fonds.

De nombreux projets ne se sont pas limités à une activité; au contraire, ils incluaient souvent plusieurs activités (ci-après dénommées opérations), dans le cadre d'une seule ou de plusieurs actions. C'est la raison pour laquelle le nombre d'opérations financées (3 259) a été sensiblement supérieur au nombre de projets. Dans les chapitres qui suivent, l'analyse de la mise en œuvre de chacune des trois actions se fonde sur la description détaillée de ces opérations telles qu'elles figuraient dans les rapports de mise en œuvre soumis par les responsables de projet à la clôture de celui-ci.

2.3 Mise en œuvre de l'action «Conditions d'accueil et procédures d'asile»

Parmi les trois actions éligibles au soutien du Fonds, l'action «Conditions d'accueil et procédures d'asile» a été la plus importante du point de vue du nombre d'opérations financées. Elle a couvert un vaste éventail de thèmes pouvant être répartis en huit grandes catégories: les infrastructures ou les services d'hébergement; l'aide matérielle; l'assistance médicale et psychologique; l'assistance sociale, l'assistance dans les démarches administratives et l'aide juridique; les autres formes d'assistance, notamment l'aide linguistique, l'interprétation; l'enseignement, la formation linguistique et d'autres initiatives compatibles avec le statut de la personne; l'information des populations locales appelées à communiquer avec les personnes accueillies dans le pays hôte; l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des procédures d'asile.

L'action «Conditions d'accueil et procédures d'asile» était bien représentée dans tous les États membres, à des degrés variables toutefois. Les États membres présentant le nombre d'opérations le moins élevé dans le cadre de cette action étaient le Royaume-Uni, la Roumanie, la Bulgarie et l'Estonie. En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, cela s'explique par le fait que ces pays n'ont participé qu'à un seul programme annuel. Le Royaume-Uni a choisi d'axer son programme sur les autres actions admissibles au soutien du Fonds, c'est-à-dire «Intégration» et surtout, «Retour volontaire». L'Allemagne, l'Italie et la France se sont, d'autre part, clairement orientées vers cette action.

La catégorie regroupant l'assistance sociale, l'assistance dans les démarches administratives et l'aide juridique est celle qui apparaît dans le plus grand nombre de projets financés au cours de la période. Elle inclut les conseils juridiques, administratifs et sociaux aux demandeurs d'asile dans le contexte de la procédure d'asile, sur une base individuelle, en groupes ou dans le cadre d'entretiens personnels, ainsi que la distribution de matériel d'information. Vient ensuite l'assistance médicale et psychologique, mise en œuvre dans vingt et un États membres, qui a gagné en importance avec l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile souffrant de troubles médicaux et psychologiques à la suite d'actes de violence et de torture.

Parmi les catégories restantes, les infrastructures et les services d'hébergement ont bénéficié d'un soutien dans quinze États membres. Dans les États membres ayant adhéré à l'Union à partir de 2004 en particulier, le Fonds européen pour les réfugiés a joué un rôle très important dans la modernisation des installations appartenant à l'État dans lesquelles les demandeurs d'asile sont hébergés conformément aux normes de l'UE; il y a soutenu non seulement les agrandissements ou rénovations, mais aussi l'amélioration des services offerts aux demandeurs d'asile (aliments, vêtements, activités, assistance administrative/juridique, etc.).

Dans la majorité des États membres, on a observé une tendance accrue de la part des organisations assurant la mise en œuvre des projets à fournir aux demandeurs d'asile un ensemble de prestations englobant différents types d'assistance (sociale, juridique, administrative, médicale, matérielle, éducative, etc.) et à les adapter éventuellement à la situation de chaque personne ou groupe de personnes.

Les opérations les moins fréquentes ont concerné l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des procédures d'asile; dans onze États membres, elles étaient financées par des ressources nationales, à savoir en dehors des programmes. Néanmoins, dans les États membres où l'action a été mise en œuvre, ces opérations ont été réalisées avec succès. C'est le cas du développement des bases de données du pays d'origine et de systèmes d'information nécessaires à la procédure d'asile, du renforcement de la mise en œuvre du règlement Dublin II et de la coopération entre les États membres, ainsi que de l'amélioration et du raccourcissement des procédures d'asile.

Conditions d'accueil et Procédures d'asile
Nombre d'opérations réalisées, 2005-2007

