

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Rapport spécial n° 22/2012

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Le **Fonds européen d'intégration** et le **Fonds européen pour les réfugiés** contribuent-ils efficacement à l'intégration des ressortissants de pays tiers?

accompagné des réponses de la Commission

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire	
Synthèse	I - VII
Introduction	1 - 16
Qui bénéficie du soutien du FEI et du FER?	6 - 11
Rôles et responsabilités	12 - 16
Étendue et approche de l'audit	17 - 19
Observations	20 - 75
Les différents projets ont été couronnés de succès, mais la contribution globale des Fonds à l'intégration des ressortissants de pays tiers n'a pu être mesurée	20 - 41
Les États membres audités n'ont pas défini de cibles et d'indicateurs suffisamment quantifiés ...	24 - 27
... et la Commission n'a présenté que peu d'informations dans son rapport intermédiaire sur le FEI	28 - 33
Le faible taux d'exécution pendant les deux premières années réduit l'efficacité potentielle des Fonds, ...	34 - 35
... mais les projets audités ont permis d'obtenir des résultats positifs et les États membres ont considéré que les Fonds étaient utiles pour l'intégration	36 - 41
L'efficacité de la contribution des Fonds à l'intégration risque d'être limitée, car ...	42 - 59
... la séparation des mesures d'intégration entre FER et FEI pose des difficultés pratiques.	44
La programmation annuelle entraîne une surcharge administrative ...	45 - 47
... et certains mécanismes de financement manquent de souplesse	48
Tels qu'ils sont conçus, les Fonds comportent une longue chaîne de contrôles et plusieurs États membres ont encore alourdi cette charge administrative	49 - 51

De plus, le manque de cohérence et de complémentarité avec d'autres fonds de l'UE a entraîné des chevauchements et la perte de synergies	52 - 59
Les autorités responsables font preuve d'un engagement résolu, mais des retards à tous les niveaux et des faiblesses dans le système de gestion et de contrôle peuvent réduire davantage l'efficacité des programmes	60 - 75
Des retards affectent l'adoption de la législation, ainsi que la réalisation de tâches fondamentales par la Commission et par les États membres; ...	62 - 64
... dès lors, la Commission fournit tardivement les orientations aux États membres	65 - 66
La Commission n'a pas détecté des déficiences qui affectent les systèmes de suivi des États membres.	67 - 69
Des faiblesses et des carences continuent d'affecter les autorités de certification et d'audit	70 - 72
Les autorités responsables remplissent pour l'essentiel leurs fonctions principales, malgré les déficiences qui affectent la conception et la mise en œuvre	73 - 75
Conclusions et recommandations	76 - 93
L'efficacité du FEI et du FER n'a pas pu être mesurée	79 - 80
Les projets audités contribuent dans une large mesure à l'intégration, mais les crédits disponibles ne sont pas intégralement utilisés	81 - 82
Le caractère hétéroclite de la conception des Fonds entraîne une surcharge administrative disproportionnée pour les bénéficiaires finals, les États membres et la Commission	83 - 85
La cohérence et la complémentarité avec d'autres fonds de l'UE n'ont pas été suffisamment assurées	86 - 87
Des retards successifs ont compromis la mise en œuvre tant dans les États membres qu'à la Commission	88 - 90
Des retards ont affecté l'établissement de structures de gestion et de contrôle efficaces dans les États membres	91 - 93

Annexe – Projets audités

Réponses de la Commission

GLOSSAIRE

Demandeur d’asile: personne qui demande le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

Engagement: obligation juridique et budgétaire, par exemple une décision de financement ou un contrat.

Eurostat: Eurostat est l’Office statistique de l’Union européenne et une DG de la Commission européenne.

Fonds européen d’intégration (FEI): le Fonds européen d’intégration des ressortissants de pays tiers soutient des initiatives prises par les États membres et par l’UE afin de faciliter l’intégration dans les sociétés européennes des immigrants provenant d’États qui n’appartiennent pas à l’Union.

Fonds européen pour le retour (FR): le Fonds européen pour le retour vise à encourager la mise en place d’une coopération entre les États de l’UE et les pays de retour.

Fonds européen pour les réfugiés (FER): le Fonds européen pour les réfugiés soutient les efforts accomplis par les États membres de l’UE pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et leur garantir l’accès à des procédures d’asile cohérentes, équitables et efficaces.

Fonds pour les frontières extérieures (FFE): le Fonds pour les frontières extérieures met en place une solidarité financière en soutenant les pays qui supportent une lourde charge financière pour appliquer des normes communes en matière de contrôle des frontières extérieures de l’UE.

Fonds social européen (FSE): il s’agit de l’un des Fonds structurels de l’Union européenne. Il a pour objectif de réduire les écarts de richesse et de niveaux de vie entre les États membres et entre les régions de l’UE.

Objectifs SMART: des objectifs sont SMART lorsqu'ils sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

Programme annuel (PA): programme de travail d'un État membre permettant de mettre en œuvre le programme pluriannuel.

Programme SOLID: le «programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» pour la période 2007-2013» comporte quatre Fonds (le FEI, le FER, le FFE et le FR).

Programme-cadre de recherche: principal instrument de l'UE pour financer la recherche en Europe, le septième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (7^e PC) couvre la période 2007-2013.

Protection subsidiaire: le droit à la protection subsidiaire est conféré aux demandeurs qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour se voir reconnaître le statut de réfugié, mais qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine parce qu'ils craignent avec raison d'y faire l'objet d'atteintes graves (la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, la peine de mort ou l'exécution, une menace grave contre leur vie en raison d'une violence non ciblée).

Réfugié: tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou ne veut y retourner, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

Ressortissants de pays tiers (RPT): citoyens d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne (citoyens de pays tiers).

Système de gestion et de contrôle (SGC): ensemble de procédures et de dispositions pratiques adoptées par un État membre pour mettre en œuvre les Fonds SOLID.

SYNTHÈSE

- I. Le programme SOLID de l'UE soutient des actions qui visent à favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'Union, ainsi qu'à renforcer la solidarité par le partage de la charge financière découlant de la gestion des frontières extérieures communes et de la mise en œuvre des politiques communes d'asile et d'immigration.
- II. L'audit de la Cour visait à évaluer si le Fonds européen d'intégration et le Fonds européen pour les réfugiés, qui font partie du programme SOLID, contribuaient efficacement à l'intégration des ressortissants de pays tiers. Ces Fonds sont mis en œuvre par la Commission et par les États membres en gestion partagée.
- III. La Cour a constaté que ni la Commission ni les États membres n'étaient en mesure d'évaluer la contribution apportée par les Fonds SOLID à l'intégration, du fait que les États membres audités n'avaient pas défini de cibles ou d'indicateurs appropriés pour leurs programmes annuels. Le rapport intermédiaire de la Commission sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre, fondé sur les rapports des États membres, ne comportait pas suffisamment d'informations pour que les Fonds puissent être évalués et orientés. Au niveau des projets individuels, la Cour a relevé, dans l'échantillon audité, des résultats positifs qui ne pouvaient toutefois pas être reliés à un succès au niveau du programme, notamment en raison du faible taux d'exécution des programmes annuels nationaux de 2007 et de 2008. Les programmes des années suivantes n'ont pas encore été clôturés.
- IV. L'efficacité des Fonds a été compromise parce que le programme SOLID est conçu de façon hétéroclite, manque de souplesse et est mal coordonné avec d'autres fonds de l'UE. Les autorités et les bénéficiaires ont éprouvé des difficultés à répartir les fonds entre des groupes cibles qui ont des besoins similaires. À cela s'ajoutent le fait que les fonds sont multiples et la

programmation annuelle, ainsi qu'une longue chaîne de contrôles effectués par trois autorités, ce qui a entraîné une surcharge administrative disproportionnée par rapport au volume de crédits concerné. Le manque de cohérence et de complémentarité avec d'autres fonds de l'UE se traduit par des chevauchements, des occasions manquées de synergie et un risque de double financement.

V. La plupart des autorités responsables s'acquittent de leurs principales fonctions, malgré les problèmes inhérents à la conception du programme SOLID et au manque d'effectifs. Toutefois, le programme a été retardé dès le départ, en raison de l'adoption tardive de la législation. Dès lors, la présentation des programmes a été différée, les modalités et les orientations pour leur mise en œuvre n'ont été disponibles que lorsque l'exécution était bien avancée, et les rôles respectifs des trois autorités ont fait l'objet de malentendus.

VI. Des retards continuent d'affecter la présentation des programmes et des rapports par les États membres, ainsi que les contrôles et l'approbation par la Commission. Par ailleurs, celle-ci n'a pas détecté suffisamment tôt des faiblesses concernant la mise en place des systèmes de gestion et de contrôle des États membres et de graves carences continuent d'affecter les autorités de certification et d'audit d'un État membre.

VII. La Cour formule les recommandations suivantes:

- a) le législateur devrait simplifier les modalités de programmation au moyen de programmes nationaux uniques couvrant l'ensemble de la période;
- b) lors de la mise en place des systèmes de gestion et de contrôle, la Commission et les États membres devraient tenir dûment compte de la proportionnalité des exigences par rapport au volume de crédits concerné et à l'incidence sur les ressources, ainsi que s'appuyer sur les expériences précédemment acquises avec des fonds similaires;

- c) la Commission devrait effectuer une évaluation complète des besoins en matière d'intégration des migrants, qu'ils soient ressortissants de l'UE ou d'un pays tiers. Sur la base de cette évaluation, il faudrait donner au/aux fonds une structure appropriée, qui soit orientée sur les besoins des bénéficiaires finals et qui mette fin à la séparation de la population cible en fonction de la nationalité. L'obligation de financer en priorité les ressortissants de pays tiers permettrait d'assurer qu'ils reçoivent l'attention particulière nécessaire;
- d) la Commission devrait davantage chercher à obtenir de la part des États membres des informations concrètes sur l'assurance quant à la cohérence et à la complémentarité des fonds de l'UE;
- e) la Commission et les États membres devraient mettre en place un système contraignant d'indicateurs communs et les États membres devraient définir des valeurs cibles pour les programmes nationaux;
- f) avant que le nouveau programme commence, la Commission devrait s'assurer que ses principales orientations sont prêtes et que les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle appropriés.

INTRODUCTION

1. L'intégration des ressortissants de pays tiers¹ constitue l'une des priorités politiques des États membres et, au cours de la dernière décennie, l'UE a considérablement augmenté ses activités dans ce domaine. Bien qu'il n'existe aucune définition officielle de l'intégration pour l'UE, les «principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants» l'assimilent à «un processus dynamique à double sens d'acceptation mutuelle de la part de tous les immigrants et résidents des États membres» fondé sur «le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne»². Les principes de base communs mentionnent plusieurs éléments considérés essentiels pour l'intégration, à savoir: l'emploi, la connaissance de la langue et de la culture de la société d'accueil, l'enseignement, l'accès sur un pied d'égalité aux biens et aux services, ainsi que la participation politique.

2. La politique d'intégration faisait partie de la politique d'immigration, qui a pendant longtemps relevé dans une large mesure de la compétence des différents États membres, car elle est au cœur de la souveraineté nationale. Lors de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, l'Union européenne³ a acquis des compétences en matière d'immigration et s'est engagée à développer «un espace de liberté, de sécurité et de justice». Lors de sa réunion à Tampere en 1999, le Conseil européen a estimé, en conclusion, que l'UE «doit assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire de ses États membres» et qu'il convenait de définir une «politique plus énergique en matière d'intégration» afin d'offrir aux ressortissants de pays tiers des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne.

¹ Citoyens d'États qui n'appartiennent pas à l'Union européenne (citoyens de pays tiers).

² Principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne, adoptés par le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres le 19 novembre 2004.

³ À l'époque la «Communauté européenne».