	Infrastructures ou services d'hébergement	Aide matérielle	Assistance médicale et psychologique	Assistance sociale, assistance dans les démarches administratives et aide juridique	Autres formes d'assistance, notamment linguistique, interprétation	Enseignement, formation linguistique, autres initiatives compatibles avec le statut de la personne	Information des populations locales appelées à communiquer avec les bénéficiaires de l'accueil	Amélioration de l'efficacité et de la qualité des procédures d'asile	TOTAL DES OPÉRATIONS RÉALISÉES
Autriche	0	0	33	27	0	0	0	14	74
Belgique	2	0	7	8	2	4	7	0	30
Bulgarie	2	0	0	1	0	0	0	1	4
Chypre	3	1	5	5	0	2	0	2	18
Rép. tchèque	0	6	4	17	1	10	0	0	38
Estonie	0	0	1	0	1	0	0	4	6
Finlande	0	0	0	2	0	3	5	5	15
France	49	32	22	52	14	15	0	0	184
Allemagne	26	14	77	133	65	105	128	0	548
Grèce	16	0	4	9	0	2	1	0	32
Hongrie	5	9	8	12	0	6	1	8	49
Irlande	0	0	1	6	0	4	3	0	14
Italie	86	86	78	66	73	60	12	0	461
Lettonie	5	1	1	2	0	1	1	7	18
Lituanie	2	3	2	3	0	3	0	1	14
Luxembourg	0	0	2	6	0	3	0	0	11
Malte	6	5	0	2	0	0	0	0	13
Pays-Bas	0	0	2	0	0	0	2	7	11
Pologne	3	2	2	8	0	2	1	1	19
Portugal	5	5	5	5	2	3	3	2	30
Roumanie	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Slovaquie	3	5	4	8	5	4	6	0	35
Slovénie	7	0	3	7	1	6	0	5	29
Espagne	0	4	6	8	9	1	5	1	34
Suède	0	0	3	2	0	0	4	3	12
Royaume-Uni	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Total UE	220	173	270	390	174	234	179	62	1702

2.4 Mise en œuvre de l'action «Intégration»

Si l'on s'intéresse au nombre d'opérations financées, l'action «Intégration», qui cible uniquement les personnes dont le séjour a un caractère durable et stable (réfugiés reconnus, personnes bénéficiant d'autres formes de protection internationale), se classe en deuxième position parmi les trois actions admissibles au soutien du Fonds. Les thèmes couverts par cette action peuvent être regroupés dans les catégories suivantes: assistance dans le domaine du logement et dispositions relatives aux moyens de subsistance; assistance médicale et psychologique; assistance sociale, assistance dans les démarches administratives, aide juridique, assistance linguistique; enseignement, formation professionnelle, acquisition de compétences; autres actions visant à l'accès à l'emploi; autres actions visant à permettre aux personnes concernées de se prendre en charge; actions permettant aux bénéficiaires de s'adapter à la société de l'État membre; actions visant à promouvoir la participation à la vie civile et culturelle et à favoriser l'égalité d'accès et l'égalité de résultats dans les relations entre ces personnes et les institutions publiques.

Les opérations intervenues dans le cadre de cette action ont été fort bien représentées dans tous les États membres. L'Italie a été l'État membre affichant le plus grand nombre d'opérations (plus de 40 % de toutes les opérations financées dans l'UE dans le cadre de l'action «Intégration»), et ce parce que la plupart des projets italiens au niveau local combinaient l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des personnes bénéficiant d'une protection. Un nombre comparativement peu élevé d'opérations a été constaté dans certains États membres du fait que le système d'assistance national, qui n'impliquait pas de financement par l'UE, prévoyait déjà un appui aux personnes dans le besoin, telles que les réfugiés.

De tous les domaines ayant fait l'objet d'un soutien, l'accès à l'emploi, en ce compris l'enseignement, la formation professionnelle, l'acquisition de compétences, les actions visant à permettre aux personnes concernées de se prendre en charge et toutes les formes d'assistance nécessaires, a été le domaine d'intervention le plus important. Dans plusieurs États membres, une assistance significative a également été apportée en matière de logement, grâce à différents types de soutien. Il est admis qu'avoir un emploi et un logement le plus rapidement possible après la reconnaissance du statut constitue une condition préalable essentielle de l'accélération de l'intégration des réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection internationale dans la société du pays hôte. L'assistance médicale et psychologique, un aspect capital des mesures en faveur des demandeurs d'asile, reste indispensable après la reconnaissance d'un statut de protection. Enfin, les opérations visant à promouvoir la participation à la vie de la société hôte et la communication avec celle-ci ont été bien soutenues.

On a observé un soutien accru à l'autonomisation des réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection internationale, en tant que moyen efficace de promotion de leur intégration. L'idée est de permettre aux réfugiés de réaliser leur propre potentiel économique, social, culturel ou même politique, pour s'intégrer dans la société hôte et constituer des exemples positifs.

Enfin, comme dans le cas des opérations financées dans le cadre de l'action «Conditions d'accueil et procédures d'asile», la plupart des projets financés dans le cadre de l'action «Intégration» englobaient plusieurs thèmes (logement, emploi, assistance sociale et médicale, etc.). Ces thèmes étaient combinés dans des ensembles de mesures d'intégration mettant l'accent sur différents aspects (emploi, communication entre les réfugiés et la communauté locale, soutien direct dans des situations spécifiques, notamment en matière de logement,

d'assistance juridique, etc.), avec adaptation du soutien à l'intégration en fonction de la situation particulière des personnes concernées et de leur environnement, grâce à une série de mesures appropriées.

Intégration
Nombre d'opérations réalisées, 2005-2007

	Assistance au niveau du logement/des moyens de subsistance	Assistance médicale et psychologique	Assistance sociale, assistance dans les démarches administratives, aide juridique et assistance linguistique	Enseignement, formation professionnelle, acquisition de compétences	Autres actions visant à l'accès à l'emploi	Autres actions visant à permettre aux personnes de se prendre en charge	Actions permettant aux bénéficiaires de s'adapter à la société de l'État membre	Actions visant à promouvoir la participation à la vie civile et culturelle	Actions visant à favoriser l'égalité d'accès et l'égalité de résultats dans les relations entre ces personnes et les institutions publiques	TOTAL DES OPÉRATIONS RÉALISÉES
Autriche	0	0	0	24	0	2	24	0	0	50
Belgique	0	11	5	3	1	1	4	0	0	25
Bulgarie	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Chypre	0	0	3	3	0	0	0	3	0	9
République tchèque	8	1	4	9	3	3	4	1	0	33
Estonie	0	0	1	0	0	0	0	0	10	11
Finlande	3	0	8	23	0	8	7	12	0	61
France	34	0	16	6	22	10	3	0	0	91
Allemagne	4	9	9	16	7	22	16	9	4	96
Grèce	3	2	8	5	4	0	4	0	0	26
Hongrie	6	0	9	9	7	0	6	0	3	40
Irlande	0	0	8	7	3	2	3	4	4	31
Italie	50	75	80	69	45	65	0	69	86	539
Lettonie	1	2	1	0	2	1	2	1	5	15
Lituanie	3	2	7	10	6	0	4	6	0	38
Luxembourg	0	0	1	3	0	0	0	0	0	4
Malte	5	0	1	0	0	0	0	0	0	6
Pays-Bas	0	2	0	11	4	7	2	6	2	34
Pologne	3	2	2	6	0	0	1	3	0	17
Portugal	0	0	1	2	0	1	0	1	1	6
Roumanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovaquie	2	2	2	1	2	1	1	0	0	11
Slovénie	10	2	3	10	3	1	3	9	2	43
Espagne	0	7	6	9	4	4	0	1	1	32
Suède	0	9	6	3	9	4	6	4	3	44
Royaume-Uni	1	0	0	2	2	1	0	0	3	9
Total UE	133	126	181	231	124	133	91	129	124	1272

2.5 Mise en œuvre de l'action «Retour volontaire»

Avec moins de 10 % de toutes les opérations financées par le Fonds, l'action «Retour volontaire» a été la moins représentée des trois actions. Les opérations financées appartenaient aux catégories suivantes: informations et conseils relatifs au retour volontaire; informations relatives à la situation dans le pays d'origine ou de l'ancienne résidence habituelle; assistance en matière de voyage; soutien, notamment financier, en vue de la réintégration dans le pays d'origine ou de l'ancienne résidence habituelle; autres actions facilitant l'organisation et la mise en œuvre de programmes nationaux de retour volontaire.

Quatre États membres n'ont mis aucune mesure en œuvre dans ce domaine, mais dans les États membres dans lesquels ces opérations ont été soutenues, leur nombre a sensiblement augmenté par rapport à la première période de mise en œuvre (2000-2004). Au moment de la préparation du programme, la Commission a encouragé les États membres à intégrer l'action «Retour volontaire». Il y a lieu de souligner que les organisations non gouvernementales actives dans le soutien aux demandeurs d'asile reconnaissent de plus en plus l'utilité de fournir aux demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée une assistance à la réintégration dans leur pays d'origine, en plus d'actions visant à assister les demandeurs d'asile pendant la procédure d'asile et d'autres actions visant à faciliter l'intégration des réfugiés reconnus.

Parmi tous les États membres, l'Allemagne, avec 45 % de toutes les opérations en matière de retour volontaire réalisées dans l'UE, en a été l'exemple le plus éloquent: la majorité des opérations dans le domaine du retour volontaire ont été mises en œuvre dans le cadre de projets couvrant deux, sinon les trois, actions admissibles au titre du Fonds. Les organisations responsables de la mise en œuvre se sont efforcées d'offrir aux demandeurs d'asile dont elles s'occupaient de réelles perspectives, quel que soit le résultat de la demande d'asile, qu'il s'agisse de les intégrer dans la société allemande en cas d'octroi du statut de réfugié ou qu'il s'agisse, au cas où les conditions de la reconnaissance n'auraient pas été satisfaites, de leur garantir un nouveau départ dans leur pays d'origine, ou, en tout cas, de leur apporter une aide jusqu'au départ.

Les opérations de retour volontaire ont été les plus difficiles à mettre en œuvre du fait qu'elles dépendent de la volonté des demandeurs d'asile de retourner dans leur pays d'origine et de renoncer à ce qu'ils considéraient comme une vie meilleure dans un pays hôte prospère. Mais la difficulté de mettre le retour volontaire en œuvre peut expliquer pourquoi certaines opérations financées couronnées de succès ont été jugées bien pensées, voire innovatrices. Tel a été le cas du projet le plus réussi du Royaume-Uni pour la période de programmation 2005-2007, mis en œuvre dans le cadre de cette action. Dans plusieurs États membres, un autre facteur de succès a été l'implication de l'Organisation internationale pour les migrations, que ce soit en tant qu'organisation responsable de la mise en œuvre ou en tant que partenaire.