3. Alors que la politique d'intégration reste une compétence nationale, les États membres reconnaissent que le «fait qu'un État membre ne parvienne pas à élaborer et à mettre en œuvre une politique d'intégration satisfaisante peut avoir, à divers égards, des répercussions négatives sur les autres États membres et sur l'Union européenne»⁴. En outre, une intégration réussie est considérée comme fondamentale pour la cohésion économique et sociale dans l'UE, ainsi que pour concrétiser pleinement le potentiel positif des migrations dans l'émergence d'une économie compétitive et durable⁵.

4. D'une manière générale, l'UE contribue à l'établissement d'un «cadre européen cohérent en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers»⁶ de trois façons. Premièrement, elle établit le cadre législatif/normatif en adoptant des instruments juridiquement contraignants et non contraignants dans ce domaine⁷. Deuxièmement, elle facilite l'échange de bonnes pratiques entre États membres par l'intermédiaire de réseaux et de manuels⁸. Troisièmement, l'UE soutient l'intégration grâce à des instruments financiers, notamment le «programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» pour la période 2007-2013» (programme SOLID, voir tableau).

⁴ Considérant 4 des conclusions du Conseil établissant les principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants.

⁵ Programme de Stockholm 2009, programme commun 2011, conclusions du Conseil sur le programme commun 2011, stratégie UE 2020.

⁶ COM(2005) 389 final du 1^{er} septembre 2005 – Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne.

⁷ Les principes de base communs prennent la forme de lignes directrices non contraignantes.

⁸ Les points de contact nationaux sur l'intégration, le forum européen sur l'intégration et les manuels sur l'intégration en constituent des exemples.

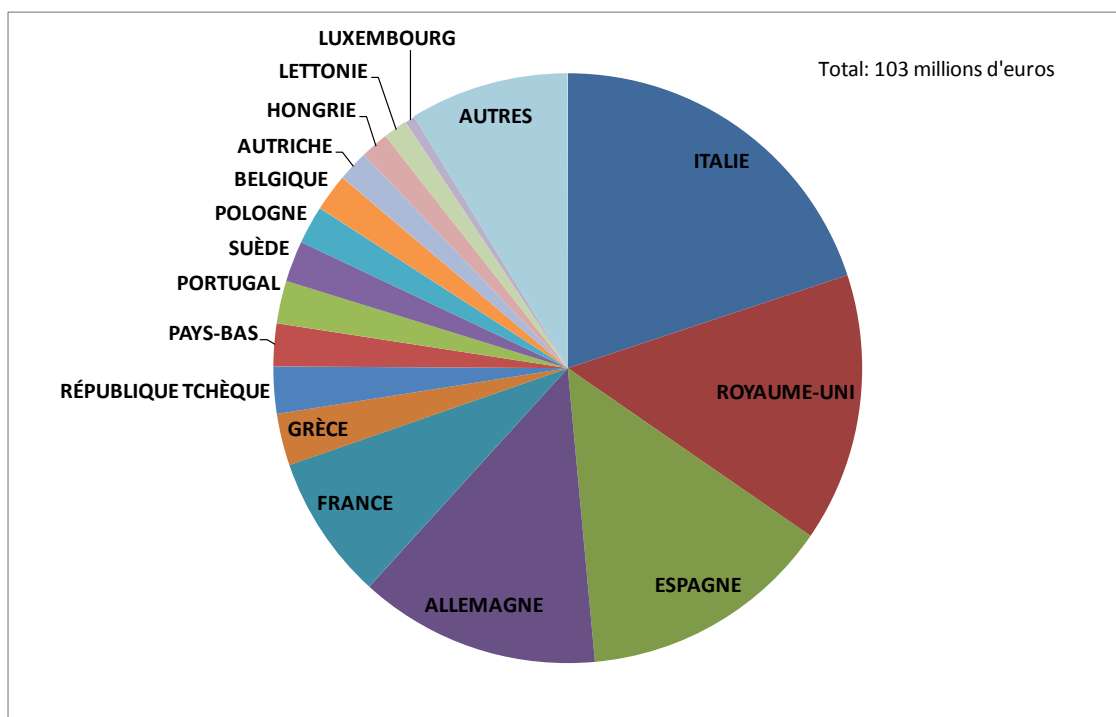
Tableau – Fonds du programme SOLID, période 2007-2013

Instrument financier	Mise en œuvre	Fonds de l'UE (en millions d'euros)
Fonds européen d'intégration (FEI)	2007-2013	830
Fonds européen pour les réfugiés (FER)	2008-2013	623
Fonds pour les frontières extérieures (FFE)	2007-2013	1 908
Fonds européen pour le retour (FR)	2008-2013	681
TOTAL		4 043

Source: Commission européenne.

5. Le programme SOLID vise à améliorer la gestion des flux migratoires au niveau de l'Union européenne et à renforcer la solidarité entre États membres. Il permet de partager la charge financière découlant de la gestion intégrée des frontières extérieures communes et de la mise en œuvre des politiques communes d'asile et d'immigration. Le programme est constitué de quatre Fonds: le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds européen pour le retour, le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers. La **figure 1** présente les engagements de 2010 au titre du FEI, ventilés par État membre.

Figure 1 – Engagements de 2010 au titre du FEI, ventilés par État membre



Source: Calcul de la dotation du FEI, 2010.

Qui bénéficie du soutien du FEI et du FER?

6. Deux des quatre Fonds du programme concernent l'intégration. Le Fonds européen d'intégration (FEI) aide les États membres à faciliter l'intégration sociale, civique et culturelle des ressortissants de pays tiers dans les sociétés européennes (voir ***encadré 1***)⁹. En vertu de sa base juridique, le Fonds doit être essentiellement centré sur l'intégration des ressortissants de pays tiers arrivés depuis peu.

⁹ Décision 2007/435/CE du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (ci-après «décision FEI») (JO L 168 du 28.6.2007, p. 18). Décision 2008/457/CE de la Commission du 5 mars 2008 fixant les modalités de mise en œuvre de la décision 2007/435/CE du Conseil (JO L 167 du 27.6.2008, p. 69).

Encadré 1 – Objectifs du Fonds européen d'intégration (article 3 de la décision FEI)

Le FEI peut soutenir:

- a) l'élaboration et la mise en œuvre de procédures d'admission venant appuyer le processus d'intégration;
- b) l'élaboration et la mise en œuvre du processus d'intégration des ressortissants de pays tiers arrivés depuis peu;
- c) le renforcement de la capacité des États membres à élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques et les mesures d'intégration des ressortissants de pays tiers;
- d) l'échange d'informations, les meilleures pratiques et la coopération dans les États membres et entre ceux-ci.

7. Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) cible le soutien à la politique d'asile et vise à renforcer les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées, y compris les mesures d'intégration (voir **encadré 2**)¹⁰.

8. Le FEI et le FER financent 50 % des coûts des projets éligibles, voire jusqu'à 75 % dans des cas particuliers, le reste étant couvert par des sources nationales.

¹⁰ Décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil (ci-après «décision FER») (JO L 144 du 6.6.2007, p. 1). Décision 2008/22/CE de la Commission du 19 décembre 2007 fixant les modalités de mise en œuvre de la décision n° 573/2007/CE (JO L 7 du 10.1.2008, p. 1).



Projet relevant du FEI destiné aux ressortissants de pays tiers, mis en œuvre par *Poradna pro integraci* (centre de conseils pour l'intégration), République tchèque

© Poradna pro integraci.

Encadré 2 – Actions en faveur de l'intégration susceptibles de bénéficier d'un soutien du Fonds européen pour les réfugiés (article 3 de la décision FER)

Le FER peut, entre autres, soutenir des actions portant sur l'intégration des personnes visées à l'article 6 (réfugiés, personnes sous protection subsidiaire, demandeurs d'asile) dont le séjour dans un État membre particulier a un caractère durable et stable.

Ces actions peuvent comporter:

- a) le conseil et l'assistance dans des domaines tels que le logement, les moyens de subsistance, l'intégration sur le marché du travail, les soins médicaux, psychologiques et sociaux;
- b) les actions permettant aux personnes de s'adapter à la société de l'État membre sur le plan socioculturel et de partager les valeurs inscrites dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

- c) les actions visant à promouvoir une participation solide et prolongée à la vie civile et culturelle;
- d) les mesures axées sur l'éducation, la formation professionnelle, la reconnaissance des qualifications et des diplômes;
- e) les actions visant à rendre ces personnes autonomes et autosuffisantes;
- f) les actions encourageant des contacts et un dialogue constructifs avec la société d'accueil;
- g) les mesures visant à encourager l'acquisition de compétences, telles que la formation linguistique;
- h) les actions favorisant tant l'égalité d'accès que l'égalité de résultats en ce qui concerne les démarches auprès des organismes publics.

9. Le Fonds européen d'intégration cible l'intégration des ressortissants de pays tiers, à savoir des citoyens d'États qui ne sont pas membres de l'UE. En 2010, 32,5 millions de non-nationaux (c'est-à-dire de personnes qui n'ont pas la nationalité de leur pays de résidence) vivaient sur le territoire de l'UE, dont ils représentaient 6,5 % de la population totale. Parmi eux (voir **figure 2**), 20,2 millions étaient des ressortissants de pays tiers, susceptibles de bénéficier du soutien du FEI ou du FER, et 12,3 millions étaient des ressortissants de l'UE résidant dans un État membre autre que celui dont ils avaient la nationalité¹¹. Les ressortissants de l'UE ne sont pas éligibles au concours du FEI ou du FER, mais peuvent être la cible d'autres fonds de l'UE, comme le FSE.

¹¹ Eurostat, *Statistiques en bref*, 34/2011.

Figure 2 – Résidents étrangers dans l'Union européenne en 2010

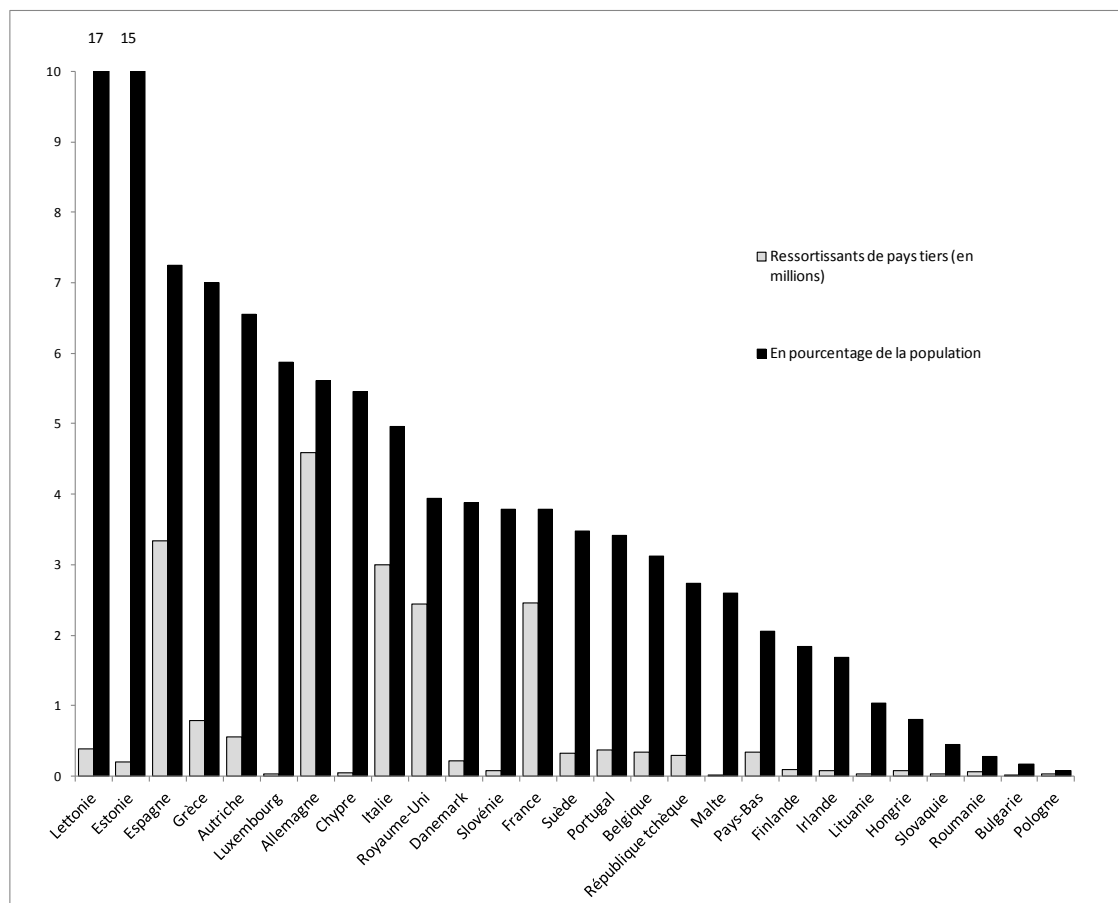
<p>Nombre total d'habitants de l'UE <i>501 millions</i></p>	<p>Résidents étrangers dans les États membres de l'UE <i>32,5 millions</i></p>	
	<p>Ressortissants de pays tiers <i>20,2 millions</i></p>	
	<p><i>Groupe cible du FEI</i></p> <p>Migrants économiques et migrants admis à des fins d'étude et de recherche</p> <p>Migrants familiaux <i>18,6 millions</i></p>	<p><i>Groupe cible du FER</i></p> <p>Réfugiés, bénéficiaires des protections subsidiaire et temporaire <i>1,4 million</i></p> <p>Demandeurs d'asile <i>0,3 million</i></p>
	<p>Ressortissants de l'UE qui vivent dans un autre État membre <i>12,3 millions</i></p>	

Source: Eurostat, HCRNU.

Note: Les données concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile sont de 2009.

10. La répartition des ressortissants de pays tiers varie d'un État membre à l'autre, comme l'indique la **figure 3**.

Figure 3 – Nombre de ressortissants de pays tiers, exprimé en pourcentage de la population nationale et en valeur absolue, en 2010



Source: Eurostat et calcul de la dotation du FEI par la DG Affaires intérieures.

11. Les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui ont demandé l'asile (demandeurs d'asile) ou qui ont obtenu le statut de réfugié ou celui conféré par la protection subsidiaire ne peuvent bénéficier du FEI, mais font partie du groupe cible du Fonds européen pour les réfugiés¹².

En 2010, 258 940 demandes d'asile ont été enregistrées dans l'UE¹³.

¹² Le groupe cible du FER comporte également les «personnes réinstallées» (personnes transférées d'un pays tiers à un État membre de l'UE).

¹³ Eurostat, *Statistiques en bref*, 48/2011.

Rôles et responsabilités

12. Les dispositions en matière de gestion et de contrôle sont identiques pour les quatre Fonds SOLID et sont mises en œuvre en gestion partagée. En vertu de ce principe, les États membres sont chargés de la réalisation (sur les plans opérationnel et financier) des actions financées, tandis que la Commission conserve globalement la responsabilité de l'exécution du budget. Pour chaque Fonds, la Commission adopte des orientations stratégiques qui présentent le cadre de programmation de l'UE. Chaque État membre participant élabore un programme pluriannuel, qui s'appuie sur ces orientations stratégiques en tenant compte des besoins particuliers du pays.

13. Le programme pluriannuel est mis en œuvre par des programmes annuels. Le premier comme les seconds doivent être approuvés par la Commission. Les États membres transmettent des rapports finals après l'achèvement de chaque programme annuel.

14. La Commission est également chargée de s'assurer que les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle (SGC) appropriés et que les projets financés font l'objet d'une information, d'une publicité et d'un suivi adéquats, ainsi que de veiller à la cohérence et à la complémentarité des actions avec les autres politiques et initiatives de l'Union dans le domaine en cause.

15. La Commission assure le suivi de la mise en œuvre par les États membres, moyennant la réalisation de contrôles documentaires portant sur les descriptions des systèmes de gestion et de contrôle, l'examen des rapports d'avancement et des rapports finals qui lui sont communiqués, ainsi que des visites d'audit et de suivi auprès des États membres.

16. Au niveau des États membres, le système de gestion et de contrôle (voir ***figure 5***) comporte:

- a) l'autorité responsable (AR), chargée de gérer et de mettre en œuvre le programme pluriannuel. Elle soumet notamment à la Commission les programmes pluriannuels et annuels, sélectionne les opérations et vérifie l'éligibilité des dépenses déclarées par les bénéficiaires finals¹⁴;
- b) l'autorité d'audit (AA) réalise des audits pour vérifier le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle¹⁵;
- c) l'autorité de certification (AC) certifie que les dépenses déclarées sont conformes aux règles applicables¹⁶.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

17. L'objectif général et la principale question d'audit consistaient à évaluer si le programme SOLID contribuait efficacement à l'intégration des ressortissants de pays tiers grâce au FEI et au FER. La principale question d'audit s'est articulée autour des trois sous-questions ci-après.

- a) Les résultats obtenus par les Fonds SOLID sont-ils étayés par un suivi et une évaluation efficaces du programme?
- b) La manière dont les Fonds sont conçus a-t-elle contribué à leur mise en œuvre efficace?
- c) Les systèmes de mise en œuvre des mesures d'intégration dans le cadre du programme SOLID sont-ils bien gérés?

18. L'audit a été centré sur les systèmes de gestion et de contrôle mis en place par la Commission et par les États membres pour le FEI et pour le FER dans le cadre du programme «Solidarité et gestion des flux migratoires» pour la période 2007-2013. L'évaluation des résultats a été principalement fondée sur

¹⁴ Pour le FEI, les tâches sont énoncées à l'article 25 de la décision 2007/435/CE.

¹⁵ Pour le FEI, les tâches sont énoncées à l'article 28 de la décision 2007/435/CE.

¹⁶ Pour le FEI, les tâches sont énoncées à l'article 27 de la décision 2007/435/CE.

les programmes annuels déjà clôturés au début de l'audit (les programmes annuels de 2007 et de 2008). L'audit n'a pas comporté d'évaluation directe de l'efficacité des mesures d'intégration dans les États membres.

19. L'audit s'est appuyé sur les éléments suivants:

- a) un examen, à la Commission, de documents relatifs à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des Fonds SOLID, ainsi que des entretiens avec des fonctionnaires de la DG Affaires intérieures ainsi que, pour information, de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion;
- b) l'audit d'une sélection d'éléments du système de gestion et de contrôle du FEI et du FER dans cinq États membres (République tchèque, Allemagne, Luxembourg, Portugal et Royaume-Uni), y compris des entretiens avec les autorités responsables, les autorités d'audit et les autorités de certification. La sélection de ces États membres s'est fondée sur le nombre et la proportion de ressortissants de pays tiers, la part des engagements du FEI et l'élaboration de la législation sur l'intégration mesurée dans le MIPEX¹⁷;
- c) des visites sur place auprès de 22 projets terminés dans les États membres sélectionnés, relevant des programmes annuels de 2007 (FEI), ainsi que de 2008 et de 2009 (FER et FEI), sur la base d'un échantillon discrétionnaire (non statistique) (voir annexe);
- d) un examen des propositions législatives de la Commission concernant le Fonds «Asile et migration» et des dispositions générales correspondantes pour la période 2014-2020.

¹⁷ L'index des politiques d'intégration des migrants (MIPEX – *Migrant Integration Policy Index*) mesure l'élaboration de la législation qui vise l'intégration des migrants dans les États membres de l'UE et des pays tiers sélectionnés.

OBSERVATIONS

Les différents projets ont été couronnés de succès, mais la contribution globale des Fonds à l'intégration des ressortissants de pays tiers n'a pu être mesurée

20. Au-delà des résultats obtenus au niveau des projets, la contribution globale des Fonds à l'intégration des ressortissants de pays tiers ne peut être mesurée, puisqu'il n'existe aucun système de suivi et d'évaluation adéquat dans les États membres audités et à la Commission. Il était impossible de mesurer les résultats, étant donné que les documents de programmation ne comportaient pas d'indicateurs mesurables ni de valeurs cibles quantifiées. Le rapport intermédiaire sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du FEI¹⁸ n'a guère été utile pour évaluer l'efficacité des Fonds dans la mesure où il présentait des lacunes. Les taux d'exécution des programmes étaient faibles en 2007 et en 2008; cependant, les projets audités ont clairement contribué à l'intégration des ressortissants de pays tiers.

21. La Cour a examiné, dans cinq États membres (voir point 19), les programmes pluriannuels relevant du FEI et du FER, les programmes annuels pour 2007, 2008 et 2011, ainsi que les rapports finals relatifs aux programmes annuels clôturés. Dans ces pays, 22 projets finalisés ont été contrôlés sur place (voir **annexe**).

22. Afin d'évaluer le succès des actions d'intégration entreprises dans le cadre des Fonds SOLID, la Cour a examiné si les programmes annuels comportaient des objectifs SMART étayés par des indicateurs mesurables. Elle a vérifié dans quelle mesure les différents projets et programmes annuels ont contribué à la mise en œuvre des programmes pluriannuels et si les rapports aux niveaux

¹⁸ L'article 48, paragraphe 3, point b), de la décision du Conseil portant création du FEI mentionne le «rapport intermédiaire sur les résultats obtenus ainsi que sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du fonds», à présenter à la Commission, ci-après le «rapport intermédiaire».

des projets et des programmes ont été établis en fonction des cibles et des indicateurs définis.

23. Pour faciliter un pilotage efficace du programme, les États membres sont tenus de présenter des rapports d'évaluation, que la Commission utilise pour établir, à l'intention du Parlement européen et du Conseil, un rapport intermédiaire sur les résultats obtenus ainsi que sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du Fonds.



Projet relevant du FEI mis en œuvre par l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), Luxembourg

© Commission européenne.

Les États membres audités n'ont pas défini de cibles et d'indicateurs suffisamment quantifiés ...

24. Bien que les États membres aient été tenus de remplir, dans les programmes annuels (PA), une section intitulée «Résultats quantifiables», des

valeurs cibles mesurables n'ont été définies que pour environ la moitié des actions examinées dans les PA des cinq États membres. La Commission n'avait pas détecté cette lacune et n'y avait pas remédié (voir points 67 à 69). En outre, la majorité des cibles définies ne concernaient que le nombre de participants ou de projets, au lieu de mesurer également des aspects plus particuliers de ces derniers, comme le taux de réussite dans l'acquisition de qualifications.

25. La Cour reconnaît que l'intégration est un concept difficile à mesurer, notamment lorsqu'il s'agit d'essayer d'évaluer l'incidence d'instruments spécifiques. Cependant, la Commission a démontré¹⁹ qu'il était possible de définir des indicateurs relatifs aux réalisations et aux résultats des actions financées. Des exemples d'indicateurs utilisés par les États membres audités sont présentés dans l'**encadré 3**.

26. Dans les rapports finals, les États membres audités indiquaient souvent des réalisations quantifiables, mais ils n'avaient défini que dans de rares cas des cibles en fonction desquelles le succès pouvait être apprécié. Même lorsque les projets étaient évalués de façon satisfaisante dans les rapports finals, ces derniers ne rendaient pas toujours pleinement compte des progrès accomplis en matière de réalisation des objectifs annuels et pluriannuels du programme.

27. En raison de ces faiblesses qui affectent la programmation et l'établissement de rapports au niveau national, aucune évaluation précise des résultats ne peut être réalisée. Ni les États membres ni la Commission ne sont en mesure d'apprécier l'efficacité des Fonds en matière de réalisation de leurs objectifs. Ce n'est qu'au niveau des projets que l'obtention de résultats peut être établie, et encore, uniquement lorsque des cibles et des indicateurs précis ont été définis.

¹⁹ Document SOLID/2007/27 présenté au comité SOLID.

Encadré 3 – Exemples d’indicateurs utilisés dans les programmes audités

Exemple 1 de bon indicateur: indicateur de réalisation mesurable, associé à une valeur cible et à une référence à la situation actuelle

Objectif de la mesure: développement et organisation d’activités éducatives orientées sur les ressortissants de pays tiers (cours de langue, cours d’éducation civique, etc.).

Indicateur de réalisation: nombre et catégories de ressortissants de pays tiers participants.