Retour volontaire
Nombre d'opérations réalisées, 2005-2007

	Informations et conseils relatifs au retour volontaire	Formation visant à faciliter la réintégration	Assistance en matière de voyage	Soutien, notamment financier, en vue de la réintégration dans le pays d'origine ou de l'ancienne résidence habituelle	Informations relatives à la situation dans le pays d'origine ou de l'ancienne résidence habituelle, non comprises dans les informations et les conseils relatifs au retour volontaire	Actions facilitant l'organisation et la mise en œuvre de programmes nationaux de retour volontaire	TOTAL DES OPÉRATIONS RÉALISÉES
Autriche	24	0	0	0	0	3	27
Belgique	3	2	0	1	0	0	6
Bulgarie	1	0	0	0	0	1	2
Chypre	0	0	0	0	0	0	0
République tchèque	1	0	0	6	0	0	7
Estonie	2	0	1	1	0	2	6
Finlande	1	0	0	0	0	0	1
France	1	2	4	2	0	7	16
Allemagne	40	23	9	27	23	5	127
Grèce	3	0	3	0	0	0	6
Hongrie	1	0	1	1	1	0	4
Irlande	2	0	1	1	0	1	5
Italie	3	3	3	3	3	0	15
Lettonie	0	0	0	0	0	0	0
Lituanie	3	1	1	0	0	0	5
Luxembourg	0	0	0	1	0	0	1
Malte	2	0	1	1	1	1	6
Pays-Bas	3	0	0	0	2	1	6
Pologne	0	0	2	2	0	0	4
Portugal	1	0	0	0	0	0	1
Roumanie	0	0	0	0	0	0	0
Slovaquie	2	1	2	2	0	2	9
Slovénie	0	0	0	0	0	0	0
Espagne	6	0	4	6	5	0	21
Suède	0	1	0	2	0	2	5
Royaume-Uni	1	1	1	1	0	1	5
Total UE	100	34	33	57	35	26	285

3. EFFICACITE, EFFICIENCE ET VALEUR AJOUTEE DES PROGRAMMES NATIONAUX POUR LA PERIODE 2005-2007

3.1 Efficacité

Dans la plupart des États membres, les résultats des opérations ont été satisfaisants par rapport aux prévisions. Toutefois, les opérations d'intégration sont celles qui ont enregistré la plus grande réussite, devant celles qui visaient l'accueil des demandeurs d'asile, tandis que les opérations ciblant le retour volontaire ont produit les résultats les moins satisfaisants.

Les principales raisons pour lesquelles certaines opérations ont enregistré des résultats meilleurs que prévu ou n'ont pas, au contraire, atteint les résultats escomptés ne sont pas tant liées au type d'activité concerné (à l'exception du retour volontaire) qu'à des facteurs externes, et plus particulièrement au caractère imprévisible des flux de demandeurs d'asile. En conséquence, certaines années pendant lesquelles les flux de demandeurs étaient importants, les projets d'accueil des demandeurs d'asile ont pu atteindre un nombre de personnes plus élevé que prévu, tandis que les années durant lesquelles ces flux sont restés inférieurs aux prévisions, les résultats ont été eux aussi inférieurs aux attentes.

Parmi les autres éléments expliquant l'insuffisance ou l'excellence des résultats, on trouve la qualité de la préparation des projets, de la gestion et de l'organisation, la bonne compréhension par l'organisation responsable de la mise en œuvre des spécificités du groupe particulier des demandeurs d'asile, le niveau de partenariat avec d'autres organisations et enfin, l'engagement personnel des organisateurs du projet. De plus, il est apparu que la mesure dans laquelle les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes bénéficiant d'autres formes de protection étaient impliquées dans la conception et la mise en œuvre des projets constituait un facteur significatif de succès ou d'échec.

Les opérations de retour volontaire ont été confrontées à différents problèmes. Du fait qu'ils avaient consenti des efforts considérables pour arriver dans le pays hôte, bon nombre de demandeurs d'asile et de personnes bénéficiant de la protection internationale n'étaient pas intéressés par un retour, en dépit des informations diffusées sur les possibilités de retour et de soutien. La gravité de la situation dans les pays d'origine a pu également les dissuader de demander une assistance au retour.

Au niveau des programmes nationaux, le succès a été plus variable: les objectifs établis en début de programme n'ont pas été totalement atteints dans certains États membres, tandis qu'ils ont été dépassés dans d'autres. La mise en œuvre des stratégies nationales s'est révélée plutôt réussie en ce qui concerne les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, mais moins pour ce qui est de l'intégration des réfugiés. En ce qui concerne le retour volontaire, la mise en œuvre des stratégies n'a pas répondu aux attentes, sauf au Royaume-Uni.

Bien qu'il ait été estimé que d'autres actions ou mesures que celles financées n'auraient pas pu être plus efficaces, l'on s'accorde généralement à reconnaître que les projets auraient pu être rendus plus efficaces. Une coopération plus étroite et un partage accru des connaissances et de l'expérience entre les organisations responsables de la mise en œuvre auraient permis des synergies et la mise en commun des ressources, ce qui aurait contribué à éviter les éventuels doubles emplois. Les opérations de retour volontaire auraient pu être rendues plus efficaces par le développement de relations avec des partenaires issus des pays d'origine, la formation du personnel ou l'échange de bonnes pratiques entre les États membres.