Valeur cible: 300 ressortissants de pays tiers participants (total pour la période 2007-2013).

Situation de départ: pas de cours préexistant.

Exemple 2 de bon indicateur: indicateurs de résultat mesurables et se rapportant à la mesure susmentionnée

Indicateur de résultat:

- nombre de ressortissants de pays tiers satisfaits des activités,
- nombre de ressortissants de pays tiers qui ont terminé ces activités avec succès.

Exemple de mauvais indicateurs: deux indicateurs de réalisation qui ne sont pas clairement définis, qui sont susceptibles de se chevaucher et qui, par suite, ne sont pas mesurables

Objectif de la mesure: création de lieux de rencontre entre immigrants et société d’accueil (échanges interculturels et activités de sensibilisation).

Indicateur de réalisation: nombre et type de discussions/sujets discutés classés sous les rubriques «sujets plus superficiels» par opposition à «sujets plus personnels».

Indicateur de réalisation: nombre de participants et classement des participants dans les catégories «parents et *enfants*», ainsi que «jeunes et *enfants*».

... et la Commission n'a présenté que peu d'informations dans son rapport intermédiaire sur le FEI

28. En vertu de la législation applicable en la matière, la Commission devait présenter le rapport intermédiaire au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 31 décembre 2010²⁰. Or cette présentation n'a eu lieu que près d'un an plus tard, le 5 décembre 2011, parce que a) les rapports finals des États membres sur les programmes annuels étaient incomplets ou ont été transmis tardivement et b) le délai fixé par la législation était irréaliste.

29. Le rapport intermédiaire ne comporte aucun résultat quantitatif des programmes, si ce n'est le nombre de projets financés dans chaque État membre et le nombre d'États membres qui ont financé des projets pour chaque priorité. Le tableau figurant dans ce rapport qui, d'après son intitulé, est censé montrer le type d'opérations réellement financées présente plusieurs lacunes: a) il n'est fondé que sur la planification et non sur la mise en œuvre effective, b) il ne contient aucune indication des montants dépensés et c) il comporte des imprécisions sur certains points spécifiques (à titre d'exemple, la Cour a observé, pendant son audit, un projet visant à préparer des personnes à l'émigration en Allemagne, mais aucune action de ce type n'était enregistrée dans le tableau).

30. Le manque de résultats quantifiés adéquats dans le rapport intermédiaire résulte, au moins partiellement, de l'absence d'indicateurs communs obligatoires, qui permettraient de comparer les résultats d'un État membre à l'autre. En guise de travaux préparatoires à la prochaine évaluation ex post, la Commission veille à présent à remédier au manque de données comparables en demandant aux États membres de fournir des informations sur des indicateurs de base communs. Étant donné que ces indicateurs n'ont pas été établis au préalable ni mesurés au cours de la mise en œuvre, la validité et l'utilité de l'évaluation sont toutefois limitées et le processus de compilation des

²⁰ Article 48 de la décision 2007/435/CE.

données devient inefficace. Dans sa proposition pour la période 2014-2020, la Commission a suggéré l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs communs obligatoires dès le début du programme.

31. Dans le rapport intermédiaire, des exemples de projets sont donnés pour illustrer le type d'activités entreprises, mais rien n'indique leur degré de représentativité sur le plan de leur fréquence ou de leur valeur.

32. Alors que les États membres sont censés établir leurs propres programmes en fonction des besoins et des objectifs définis, deux États membres (les Pays-Bas et la Pologne) ont affirmé²¹ que leurs programmes n'étaient pas pertinents pour eux. La Pologne a expliqué que les programmes étaient trop circonscrits et les Pays-Bas ont indiqué que «la dotation du Fonds ne représentait qu'une part relativement faible du budget national alloué à l'intégration et n'a pas été perçue comme une réelle valeur ajoutée par rapport aux stratégies nationales». Cette déclaration n'a pas été contestée et n'a pas fait l'objet d'une appréciation critique dans le rapport de la Commission.

33. Compte tenu de ces insuffisances, le rapport intermédiaire ne contribue que très faiblement à l'évaluation des résultats ou au pilotage des Fonds.

Le faible taux d'exécution pendant les deux premières années réduit l'efficacité potentielle des Fonds, ...

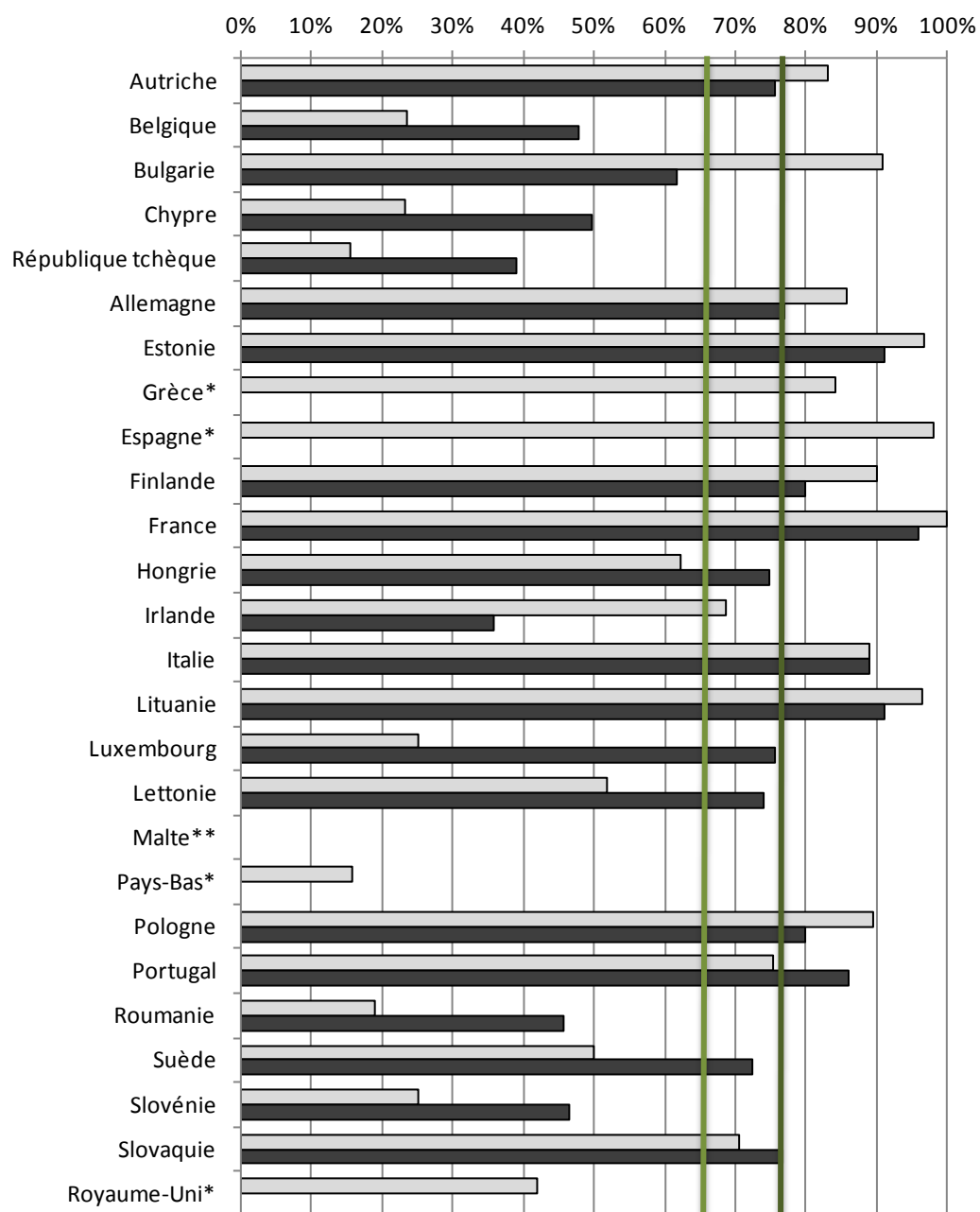
34. La **figure 4** montre que le taux d'exécution budgétaire du FEI²² dans les États membres pour les années 2007 et 2008 (les seules années pour lesquelles les programmes étaient clôturés au moment de l'audit) était généralement faible, alors que de 2007 à 2008, le taux d'exécution total pour l'ensemble des États membres a augmenté de 66 % à 77 % au cours de la seconde année. Les données font apparaître des écarts importants d'un État membre à l'autre, les taux allant de 15 % (en République tchèque en 2007)

²¹ Section 7.5 du rapport intermédiaire.

²² Taux calculés sur la base des montants déclarés par les États membres.

à 100 % (en France). La plupart des États membres qui présentaient de très faibles taux d'exécution en 2007 ont amélioré leur exécution budgétaire en 2008, mais seul un d'entre eux a dépassé les 50 %. Malgré des améliorations au niveau global, le taux d'exécution a diminué dans sept pays de 2007 à 2008. En juin 2012, la Commission n'avait toujours pas reçu les déclarations de coûts des États membres relatives à six PA (un PA de 2007, celui de Malte, et cinq de 2008, ceux de la Grèce, de l'Espagne, de Malte, des Pays-Bas et du Royaume-Uni). Or elles auraient dû être présentées pour le 30 septembre 2010 (dans le cas des PA de 2007) et pour le 31 mars 2011 (dans le cas des PA de 2008).

Figure 4 – Exécution budgétaire du FEI



* Rapports de 2008 non présentés

** Rapports de 2007 et de 2008 non présentés

□ PA 2007 ■ PA 2008 ■ Moyenne de 2007 ■ Moyenne de 2008

Source: Commission européenne et calculs effectués par la Cour.

35. Les facteurs à l'origine de ce faible taux d'utilisation sont présentés dans les observations formulées aux points 42 à 75. En raison de la sous-exécution des plans inscrits au budget des programmes annuels, les réalisations et les incidences prévues risquent de ne pas se concrétiser.

... mais les projets audités ont permis d'obtenir des résultats positifs et les États membres ont considéré que les Fonds étaient utiles pour l'intégration

36. Compte tenu du manque de valeurs cibles et d'indicateurs quantifiés, ainsi que des faiblesses affectant le rapport intermédiaire, la Cour n'a pu recueillir des éléments probants sur l'efficacité du FER et du FEI qu'en visitant les projets.

37. La Cour a estimé que 18 des 22 projets audités sur place ont permis d'obtenir des résultats qui ont apporté une contribution positive à l'intégration des ressortissants de pays tiers, dans la mesure où ils s'inscrivaient dans les stratégies des États membres (voir **encadré 4**).

Encadré 4 – Exemples de projets qui ont permis d'obtenir des résultats positifs

Au **Luxembourg**, le **FEI** a soutenu le projet «Partenariats pour l'intégration interculturelle: mise en place de services d'information et d'orientation». Le projet était mis en œuvre par l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) et visait à améliorer l'intégration des ressortissants de pays tiers en leur donnant accès, sur un pied d'égalité, aux informations concernant les droits et les obligations des citoyens. Les activités consistaient entre autres à établir un partenariat avec différentes associations, à créer un site Web (www.bienvenue.lu) et à fournir des services d'interprétation. Le cofinancement apporté par le FEI a couvert 50 %, soit 112 000 euros, au titre du programme annuel de 2009.

En **Allemagne**, le **FER** a soutenu le projet «...und drin bist Du? Flüchtlinge als Teil der Gesellschaft - auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben» («...en fais-tu partie? Les réfugiés en tant que partie intégrante de la société – vers l'autodétermination»). Au cours de la première année, ce projet triennal, mis en œuvre par *Caritasverband für*

das Erzbistum Berlin e.V. (Caritas, Archidiocèse de Berlin), a bénéficié d'un soutien de 42 509 euros au titre du programme annuel 2009 du FER (avec un taux de cofinancement de 50 %). Il visait à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile/réfugiés et à renforcer les services et les structures dans le Brandebourg oriental. En tout, 683 personnes ont participé aux activités du projet, comme des cours d'allemand ou des formations dispensées au personnel pour qu'il acquière des compétences interculturelles.

38. Deux des quatre projets audités qui n'ont pas rempli leurs objectifs ont été clôturés après une révision à la baisse des buts à atteindre, tandis qu'un projet potentiellement utile et novateur a échoué, en partie parce que l'autorité responsable a approuvé la définition, dans la demande, d'une méthodologie et de cibles irréalistes (voir **encadré 5**).

Encadré 5 – Exemple de projet qui a échoué

Au **Royaume-Uni**, le **FER** a soutenu un projet qui a échoué. Le service d'incendie et de secours du Merseyside (MFRS – *Merseyside Fire and Rescue Service*) a présenté une demande pour un projet innovant visant à lutter contre les risques élevés d'incendie auxquels la population des réfugiés est exposée, moyennant des contrôles du domicile (800 logements), des stages dans le service d'incendie, la création d'un site Web, des brochures dans plus de 30 langues et un enseignement dispensé aux propriétaires. La première année, le projet devait bénéficier d'une subvention de 21 325 euros au titre du FER. Or plusieurs étapes du contrôle réalisé par l'autorité responsable n'ont pas été menées à bien. La cible de 800 contrôles de logements s'est avérée irréaliste, étant donné que la population des réfugiés concernée était nettement inférieure aux estimations et que le MFRS n'a pu obtenir les adresses des personnes ciblées. L'autorité responsable n'a commencé à revoir les hypothèses et les cibles irréalistes du projet qu'après l'octroi du financement. En outre, les visites de suivi du projet prévues n'ont pas été effectuées à temps. Par ailleurs, l'autorité responsable a exigé que le MFRS recueille des preuves du statut des réfugiés, ce qui était contraire aux orientations de la Commission en la matière. Cela a contribué à dissuader davantage la population cible d'accepter les contrôles du MFRS. Dès lors, seuls 60 contrôles de logements ont été financés et le projet a été abandonné après sa première année.

39. Cependant, il n'existe aucun lien direct entre la réussite de projets individuels et l'obtention d'un succès au niveau général; cela est dû à la définition de cibles inappropriées au niveau du programme, au manque de résultats quantifiés correspondants et au fait que les crédits budgétaires ont été sous-utilisés.

40. Il ressort du rapport intermédiaire de la Commission que la plupart des États membres estiment que le FEI a apporté une «valeur ajoutée», malgré les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre. Lorsque les États membres disposaient d'un cadre politique moins développé en matière d'intégration, le Fonds a permis la mise en place d'un cadre d'intégration exhaustif. Dans certains États membres, il a permis de compenser le manque de ressources nationales ou fourni l'occasion d'étendre l'aide à des groupes cibles spécifiques. En outre, le rapport intermédiaire a permis de constater un renforcement de la coopération entre autorités au sein des États membres et entre ceux-ci.

41. Les résultats de l'évaluation mentionnés ci-dessus sont au moins en partie étayés par les éléments probants recueillis pendant l'audit de la Cour. Les États membres audités ont indiqué que les Fonds leur avaient permis de lancer des activités d'intégration nouvelles ou complémentaires.

L'efficacité de la contribution des Fonds à l'intégration risque d'être limitée, car ...

42. La section précédente montre qu'il est à ce jour impossible de mesurer l'efficacité des Fonds. Les deux sections suivantes expliqueront que l'efficacité des Fonds devrait être limitée, en raison des faiblesses qui en affectent la conception et la mise en œuvre. C'est pourquoi les Fonds ne contribueront vraisemblablement pas de manière pleinement efficace à l'intégration des ressortissants de pays tiers.

43. La Cour a évalué si le cadre juridique et administratif des Fonds SOLID permettait une gestion efficace avec une charge raisonnable en ce qui

concerne les tâches administratives et de contrôles. Elle a examiné si les besoins des États membres en matière d'intégration avaient été recensés au moyen d'une analyse d'impact et d'un processus de consultation satisfaisants. Lors de l'audit, la Cour a vérifié s'il existait une approche cohérente et coordonnée avec d'autres instruments de l'Union.



Projet relevant du FEI mis en œuvre par *Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.* – TGD (communauté turque en Allemagne)

© Vorintegrationsprojekt Türkische Gemeinde in Deutschland e.V.

... la séparation des mesures d'intégration entre FER et FEI pose des difficultés pratiques.

44. Dans quatre des cinq États membres visités, l'autorité responsable (voir **encadré 6**) et les bénéficiaires finals ont rencontré des difficultés pratiques pour scinder les groupes cibles du FER et du FEI, notamment en ce qui concerne les «mesures d'intégration», parce que:

- certaines activités, par exemple les cours de langues ou les activités interculturelles, devraient normalement être orientées vers les deux groupes

cibles, celui du FER et celui du FEI, étant donné que leurs besoins sont similaires,

- la répartition des coûts entre différents Fonds (le FER et le FEI) pour une même action (par exemple un cours de langue) entraîne une charge administrative qui dissuade les autorités des États membres et les bénéficiaires finals de concevoir des activités qui répondent de façon efficiente à leurs besoins.

Encadré 6 – Distinction entre FEI et FER

D'après l'**autorité responsable du Royaume-Uni**, l'obligation de séparer les différentes catégories de migrants est en contradiction directe avec les notions d'intégration, d'appréciation de la diversité et de cohésion de la communauté; elle crée de la confusion et est trop complexe sur le plan de l'administration et de la gestion des projets, car les coûts doivent être dissociés et répartis. Il faudrait donner la possibilité de créer un «groupe mixte» incluant des citoyens de l'UE, car cela favoriserait les propositions de projets participatifs et novateurs, susceptibles d'être plus efficaces lorsqu'il s'agit d'obtenir des résultats en matière d'intégration.

L'**autorité responsable de la République tchèque** a estimé que la séparation entre FER et FEI est artificielle dans certains cas, notamment en ce qui concerne les centres régionaux d'intégration financés au titre du FEI. Ces centres pourraient fournir de l'aide et des formations à la fois aux ressortissants de pays tiers et aux demandeurs d'asile/réfugiés. D'après l'autorité responsable, les centres doivent répéter inutilement leurs activités, ce qui est particulièrement inefficace lorsque les groupes cibles sont restreints.

La programmation annuelle entraîne une surcharge administrative ...

45. Les quatre Fonds SOLID disposent d'un système de programmation et d'établissement de rapports par les États membres sur une base annuelle. Dès lors, la Commission reçoit chaque année environ 100 programmes annuels à contrôler et à approuver pour les quatre Fonds SOLID. De plus, un rapport final pour chaque programme annuel clôturé doit également être présenté par les

États membres et validé par la Commission. Cela n'apporte guère de valeur ajoutée, voire aucune. Le processus impose une charge administrative excessive aux autorités des États membres et à la Commission. L'incidence de ce type de système n'a pas été suffisamment prise en considération lors de la mise en place du programme SOLID.

46. Les États membres et la Commission recommandent à présent de n'utiliser que des programmes pluriannuels. En outre, la Commission a souligné que plusieurs États membres ont tiré du cycle de programmation annuel des conclusions qui n'étaient pas prévues, comme l'idée que la durée des projets ne pouvait excéder celle d'un programme annuel.

47. Conformément aux conclusions du présent audit et au résultat d'une consultation publique, la Commission propose, pour la période 2014-2020, de changer le système moyennant l'établissement d'un programme national unique par Fonds, afin de couvrir l'ensemble de la période financière. Moins de 60 programmes couvriraient alors le Fonds «Asile et migration» et le Fonds pour la sécurité intérieure pour l'ensemble de la période.

... et certains mécanismes de financement manquent de souplesse

48. Lorsque les États membres ont dépensé 60 % du préfinancement initial, ils sont autorisés à demander un second versement. Or la législation n'a pas été clairement rédigée, ce qui a entraîné une certaine confusion auprès des États membres. Les procédures à suivre pour demander et obtenir ce deuxième versement sont lourdes et dissuadent les autorités responsables de présenter cette demande. C'est pourquoi les paiements effectués par l'autorité responsable ont à leur tour accusé des retards, qui ont donné lieu à des problèmes de trésorerie pour les bénéficiaires finals.

Tels qu'ils sont conçus, les Fonds comportent une longue chaîne de contrôles et plusieurs États membres ont encore alourdi cette charge administrative

49. Les contrôles réalisés par les trois autorités (autorité responsable, autorité de certification et autorité d'audit) ont fait double emploi, au lieu d'être complémentaires. Alors que les contrôles et les bilans sont nécessaires dans tout système de financement, la configuration SOLID est fondée sur le modèle des Fonds structurels²³ et fait peser une charge disproportionnée par rapport aux montants relativement faibles en jeu (voir point 54). Le système actuel ponctionne les ressources de la Commission et des États membres.

50. Alors que les autorités des États membres contrôlées par la Cour avaient déploré la charge administrative inutile que la structure administrative faisait peser sur la gestion des Fonds, deux des cinq États membres audités ont aggravé la situation en soumettant les bénéficiaires à des contrôles dont le niveau était disproportionné. Au Royaume-Uni, l'autorité responsable a établi un système de suivi rigoureux. Ce dernier comporte des éléments propices à une bonne mise en œuvre des projets (voir **encadré 8**), mais il prévoit également des contraintes supplémentaires en matière de contrôle - entre autres des rapports mensuels, des vérifications intégrales par l'autorité responsable et des audits ex post par l'autorité d'audit -, et il impose aux bénéficiaires des projets des exigences excessives lorsqu'il s'agit de prouver l'éligibilité des participants (voir **encadré 5**). Pour être en mesure de sélectionner des projets en vue de contrôles supplémentaires, l'autorité de certification allemande a dû recueillir des informations sur chaque projet au moyen d'une évaluation de l'ensemble des rapports finals, entre autres parce qu'elle ne disposait d'aucun système approprié de gestion des données.

²³ Avis n° 7/2011 de la Cour des comptes (JO C 47 du 17.2.2012, p. 1).

51. Des faiblesses, comme l'absence d'indicateurs, le caractère annuel du programme et la hiérarchie entre les autorités des États membres (voir point 70) auraient pu être évitées si les expériences acquises lors de la gestion des Fonds structurels avaient été mieux prises en considération lors de la conception du FEI et du FER. Ni les États membres audités ni la Commission n'ont tiré profit de leurs expériences précédentes relatives aux Fonds structurels.

De plus, le manque de cohérence et de complémentarité avec d'autres fonds de l'UE a entraîné des chevauchements et la perte de synergies

52. Pour élaborer sa proposition législative, la Commission s'est contentée de réaliser une évaluation ex ante limitée²⁴ et de consulter les parties prenantes au sujet des besoins en matière d'intégration dans l'UE. Aucune stratégie globale sur la façon de répondre à ces besoins n'a été élaborée. Dès lors, des occasions d'améliorer la qualité des propositions ont été manquées²⁵.

53. Outre le programme SOLID, l'Union a mis en place d'autres instruments qui soutiennent des actions similaires susceptibles de contribuer à l'intégration des ressortissants de pays tiers. Ces instruments sont, entre autres:

- a) le Fonds social européen (FSE) – il vise à prévenir et à lutter contre le chômage, développer les ressources humaines et favoriser l'intégration sociale dans le marché du travail. Il finance des programmes en faveur de l'intégration des migrants, indépendamment de leur nationalité, notamment «pour accroître la participation des migrants à l'emploi et renforcer ainsi leur intégration sociale»;

²⁴ Une évaluation ex ante comporte une évaluation des conditions de lancement d'un programme ou de création d'une institution.

²⁵ La proposition de FEI n'était centrée que sur les ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'UE, car elle reposait sur la base juridique qui étaye la politique d'immigration.

- b) les programmes de la DG Éducation et culture – les activités dans le cadre du programme Culture 2007-2013 et du programme Citoyenneté 2007-2013 peuvent consister en des projets liés au dialogue interculturel, à la citoyenneté active, etc. Le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie 2007-2013 vise prioritairement à «favoriser l'intégration sociale et l'égalité entre les sexes dans l'éducation et la formation, y compris l'intégration des migrants et des Roms»;
- c) les programmes-cadres de recherche – ils ont été utilisés pour financer la recherche sur des questions relatives aux migrations moyennant le développement de nouveaux outils, connaissances, indicateurs et bases de données, afin de soutenir la politique européenne en matière de migrations, notamment en ce qui concerne le marché du travail, le bien-être social, la cohésion sociale et la lutte contre différentes formes de discrimination.