En ce qui concerne la planification et la gestion des projets, le soutien de projets à long terme ou l'extension de projets précédents pourrait se révéler plus efficace que le lancement de nouvelles initiatives. Il a été déterminé que la charge de travail administrative liée à la mise en

œuvre des projets par les organisations constituait un obstacle à l'efficacité de cette mise en œuvre, et qu'il convenait donc de s'y intéresser de plus près.

3.2 Efficience

Les ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets ont en général été jugées suffisantes. Pendant la procédure de sélection menée dans les États membres, les compétences appropriées ont été utilisées pour évaluer le budget des propositions afin de garantir que les coûts attendus étaient réalistes et que les ressources allouées étaient suffisantes pour les projets sélectionnés. Toutefois, dans un certain nombre d'États membres, le cofinancement de projets par le budget national, qui venait s'ajouter au financement par l'UE, est devenu difficile, voire a totalement disparu, du fait des contraintes budgétaires, entraînant des situations très délicates pour les petites et moyennes organisations.

La mise à disposition des fonds en temps utile s'est révélée moins satisfaisante. Il a été constaté que les fonds étaient mis à la disposition des organisations responsables de la mise en œuvre plus tard qu'initialement prévu. Cela s'explique par le fait que l'ensemble des dispositions de l'UE n'étaient pas encore applicables un an après le début de la période de programmation, mais aussi par des retards au niveau national. En conséquence, la signature des contrats et les premiers paiements aux organisations responsables de la mise en œuvre ont été reportés, ce qui a eu une incidence négative dans plusieurs États membres. Dans certains cas, ces retards ont eu pour conséquence que des projets ou parties de projets ont dû être supprimés, tandis que dans d'autres cas, les organisations ont été contraintes d'emprunter des fonds pour entamer les activités. De même, lors de la mise en œuvre des projets, les organisations responsables de celle-ci ont estimé que le délai entre le premier paiement et les suivants était trop long, et leurs ressources étaient trop limitées pour mener toutes les activités pendant cette période.

Les coûts engagés pour atteindre les résultats attendus du projet ont semblé raisonnables. Lorsque cette évaluation reposait sur des comparaisons avec d'autres instruments financiers ou sources de financement, ou lorsqu'elle se fondait sur des prix à l'unité connus, les projets se sont révélés aussi efficaces, voire plus, que des projets similaires bénéficiant d'autres ressources. Ainsi, au Royaume-Uni par exemple, la cour des comptes nationale a conclu que les coûts moyens d'un projet à grande échelle dans le domaine du retour volontaire étaient sensiblement inférieurs à ceux engendrés par l'éloignement forcé, et que les résultats étaient meilleurs lorsque le projet prévoyait la réintégration dans le pays d'origine en fonction des besoins.

Des améliorations restent toutefois possibles. Au niveau des projets, les dépenses relatives à l'assistance technique, aux frais de gestion, aux ateliers, séminaires et tables rondes, etc., auraient pu, parfois, donner lieu à des économies. Si, dans certains cas, il a été considéré que les frais de personnel devaient être réduits au minimum, la question s'est posée de savoir si ces coûts pouvaient être réduits en utilisant des volontaires. En dépit de leur degré d'engagement élevé, les volontaires n'ont peut-être pas toujours le temps et la possibilité de se consacrer pleinement à la mise en œuvre de projets, ce qui est indispensable à la réussite de ceux-ci.

Si l'on considère les programmes en tant que tout, des économies supplémentaires pourraient être réalisées en réduisant la charge administrative des autorités nationales responsables de la réalisation des programmes et les exigences de rapport imposées aux organisations responsables de leur mise en œuvre, dont la plupart des instances concernées ont estimé qu'elles étaient particulièrement élevées. Dans certains cas, opter pour un marché public plutôt que pour la subvention du projet aurait pu constituer une autre possibilité de réduire le coût du

programme. Enfin, l'accroissement de la coopération entre les projets, de la durée des projets et, le cas échéant, de la dimension (budgétaire) des projets aurait pu permettre une utilisation plus efficiente des ressources disponibles.

3.3 Additionnalité et valeur ajoutée européenne

Concrètement, l'utilisation du Fonds européen pour les réfugiés pendant la période 2005-2007 est venue compléter les financements nationaux. Dans quelques rares cas seulement, les projets auraient pu être financés au niveau national. En outre, le Fonds ne s'est jamais substitué au financement par d'autres fonds européens tels que le Fonds social européen ou le programme EQUAL. Par conséquent, seuls quelques-uns – tout au plus – des 1 403 projets financés auraient été mis en œuvre en l'absence du Fonds européen pour les réfugiés.