54. Au cours de ses travaux préparatoires, la Commission n'a tenu compte ni des programmes de la DG Éducation et culture ni des programmes-cadres de recherche. Bien que la Commission ait relevé dans son évaluation ex ante que le FSE comportait des actions pertinentes, l'ampleur réelle du chevauchement avec le FEI n'était toujours pas connue. Il n'existe aucune donnée spécifique qui permette d'apprécier dans quelle mesure le FSE soutient l'intégration des ressortissants de pays tiers. La Commission estime que, pendant la période 2007-2013, 1,17 milliard d'euros provenant du FSE sont inscrits au budget pour «l'accroissement de la participation des migrants à l'emploi»²⁶. Le FSE finance également des mesures d'inclusion sociale qui peuvent soutenir l'intégration des migrants. C'est pourquoi au moins une partie des 9,98 milliards d'euros inscrits au budget à cet effet concerne l'intégration

²⁶ Commission européenne, DG Affaires intérieures (2011), *Impact assessment study on the Multi-annual Financial Framework (MFF) in the area of Home Affairs* (analyse d'impact sur le cadre financier pluriannuel (CFP) dans le domaine des affaires intérieures), étude réalisée par GHK.

des ressortissants de pays tiers²⁷. Or cela n'a pas été relevé par la Commission dans son évaluation ex ante relative aux programmes SOLID ou à la période 2014-2020. Le FSE consacre donc aux questions liées à l'intégration un financement dont le montant est nettement plus élevé que le FEI (830 millions d'euros pour la période 2007-2013) et le FER (623 millions d'euros pour la période 2008-2013) réunis.

55. Pour la Commission, le FEI était censé compléter le FSE en soutenant des actions que ce dernier ne pouvait pas financer²⁸. Les ressortissants de pays tiers ne disposent pas des mêmes droits légaux que les citoyens de l'UE, ce qui a servi à justifier le traitement distinct dans le cadre de Fonds différents. Cependant, l'audit a montré que la plupart, voire l'ensemble, des mesures du FEI auraient pu être financées au titre du FSE. La distinction entre FSE et FEI a fait peser sur les autorités des États membres et sur les bénéficiaires finals une charge bureaucratique supplémentaire, notamment parce que ces Fonds ont des structures administratives (voir **figure 5**) et des exigences différentes.

56. Les problèmes de conception du FEI sont aggravés par le fait que les systèmes mis en place pour assurer la cohérence et la complémentarité ne fonctionnent pas pleinement. Pendant le processus d'adoption des programmes du FSE et du FEI, la Commission n'a pas suffisamment mis l'accent sur la complémentarité des deux Fonds. Alors que la coordination entre la DG Emploi, affaires sociales et inclusion et la DG Affaires intérieures s'est améliorée ces dernières années, dans trois des cinq États membres audités, le mécanisme de coordination obligatoire²⁹ entre le FEI et le FSE n'avait pas été mis en place, était inadéquat ou n'avait été établi que

²⁷ Le Fonds social européen: migrants et minorités, 2010 (<http://ec.europa.eu/esf>).

²⁸ COM(2005) 123 final du 6 avril 2005 – Proposition de décision du Conseil portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

²⁹ Considérant 12 de la décision 2007/435/CE.

récemment, alors que l'État membre avait affirmé l'avoir fait dès le début. La Commission n'a pas relevé ce problème dans son évaluation du système de gestion et de contrôle du FEI.

57. Compte tenu de l'absence de cohérence dans la conception et la mise en œuvre, il existe des chevauchements importants entre le FEI et le FSE, ce dernier consacrant des montants nettement plus élevés au soutien à l'intégration des ressortissants de pays tiers. Ces doubles emplois entraînent des coûts supplémentaires (par exemple des dépenses de personnel) et la perte de synergies potentielles (voir **encadré 7**).

58. La nouvelle proposition pour la période 2014-2020 élargit le groupe cible des mesures locales et régionales en faveur de l'intégration aux citoyens de l'UE issus de l'immigration (personnes dont au moins l'un des parents est un ressortissant de pays tiers), mais elle ne traite pas le problème sous-jacent de chevauchement avec le FSE.

59. En l'absence de volet spécifique dans le FSE ou d'un fonds d'intégration distinct reposant sur les bases juridiques du FSE et du FEI, il est impossible de répondre de manière exhaustive aux besoins en matière d'intégration.

Encadré 7 – Centres d'appel portugais et comparaison entre le FEI et le FSE réalisée par l'ACIDI

Au **Portugal**, seules deux organisations peuvent demander un financement du FEI: le haut commissariat pour l'immigration et le dialogue interculturel (ACIDI – «*Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural*») et le service des étrangers et des frontières (SEF – «*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*»). L'ACIDI, un organisme public intégré au ministère de l'intérieur, est le plus important des deux et l'organisation responsable de l'intégration des immigrants et des minorités au Portugal. Pendant la visite sur place de la Cour, les représentants ont déclaré qu'en matière d'intégration, le financement du FSE et celui du FEI se chevauchent. Pour la période 2008-2011, ils ont reçu quelque 18,2 millions d'euros du FSE et 7,4 millions

d'euros du FEI³⁰. Les activités énumérées dans le programme opérationnel du FSE pouvaient également être financées par le FEI. L'un des exemples relevés par la Cour concernait le financement de deux centres d'appel multilingues similaires. Le centre national de soutien des immigrants de l'ACIDI héberge un centre d'appel (financé par le FSE) mis en place pour les ressortissants de pays tiers. Lorsque le SEF a introduit une demande pour financer un centre d'appel chargé de traiter des informations spécifiques aux ressortissants de pays tiers, il n'a pas tenu compte du projet de l'ACIDI, dont le propre centre a vu le nombre d'appels diminuer après l'ouverture de celui du SEF.

La possibilité offerte aux organisations de migrants de demander le concours du FSE et celui des sous-projets de l'ACIDI renforce le risque d'adoption d'une approche incohérente et de double financement.

Les autorités responsables font preuve d'un engagement résolu, mais des retards à tous les niveaux et des faiblesses dans le système de gestion et de contrôle peuvent réduire davantage l'efficacité des programmes

60. Le programme est mis en œuvre en gestion partagée. C'est pourquoi les responsabilités en matière de respect des principes de bonne gestion financière sont confiées à la fois à la Commission et aux États membres.

61. La Cour a examiné des aspects des systèmes en place à la Commission et dans les États membres qui concernent directement l'efficacité des Fonds.

Des retards affectent l'adoption de la législation, ainsi que la réalisation de tâches fondamentales par la Commission et par les États membres; ...

62. La décision du Parlement européen et du Conseil portant création du FER pour la période 2008-2013 et la décision du Conseil relative au FEI pour la période 2007-2013 n'ont été adoptées, respectivement, que le 23 mai 2007 et

³⁰ Source: Liste des projets du FSE publiée sur le site Web des programmes respectifs relevant du FSE, informations sur les projets du FEI reçues de l'autorité responsable.

le 25 juin 2007. Les décisions de la Commission fixant les modalités de mise en œuvre n'ont été adoptées que le 19 décembre 2007 et le 5 mars 2008. En principe, les États membres doivent présenter les programmes annuels au plus tard le 1^{er} novembre de l'année n-1, avant le début du programme. En raison de l'adoption tardive de la législation, des dérogations ont été accordées pour permettre une présentation différée des PA de 2007 et de 2008³¹. La Commission est tenue de faire savoir aux États membres si le PA peut être approuvé dans le mois suivant la présentation et d'arrêter les décisions de financement au plus tard le 1^{er} mars de l'année concernée.

63. Les auditeurs ont examiné le processus de présentation des PA dans cinq États membres concernant 2007³², 2008 et 2011. Seuls trois des 25 PA du FEI et du FER examinés ont été présentés en temps opportun par les États membres. Les retards accusés par les États membres ont été imputés à la lourde charge de travail imposée à leurs autorités responsables, à des changements politiques qui ont entraîné une réorganisation interne mais, d'après la Commission, ils résultent également de l'établissement de programmes trop élaborés.

64. Par ailleurs, dans aucun des cas examinés, la Commission n'avait fait savoir aux États membres, dans le mois suivant la présentation des PA, si elle pouvait approuver ces derniers. Elle n'avait pas non plus arrêté les décisions de financement dans le délai imparti par la législation. Les retards les plus longs ont été enregistrés dans le cas des PA de 2007 et de 2008, l'adoption des décisions de financement pour le programme du FEI 2007 ayant pris sept mois de plus que le délai prévu dans la législation. Pour les PA de 2011, le retard moyen était de deux mois dans le cas du FEI et d'un mois pour le FER.

³¹ Article 51 de la décision 2007/435/CE.

³² Le FER III a commencé en 2008.

... dès lors, la Commission fournit tardivement les orientations aux États membres

65. La Commission a diffusé un large éventail d'orientations qui couvrent des thèmes tels que l'éligibilité des dépenses et différents aspects des systèmes de gestion et de contrôle (SGC) des États membres. Dans la plupart des domaines, ces orientations ont été exhaustives et utiles pour les États membres. De plus, les États membres audités ont indiqué que les réponses à leurs demandes ont été traitées efficacement par la Commission.

66. Cependant, plusieurs orientations importantes ont été publiées tardivement, en partie à cause des retards observés dans l'adoption de la législation. Ce fut le cas, entre autres, des modalités de mise en œuvre (voir point 62) et du «manuel sur l'éligibilité» plus détaillé, publié pour la première fois en juillet 2008. Étant donné qu'il a fallu également attendre l'adoption des décisions de financement, les États membres qui étaient en mesure d'allouer des financements nationaux pour démarrer les projets à temps n'ont pas pu communiquer les règles d'éligibilité convenues aux bénéficiaires finals. D'autres États membres ont été contraints de retarder le lancement de leurs programmes. Ces deux situations ont contribué aux faibles taux d'exécution des Fonds au cours des premières années du programme (voir point 35).

La Commission n'a pas détecté des déficiences qui affectent les systèmes de suivi des États membres.

67. Avant le début du programme, les États membres étaient tenus de présenter une description de leur système de gestion et de contrôle à la Commission pour approbation. La Commission assurait ensuite un suivi par des visites visant à contrôler les systèmes sur place dans les États membres. La Cour a examiné l'évaluation des SGC par la Commission, notamment la partie relative aux systèmes de suivi des projets et des programmes, et a effectué des comparaisons avec les systèmes qu'elle a audités dans les États membres.

68. Pour l'évaluation des SGC, la Commission avait utilisé une liste de vérification qui comportait des notes à attribuer. Elle avait approuvé le SGC de l'ensemble des cinq États membres audités par la Cour et avait notamment attribué la note maximale pour les quatre critères concernant le suivi des projets et des programmes.

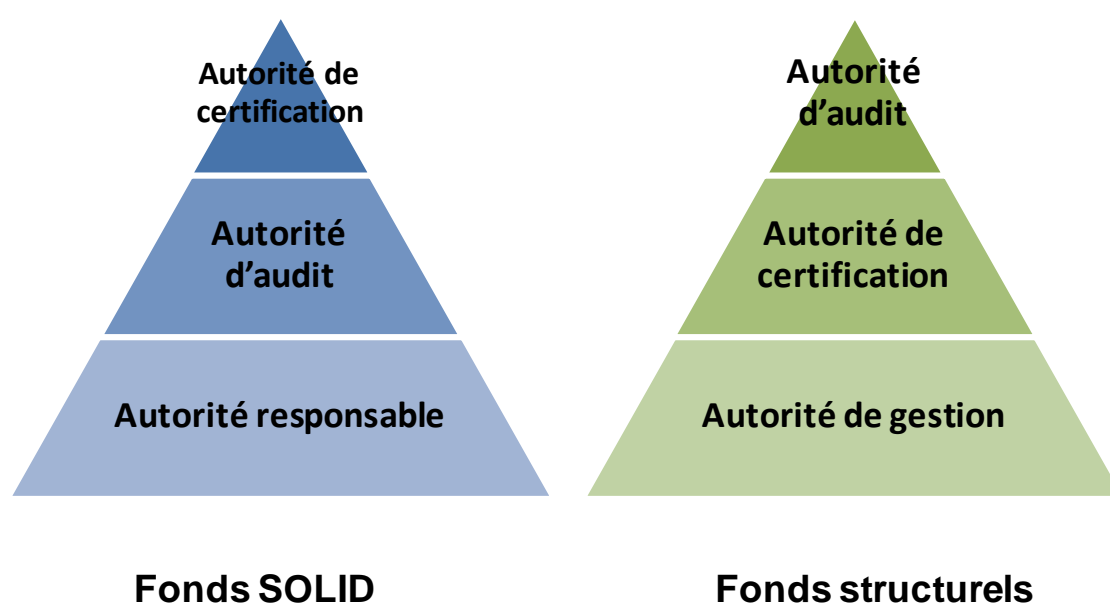
69. La liste de vérification de la Commission ne comportait pas de questions permettant de vérifier si des systèmes étaient en place pour collecter et agréger les données relatives aux principaux indicateurs opérationnels et financiers. La Cour a constaté que les systèmes de suivi étaient inadéquats dans trois des cinq États membres audités, notamment en raison de l'absence de système approprié de collecte des données sur les indicateurs et les cibles ou du nombre insuffisant de visites de suivi auprès des projets. Cette situation a persisté au cours de la deuxième moitié de 2011, bien que la Commission ait visité les projets. Celle-ci n'a pas détecté cette faiblesse, entre autres parce que certains éléments fondamentaux ne figuraient pas sur la liste de vérification. À cette lacune s'ajoute l'acceptation, par la Commission, de descriptions qui n'étaient autres qu'une simple transposition des intentions des États membres fondée sur la législation. En l'absence de système de suivi fonctionnant de manière adéquate, il est impossible d'évaluer et de piloter la mise en œuvre du programme de la période 2007-2013.

Des faiblesses et des carences continuent d'affecter les autorités de certification et d'audit

70. Comme les Fonds structurels, le programme SOLID dispose d'une structure à trois niveaux qui comporte une autorité responsable (ou autorité de gestion), ainsi que des autorités d'audit et de certification. La différence réside dans le fait que l'autorité de certification est au sommet du modèle d'assurance (voir **figure 5**) et s'appuie sur les travaux de l'autorité d'audit dans la structure SOLID, tandis que c'est le contraire dans celle des Fonds structurels établis de longue date. Cette inversion est à l'origine de malentendus dans les États membres concernant les rôles et les fonctions respectifs de l'autorité de

certification et de l'autorité d'audit. La Commission n'a pas repéré ce problème lors de son évaluation du système de suivi et de contrôle et n'a fourni des orientations qu'en octobre 2010³³. En Allemagne, les liens entre les trois autorités ne sont pas clairement définis, ce qui a retardé l'établissement des rapports de plusieurs mois pour les programmes annuels de 2007 et de 2008 et, par suite, a entraîné des retards dans les paiements aux bénéficiaires finals.

Figure 5 – Modèles d'assurance pour les Fonds



71. L'audit de la Cour a permis de constater que de graves insuffisances affectent les travaux de l'autorité de certification et de l'autorité d'audit au Portugal. La législation dispose que l'autorité d'audit doit contrôler un échantillon qui représente au moins 10 % des dépenses totales éligibles pour chaque programme annuel. L'autorité responsable portugaise externalise des audits à un organisme privé et les utilise comme contrôle de premier niveau des déclarations de coûts des projets. Contrairement à ce que prévoit la législation, l'autorité d'audit se sert de ces mêmes rapports d'audit pour

³³ Document SOLID 2010/15/REV.

atteindre les 10 % requis. L'autorité d'audit effectue également ses propres contrôles des projets sur place; cependant, ils ne permettent pas de couvrir l'ensemble des programmes annuels et portent sur moins de 10 % des coûts éligibles.

72. Le service des étrangers et des frontières (SEF) a été désigné comme autorité de certification au Portugal. Lors de l'audit relatif à la déclaration d'assurance 2009, la Cour avait relevé de graves insuffisances dans la certification effectuée par le SEF concernant le prédécesseur du FER III (le FER II). En 2011, l'autorité de certification ne remplissait toujours pas ses fonctions, que ce soit sur le plan de la qualité du travail accompli ou de la certification dans les délais impartis. L'autorité responsable accusait déjà un retard dans la présentation des rapports sur l'exécution des programmes finals. De plus, au moment de l'audit, l'autorité de certification avait aggravé la situation, car elle n'avait pas certifié les rapports sur le FEI et sur le FER 2008 ou le rapport sur l'état d'avancement du FEI 2009. En outre, la visite sur place a été organisée à la hâte et n'a pas duré suffisamment pour permettre d'effectuer correctement les travaux nécessaires à la certification. Aucun élément probant attestant les travaux réalisés n'a pu être présenté, mais les méthodes d'échantillonnage décrites pendant l'audit de la Cour étaient imparfaites et n'étaient pas susceptibles d'aboutir à des résultats fiables. L'autorité d'audit a elle-même émis une opinion avec réserve sur les travaux de l'autorité de certification. Tant que cette situation perdure, les obligations des Fonds en matière de contrôle ne sont pas respectées, ce qui augmente les risques pour la bonne gestion financière et entraîne des problèmes de trésorerie au niveau des bénéficiaires.

Les autorités responsables remplissent pour l'essentiel leurs fonctions principales, malgré les déficiences qui affectent la conception et la mise en œuvre

73. Les autorités responsables ont connu des difficultés au cours des premières phases du programme, en raison de contraintes de temps dues à l'adoption

tardive de la législation (voir point 62). Les conditions contraignantes en matière de programmation et d'établissement de rapports continuent d'entraver leur action, une situation qui, dans trois des cinq États membres audités, a été aggravée par un problème de sous-effectif. En Allemagne, pendant les premières années du programme, l'autorité responsable n'a pas pu réaliser à temps les vérifications de projets par manque de personnel, mais cette question a été résolue avant l'audit de la Cour. En République tchèque, les rapports intermédiaires et les demandes de paiements intermédiaires n'ont pas encore été présentés et aucun guide à l'intention des bénéficiaires finals n'a encore été établi, par manque de ressources. Au Portugal, le soutien apporté sur place aux bénéficiaires finals a été limité, l'effectif de l'autorité responsable était insuffisant.

74. Les autorités responsables auditées par la Cour ont fait preuve d'un niveau élevé d'engagement et ont réalisé de façon satisfaisante la plupart des tâches fondamentales nécessaires à la gestion des Fonds. La Cour a observé des exemples de bonnes pratiques qui contribuent fortement à l'efficacité des Fonds. Parmi ces dernières figurent les visites préalables au démarrage effectuées auprès des bénéficiaires finals au Royaume-Uni (voir **encadré 8**), ainsi que les améliorations apportées en Allemagne et au Luxembourg dans la mise en place de systèmes pour relever les indicateurs relatifs aux projets.

75. Dans trois des cinq États membres³⁴, les bénéficiaires finals n'ont pas reçu d'orientations écrites satisfaisantes concernant l'éligibilité des coûts. La Commission avait fourni un manuel sur l'éligibilité et l'avait assorti d'une mise en garde concernant son utilisation appropriée, qui signifiait que les autorités responsables devaient y ajouter d'autres explications et orientations. Or ces États membres ont interprété différemment l'avertissement de la Commission, en pensant qu'il ne fallait en aucun cas transmettre le manuel aux bénéficiaires, et n'ont fourni aucune autre orientation écrite.

³⁴ République tchèque, Allemagne et Portugal.



Projet relevant du FER intitulé *Accommodate PRS (Private Rented Sector)* (Logement – Secteur locatif privé) mis en œuvre par *Housing Associations' Charitable Trust – HACT* (trust caritatif des associations en charge des logements sociaux), Royaume-Uni

© HACT.

Encadré 8 – Les visites préalables au démarrage effectuées par l'autorité responsable au Royaume-Uni

Depuis mai 2010, l'**autorité responsable du Royaume-Uni** prévoit des visites «d'assurance préalable au démarrage» dans le cadre de sa gestion et de son suivi des projets. Ces visites fournissent un niveau supplémentaire de soutien et d'orientation aux «ateliers d'assurance préalable» organisés pour plusieurs bénéficiaires. Les visites sont effectuées par des agents de l'autorité responsable dans les locaux des bénéficiaires de projet sélectionnés pour le financement du FEI ou du FER. Organisées avant la signature de la convention de subvention et la mise en œuvre des actions, ces visites servent à transmettre au bénéficiaire des informations sur les aspects pratiques du fonctionnement du projet, à vérifier si les systèmes nécessaires pour mener à bien ce dernier sont en place, et à mieux comprendre les attentes et l'éligibilité du financement. L'accent est mis sur les éléments livrables

attendus du projet, afin de vérifier si les objectifs et les activités sont réalistes et réalisables et d'assurer que le suivi et la collecte des données nécessaires seront effectués pendant le déroulement du projet.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

76. L'audit de la Cour visait à examiner si le FEI et le FER du programme SOLID contribuaient efficacement à l'intégration des ressortissants de pays tiers. L'audit a permis de conclure à l'impossibilité de mesurer le succès des programmes annuels du fait de l'absence de système de suivi et d'évaluation adéquat. Néanmoins, la plupart des projets individuels audités ont donné des résultats positifs et, d'une manière générale, les États membres considèrent que les Fonds apportent une valeur ajoutée.

77. L'efficacité des Fonds a été compromise en raison du caractère hétéroclite de leur conception, de leur complémentarité insuffisante avec d'autres fonds de l'UE, notamment le FSE, ainsi que de retards successifs et de certaines faiblesses affectant les systèmes de gestion et de contrôle. En conséquence, les Fonds ont peu de chances d'être pleinement efficaces.

78. Les conclusions et les recommandations ci-après commencent par les résultats disponibles concernant la contribution des Fonds à l'intégration, leur conception et leur mise en œuvre. Bon nombre de constatations sont probablement valables également pour les autres Fonds SOLID, étant donné qu'ils sont régis par des dispositions similaires en matière de gestion et de contrôle.

L'efficacité du FEI et du FER n'a pas pu être mesurée

79. La Commission et les États membres ne sont pas en mesure d'évaluer globalement l'efficacité des Fonds en matière de soutien à l'intégration des ressortissants de pays tiers, car les États membres n'ont pas mis en place de système de suivi et d'évaluation efficace pour rendre compte des réalisations des programmes. Bien que la Commission ait fourni des orientations détaillées

sur les indicateurs, quatre des cinq États membres audités présentaient des insuffisances significatives en ce qui concerne l'inclusion d'objectifs SMART dans les programmes, la mise en place de systèmes informatiques appropriés de collecte de données et/ou l'établissement de rapports sur la réalisation des objectifs. Par conséquent, leur capacité à suivre et à piloter les programmes a été compromise. La Commission n'a pas détecté les faiblesses et n'a donc pu y remédier.

80. Le rapport intermédiaire établi par la Commission sur le FEI n'a guère de valeur informative, car il manque de données comparables et sa publication a été tardive. Il ne comporte qu'une évaluation très limitée des résultats du FEI pour les parties prenantes. En guise de travaux préparatoires à la prochaine évaluation ex post, la Commission veille à présent à remédier au manque de données comparables en demandant aux États membres de fournir des informations sur des indicateurs de base communs. Étant donné que ces indicateurs n'ont pas été établis à l'avance ni relevés au cours de la mise en œuvre, la validité et l'utilité potentielles du rapport sont toutefois réduites et le processus devient inefficace.