Dans leurs appels à propositions, les États membres prévoyaient que les projets déjà financés par des ressources nationales ou par d'autres fonds européens ne pouvaient être financés par le Fonds européen pour les réfugiés. Dans la pratique, les États membres ont appliqué différentes stratégies pour garantir l'additionnalité des interventions du Fonds. Ce dernier a été utilisé soit en complément des ressources nationales, pour augmenter le volume des activités et projets existants, soit comme complément pour financer des activités liées à des projets existants, mais de nature différente, sans nécessairement augmenter le nombre de projets, ou encore sur une base totalement distincte de tout autre instrument de financement, pour financer des projets d'un type, d'une dimension ou d'un contenu nouveau, parmi lesquels des projets novateurs qui n'étaient pas pris en considération dans d'autres régimes de subvention.

4. EFFETS ET INCIDENCES DES PROGRAMMES NATIONAUX DE 2005 A 2007

Selon les estimations, les 1 403 projets financés ont directement bénéficié à un nombre total de plus de 350 000 personnes appartenant aux groupes cibles. Parmi celles-ci, 26 200 sont retournées dans leur pays d'origine dans le cadre des opérations de retour volontaire. Outre les personnes appartenant aux groupes cibles, plus de 6 500 personnes faisant partie des organisations responsables de la réalisation des projets ont bénéficié du soutien du Fonds, sous la forme, par exemple, d'une formation ou d'un recrutement. Il s'agit là de résultats remarquables compte tenu des ressources relativement limitées du Fonds (environ 50 millions d'euros par an).

Au-delà des résultats directs des projets, les retombées ont été significatives au niveau national dans les domaines suivants.

4.1 Amélioration des conditions d'accueil et des procédures d'asile dans les États membres

Dans la plupart des États membres ayant adhéré à l'Union européenne à partir de 2004, mais aussi dans d'autres, les projets ont en particulier contribué à la rénovation ou à l'agrandissement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou à la qualité des services offerts par ces centres. Ces derniers hébergeant généralement tous les demandeurs d'asile de ces États membres, le résultat a été une amélioration générale des conditions d'accueil au niveau national. De plus, en Lettonie, des infrastructures d'accueil temporaires ont été créées pour faire face aux afflux soudains de demandeurs d'asile.

Aux Pays-Bas, où une seule organisation est responsable de l'accueil des demandeurs d'asile, la sensibilisation à la protection sociale a été améliorée grâce à un projet à grande échelle couvrant tous les sites. Cela s'est traduit, dans nombre d'entre eux, par une «formation à la résilience» des personnes y séjournant et par la distribution générale de matériel d'information.

De manière similaire, en France, des «plates-formes d'accueil» gérées par des organisations non gouvernementales dans la plupart des régions ont fourni aux demandeurs d'asile de tout le pays une gamme de services de qualité, qui ont été maintenus en dépit des flux considérables de demandeurs d'asile pendant la période de mise en œuvre 2005-2007. En Espagne, près de la moitié des demandeurs d'asile ont bénéficié de services allant d'une amélioration des conditions d'accueil à l'assistance médicale/psychologique, en passant par l'aide juridique et la couverture des besoins fondamentaux.

Un accent particulier a été mis sur les groupes vulnérables dans plusieurs États membres, avec des résultats significatifs au niveau national. En Italie, des procédures d'accueil spécifiques ont été créées. En Autriche et en Belgique, une assistance psychologique a été proposée dans tout le pays. Chypre a mis sur pied une Unité d'assistance aux personnes ayant été soumises à la torture. En Belgique, en France et au Portugal, les organisations responsables de la réalisation des projets se sont attaquées aux besoins spécifiques des mineurs non accompagnés, dont des rapports avaient signalé le traitement inadéquat dans le cadre des systèmes existants.

Dans plusieurs États membres tels que la Bulgarie, l'Allemagne, la Slovaquie et l'Espagne, l'aide juridique aux demandeurs d'asile a été améliorée au niveau national à la suite de la réalisation des programmes. En Allemagne, par exemple, les projets dans ce domaine ont bénéficié à approximativement un tiers des demandeurs d'asile.

Étant donné le nombre comparativement peu élevé d'opérations consacrées aux procédures d'asile, les effets dans ce domaine ont été moins visibles. Plusieurs opérations ont été menées à Chypre. En Autriche, un système de gestion de la qualité des procédures d'asile a été introduit au niveau national. En Pologne, une base de données rassemblant des informations sur les pays d'origine a été créée. En Slovaquie, la mise sur pied du système EURODAC et celle d'un système de réalisation de cartes d'identification ont bénéficié d'un financement, de même qu'un registre des demandeurs d'asile. Le Royaume-Uni a nommé un officier de liaison «Asile» en Italie. Celui-ci avait pour mission de gérer les relations entre les deux États membres dans le cadre du règlement de Dublin.

4.2 Amélioration de l'intégration des réfugiés dans les sociétés des États membres

Les incidences sur l'intégration des réfugiés au niveau national ont été moins prononcées et semblent propres à certains États membres. En France, par exemple, les projets d'intégration ont acquis une importance de plus en plus grande et ont bénéficié à environ 9 % de tous les réfugiés, l'accent étant mis sur l'accès à un logement indépendant et à l'aide sociale, en tant que première étape vers l'accès au marché du travail. En Finlande, pays dans lequel l'intégration des réfugiés constitue un thème important du débat politique, les modèles développés en matière d'intégration au niveau local et impliquant l'ensemble de la population, le soutien apporté par les anciens immigrants aux nouveaux arrivés et les services proposés conjointement par les organisations non gouvernementales et les municipalités, sont susceptibles d'avoir une incidence nationale s'ils sont mis en œuvre à grande échelle. À Chypre, les projets ont permis de sensibiliser le grand public sur la question des réfugiés et de promouvoir le multiculturalisme et la diversité. L'incidence significative des projets d'intégration a également été signalée en Irlande et en Lettonie.

4.3 Augmentation du nombre des retours volontaires de personnes appartenant aux groupes cibles

Le retour volontaire, qui a été la moins représentée des trois actions, est également celle qui a eu l'impact le plus faible au niveau national. Au Royaume-Uni, un vaste programme de retour

volontaire a bénéficié à 11 262 personnes, ce qui représente un chiffre important à ce niveau. Au Luxembourg, le retour volontaire, mis en œuvre pour la première fois avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés, a entraîné une augmentation de 10 % des retours volontaires après plusieurs années de recul. Cette évolution est le fruit d'entretiens personnalisés, qui constituent une nouveauté. En Hongrie, l'existence même du retour volontaire a été considérée comme le résultat du programme, et, à Malte, un système de retour volontaire assisté a pu être mis sur pied pour la première fois. En Slovaquie, le Fonds a permis d'entamer la coopération avec les pays d'origine en vue de faciliter le retour volontaire et d'offrir pour la première fois une contribution financière aux demandeurs d'asile retournant dans leur pays.

4.4 Élaboration de mesures dans le domaine de la politique d'asile, notamment contribution au développement du régime d'asile européen commun

Bien qu'aucun projet n'ait eu pour objet premier l'élaboration de mesures dans le domaine de la politique d'asile, certaines incidences, parfois indirectes, ont été mises en évidence dans certains États membres.

Au Portugal, les projets d'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile ont été pris en compte dans l'élaboration des changements requis pour adapter la législation nationale à la directive européenne relative à des normes minimales en matière d'accueil. En Belgique, où trois lois importantes sur la procédure d'asile et l'accueil des demandeurs d'asile ont été adoptées, le Fonds a joué un rôle important au niveau de l'information sur les nouvelles dispositions juridiques et de la formation des parties concernées à leur application correcte. Au Luxembourg, le soutien permanent des projets mis en œuvre par une organisation non gouvernementale a renforcé son action de lobbying et, ce faisant, a facilité l'approbation par le parlement d'une nouvelle loi sur l'asile et la protection subsidiaire.

En Finlande, des projets d'amélioration de la qualité du régime d'accueil et de l'intégration des réfugiés ont eu pour résultat l'élaboration de nouveaux modèles, qui ont suscité l'attention et l'intérêt d'autres États membres de l'UE. De la même manière, l'officier de liaison «Asile» italien engagé par le Royaume-Uni a éveillé l'intérêt d'autres États membres. Enfin, en Estonie, les projets d'intégration des réfugiés ont eu pour résultat que le Ministère des affaires sociales a entrepris de modifier la loi sur l'aide sociale.

4.5 Autres impacts liés au moins partiellement à la mise en œuvre des programmes

La mise en œuvre des projets financés par le Fonds européen pour les réfugiés a produit des effets tangibles durables pour les organisations responsables de la réalisation de ces projets, avec un gain du point de vue de l'expérience, des qualifications et de la capacité institutionnelle, mais aussi au niveau de la gestion des fonds et des projets; pour la coopération et la création de réseaux avec d'autres organisations, tant au niveau national que dans d'autres États membres; et pour la reconnaissance de la qualité de partenaires par les autorités nationales en ce qui concerne les questions liées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

La réalisation des programmes a permis une coopération accrue non seulement entre les différentes organisations non gouvernementales, mais aussi entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales sur les thèmes des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Au niveau des organisations gouvernementales, la qualité du travail s'est améliorée, la prise de conscience des besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés a augmenté, les institutions responsables de la politique d'asile ont amélioré leur méthode de travail et ont pu accéder à des informations de première main concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés, ainsi que sur les pièges et les points sensibles de la politique d'asile. Plusieurs États membres (Pologne, Espagne et Slovaquie) ont réalisé une meilleure coordination interinstitutionnelle. En Italie, la mise en œuvre des projets au niveau des municipalités a permis d'optimiser l'exécution des dispositions en matière d'asile établies au niveau national. En Belgique, la concentration du soutien sur les domaines pertinents à l'échelle de l'UE a permis aux actions menées à différents niveaux administratifs de gagner en cohérence et en précision.

5. ÉVALUATION DES PROGRAMMES ET SUGGESTIONS D'AMÉLIORATIONS PAR LES AUTORITÉS COMPÉTENTES ET LES ORGANISATIONS RESPONSABLES DE LA MISE EN ŒUVRE

Dans le cadre des rapports nationaux d'évaluation, il a été demandé aux autorités compétentes des États membres, d'une part, et aux organisations responsables de la mise en œuvre des projets, d'autre part, de fournir leur évaluation du programme du Fonds européen pour les réfugiés et de formuler des suggestions d'améliorations.

Tant les autorités compétentes des États membres que les organisations responsables de la mise en œuvre étaient généralement satisfaites du Fonds européen pour les réfugiés, qu'elles considèrent comme un instrument réellement utile pour améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des personnes bénéficiant d'un statut de protection, et pour appuyer les efforts consentis par les États membres pour se conformer à l'acquis communautaire dans le domaine de la politique d'asile. Elles ont également estimé que la gamme des mesures admissibles à l'assistance du Fonds était adéquate et qu'à la clôture du programme, elles avaient été à même d'atteindre des résultats significatifs par rapport aux objectifs fixés par le Fonds.

Les autorités compétentes et les organisations responsables de la mise en œuvre ont proposé un certain nombre d'améliorations. La recommandation la plus importante concernait la réduction des exigences administratives qui leur étaient imposées. Il a été proposé d'agir dans un certain nombre de domaines se rapportant à la gestion du programme: réduction des demandes de documentation pendant la phase de sélection du projet, simplification des règles d'éligibilité, des mécanismes de contrôle et de supervision, simplification des exigences en matière de responsabilité financière, diminution des exigences concernant les rapports à présenter. Dans ce contexte, les organisations responsables de la mise en œuvre des projets ont estimé que la charge administrative excessive et l'obligation récurrente de rédiger des rapports les ont gênées dans la mise en œuvre des projets et ont nécessité un volume de travail disproportionné, au détriment du contenu et des activités du projet. Ce point concernait cependant les dispositions nationales, qui peuvent aller au-delà des exigences européennes.

La deuxième recommandation concernait l'approbation en temps utile du programme pendant la première année de mise en œuvre et le respect des délais de paiement. En cas d'approbation tardive, les États membres n'étaient pas en mesure de respecter leurs propres délais et les organisations responsables de la mise en œuvre ne disposaient pas des fonds nécessaires lors de la phase de lancement des projets, moment auquel ils sont particulièrement nécessaires. Lors de la mise en œuvre et de la clôture également, les flux financiers ne devraient pas être reportés.

Une plus grande souplesse pourrait également caractériser la mise en œuvre du programme et des projets. Les autorités compétentes devraient être autorisées à modifier, dans une mesure raisonnable, le budget et éventuellement le contenu des mesures, tout en continuant à respecter strictement le principe d'additionnalité, mais en bénéficiant d'un pouvoir discrétionnaire accru dans le cadre de la gestion quotidienne. Au niveau des projets, les organisations responsables de la mise en œuvre devraient bénéficier d'une flexibilité accrue pour transférer les ressources d'un élément du projet à un autre ou d'une année de mise en œuvre à une autre.

Enfin, tant les autorités compétentes dans les États membres que les organisations responsables de la mise en œuvre des projets ont souligné qu'une coopération plus intégrée et plus efficace entre les États membres et entre les organisations responsables de la mise en œuvre pourrait avoir des effets positifs, tant pour eux que pour les groupes cibles. En

particulier, l'établissement de cadres de coopération au sein desquels les connaissances et les bonnes pratiques pourraient circuler librement entre les États membres, faciliterait grandement la planification et la mise en œuvre des activités liées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés.

Ces cadres de coopération favoriseraient la conclusion d'accords sur l'échange d'expériences et de bonnes pratiques avec les acteurs de la scène publique et de la société civile de toute l'Europe.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2007 est globalement satisfaisante. Les organisations responsables de la mise en œuvre des projets et les autorités nationales responsables de la mise en œuvre des programmes nationaux ont été en mesure de valoriser l'expérience acquise pendant la première période de mise en œuvre du Fonds, de 2000 à 2004, et même d'atteindre de meilleurs résultats. Au-delà des résultats obtenus par l'ensemble des projets financés, les retombées ont été considérables au niveau national au regard des principaux objectifs du Fonds. Bien que des améliorations restent possibles, le Fonds européen pour les réfugiés est, après deux périodes de mise en œuvre, fermement établi, en tant qu'élément du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et en tant qu'instrument de financement européen efficace, appuyant la mise en œuvre de l'acquis européen dans le domaine de la politique d'asile.

Parmi les nombreuses recommandations issues de l'évaluation en ce qui concerne les activités financées et les mécanismes de mise en œuvre, un certain nombre ont déjà été mises en application lors de la troisième phase du Fonds (2008-2013), qui se déroule actuellement dans le contexte plus vaste du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires». La Commission a, par exemple, publié plusieurs documents d'orientation pour clarifier les exigences légales dans différents domaines (règles d'éligibilité, programmation, rapport, clôture du programme, etc.) en vue de trouver des solutions pratiques, et elle a eu des échanges réguliers avec les États membres sur différentes questions de mise en œuvre depuis le début des nouveaux programmes, ce qui est grandement apprécié par les États membres. Toutes les recommandations seront examinées de manière plus approfondie dans le contexte des propositions que la Commission doit faire pour la période d'après 2013.