Recommandation n° 1

En s'appuyant sur les dispositions présentées dans sa proposition pour la période 2014-2020, la Commission devrait définir un ensemble minimal d'indicateurs communs que les États membres seraient tenus d'utiliser pour mesurer les réalisations et les résultats de leurs programmes.

Recommandation n° 2

Avant d'approuver les programmes, la Commission devrait exiger que les États membres définissent des indicateurs SMART et mettent en place des systèmes informatiques permettant de collecter les données dès le début.

Recommandation n° 3

Dans la mesure du possible, les États membres devraient définir des valeurs cibles correspondant aux objectifs, afin de pouvoir mesurer le degré de réalisation des programmes.

Recommandation n° 4

La Commission et les États membres devraient échanger les bonnes pratiques en matière de suivi et d'évaluation.

Les projets audités contribuent dans une large mesure à l'intégration, mais les crédits disponibles ne sont pas intégralement utilisés

81. Les projets audités ont presque tous permis d'atteindre des résultats qui contribuent à l'intégration des ressortissants de pays tiers, dans le contexte des stratégies mises en place par les États membres à cet effet. Dans le rapport intermédiaire sur le FEI, presque tous les États membres de l'UE ont indiqué que les Fonds apportaient une valeur ajoutée.

82. Le taux d'exécution budgétaire du FEI dans les États membres était généralement faible pour les PA de 2007 et de 2008, bien que de grandes différences soient observées d'un État membre à un autre. Même si le taux d'exécution total du Fonds s'est amélioré, passant de 66 % (en 2007) à 77 % (en 2008), ce dernier est resté considérablement sous-utilisé dans plusieurs États membres.

Recommandation n° 5

Les États membres devraient prendre des mesures pour s'assurer que les programmes sont pleinement mis en œuvre. À cette fin, ils peuvent accroître l'étendue des programmes nationaux, libéraliser les règles nationales afin de faire en sorte que le financement soit mis à la disposition de l'ensemble des organisations en mesure de contribuer à la stratégie d'intégration, ou multiplier les activités d'information et de publicité.

Le caractère hétéroclite de la conception des Fonds entraîne une surcharge administrative disproportionnée pour les bénéficiaires finals, les États membres et la Commission

83. Les exigences en matière de gestion et de contrôle, notamment le système de programmes annuels, les modalités relatives au versement d'un second préfinancement et une structure comportant trois autorités ont fait peser une charge disproportionnée sur les États membres et sur les bénéficiaires finals, ainsi que sur la Commission. Plusieurs États membres ont alourdi cette charge par leur législation nationale et la création d'obligations supplémentaires. Cela dissuade les bénéficiaires finals et ponctionne les ressources de la Commission et des États membres.

84. La programmation annuelle mobilise une part considérable des ressources de la Commission, ce qui contribue à en retarder les travaux. Or la Commission ou les législateurs n'ont pas suffisamment tenu compte de cette programmation lors de la phase de planification.

85. Les expériences acquises lors de la gestion des Fonds structurels en matière de programmation, de modalités de paiement et de systèmes de suivi, n'ont pas été mises à profit par la Commission ou par les États membres audités pour tirer des enseignements et pour anticiper les problèmes.

Recommandation n° 6

La législation devrait introduire un système de programmes nationaux uniques, afin de couvrir l'ensemble de la période de programmation financière, en lieu et place des modalités de programmation annuelle existantes, conformément à la proposition de la Commission pour la période 2014-2020.

Recommandation n° 7

La législation devrait rendre les modalités de paiement de la Commission plus simples, conformément à la proposition de cette dernière pour la période 2014-2020.

Recommandation n° 8

Avant d'introduire de nouvelles exigences en matière de gestion et de contrôle et lors de la mise en place des systèmes correspondants, la Commission et les États membres devraient prendre dûment en considération la proportionnalité, ainsi que l'incidence sur les ressources et tenir compte des expériences acquises au cours de la gestion de programmes similaires.

La cohérence et la complémentarité avec d'autres fonds de l'UE n'ont pas été suffisamment assurées

86. Il n'existe aucune évaluation complète des besoins en matière d'intégration dans l'UE et, par suite, aucune stratégie globale sur la façon d'y répondre. Lors de ses travaux préparatoires, la Commission n'a en outre pas recensé d'importants instruments de l'Union, existants ou prévus, qui visent à soutenir des actions similaires.

87. Le FEI et le FER (son volet intégration) sont des instruments distincts du FSE existant, qui ciblait déjà l'intégration des ressortissants de pays tiers et des citoyens de l'UE. La cohérence et la complémentarité avec le FSE n'ont pas été assurées de manière efficace, malgré les efforts consentis à cet effet par la Commission au cours des phases de conception et de mise en œuvre. Les États membres audités ne respectaient même pas les exigences minimales en ce qui concerne la coordination avec le FSE. Dès lors, il existe des chevauchements importants entre le FEI et le FSE, ce dernier consacrant des montants nettement plus élevés au soutien à l'intégration des ressortissants de pays tiers. Outre qu'ils augmentent le risque de double financement, les chevauchements entraînent des coûts supplémentaires (par exemple des dépenses de personnel) et des pertes de synergies potentielles.

Recommandation n° 9

La Commission devrait effectuer une évaluation complète des besoins en matière d'intégration des migrants, qu'ils soient ressortissants de l'UE ou d'un pays tiers.

Recommandation n° 10

Sur la base de cette évaluation, il faudrait concevoir une structure appropriée de fonds, qui soit orientée sur les besoins des bénéficiaires finals et qui mette fin à la séparation de la population cible en fonction de la nationalité. L'obligation d'accorder la priorité au financement des ressortissants de pays tiers permettrait d'assurer qu'ils reçoivent l'attention particulière nécessaire.

Recommandation n° 11

La Commission devrait accorder plus d'importance à l'obtention de détails concrets sur les systèmes mis en place par les États membres pour garantir la cohérence et la complémentarité des fonds de l'UE.

Des retards successifs ont compromis la mise en œuvre tant dans les États membres qu'à la Commission

88. L'adoption tardive de la base juridique a retardé la mise en œuvre, notamment celle des programmes annuels de 2007 et de 2008, et est en partie responsable du faible taux d'exécution. Le nombre insuffisant d'exigences précises disponibles dès le début des programmes augmente le risque de financer des activités inéligibles.

89. La présentation des programmes annuels par les États membres audités, ainsi que l'approbation des décisions de financement correspondantes par la Commission ont accusé des retards. S'agissant des États membres qui n'étaient pas prêts à engager des crédits avant l'approbation des programmes, le début des projets a été retardé et la période de mise en œuvre a été raccourcie.

90. Des retards continuent d'affecter la présentation et l'approbation des programmes et des rapports par les États membres et par la Commission, ce qui s'explique en grande partie par la charge administrative.



Projet relevant du FER mis en œuvre par le *Conselho Português para os Refugiados – CPR* (conseil portugais pour les réfugiés)

© Conselho Português para os Refugiados.

Recommandation n° 12

La législation devrait être prête pour le début de la nouvelle période de programmation (2014-2020) et tenir compte des enseignements tirés de la période de programmation 2007-2013.

Des retards ont affecté l'établissement de structures de gestion et de contrôle efficaces dans les États membres

91. La Commission a publié à l'intention des autorités des États membres un large éventail d'orientations sur d'importants aspects du système de gestion et de contrôle. Cependant, elles n'ont pas été fournies suffisamment tôt et, par suite, les États membres n'ont pas pleinement compris les conditions fixées.

D'une manière générale, les services de la Commission ont répondu efficacement aux questions spécifiques posées par les États membres en la matière.

92. Dans la plupart des États membres audités, les systèmes de gestion et de contrôle (SGC) n'étaient pas prêts dès le départ. La Commission ne l'a pas relevé lors de ses contrôles de la description des SGC. Malgré des difficultés rencontrées au début et l'insuffisance des ressources humaines, les autorités responsables de ces États membres gèrent bien les programmes.

93. Dans un État membre, tant l'autorité de certification que l'autorité d'audit ne s'acquittent toujours pas de leurs tâches, ce qui met en péril la bonne gestion financière du programme SOLID.

Recommandation n° 13

La Commission devrait s'assurer que les orientations essentielles sont mises à la disposition des États membres au début de la période de programmation.

Recommandation n° 14

La Commission devrait s'assurer que les SGC sont prêts au début du programme, au moyen de contrôles adéquats requérant une description pratique de la manière dont un État membre met en œuvre la base juridique.

Recommandation n° 15

Les États membres devraient fournir aux autorités les ressources humaines nécessaires pour leur permettre de remplir leurs obligations juridiques.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Louis GALEA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 13 novembre 2012.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Président

ANNEXE**PROJETS AUDITÉS**

Pays	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme annuel
République tchèque	<i>Správa uprchlických zařízení MV</i>	<i>Zřízení a provoz Center na podporu integrace cizinců I.</i> Mise en place et fonctionnement de centres de soutien à l'intégration des étrangers Le projet visait à mettre en place des centres de soutien à l'intégration des étrangers qui résident légalement à Plzeň et à Pardubice. Les centres doivent fournir un accompagnement social et juridique ainsi que proposer des cours et agir en tant que plate-forme pour les parties prenantes concernées.	FEI 2007
République tchèque	<i>Výzkumný ústav práce a sociálních věcí</i>	<i>Metodika hodnocení monitorovacích nástrojů integračního procesu cizinců z třetích zemí v ČR - 1. Fáze</i> Méthodologie pour évaluer les instruments de suivi du processus d'intégration des ressortissants de pays tiers en République tchèque – Phase I Le projet visait à fournir une méthodologie et un ensemble d'indicateurs clés pour suivre l'intégration des ressortissants de pays tiers.	FEI 2008
République tchèque	<i>Občanské sdružení Berkat</i>	<i>Pracovní poradenství v komunitním centru InBáze</i> Conseils en matière d'emploi dans le centre communautaire InBáze Le projet visait à fournir des orientations et une reconversion professionnelles aux demandeurs d'asile.	FER 2008

République tchèque	<i>Poradna pro integraci, občanské sdružení</i>	<i>Adaptace azylantů v novém domově</i> Adaptation des réfugiés dans le nouveau domicile Les activités du projet comportaient la fourniture, aux réfugiés, d'informations essentielles, d'un accompagnement social et juridique, ainsi que d'une assistance personnelle.	FER 2008
Allemagne	<i>Türkische Gemeinde in Deutschland e. V. (TGD)</i>	<i>Initiative für Einwanderung und Integration</i> Initiative pour l'immigration et pour l'intégration Le projet visait à offrir des conseils, des activités d'information et des cours d'allemand au niveau élémentaire aux ressortissants de pays tiers qui vont s'installer en Allemagne au titre du regroupement familial. Les activités se déroulent en Turquie.	FEI 2007
Allemagne	<i>Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.</i>	<i>Mitten im Leben - Diakonie in der Einwanderungsgesellschaft</i> En plein dans la vie – Les œuvres de charité de l'Église évangélique auprès de la société immigrée Le projet soutenait l'«ouverture interculturelle» des services sociaux des œuvres de charité de l'Église évangélique. Les activités ont consisté dans des ateliers avec des membres du personnel de l'association provenant de différentes régions, une conférence, etc.	FEI 2007
Allemagne	<i>OASE Berlin</i>	<i>Junge Flüchtlinge in Berlin</i> Jeunes réfugiés à Berlin Activités de qualification, d'orientation et de loisirs pour les réfugiés mineurs non accompagnés	FER 2008

Allemagne	Caritasverband für das Erzbistum Berlin e. V.	<p><i>"...und drin bist Du?" Flüchtlinge als Teil der Gesellschaft - auf dem Weg in ein selbstbestimmtes Leben</i></p> <p>«...en fais-tu partie?» Les réfugiés en tant que partie intégrante de la société – vers l'autodétermination</p> <p>Le projet visait à améliorer les conditions d'accueil et ciblait directement à la fois les demandeurs d'asile/réfugiés et les services/structures du Brandebourg oriental.</p>	FER 2008
Luxembourg	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI asbl)	<p><i>Partenariats pour l'intégration interculturelle: mise en place de services d'information et d'orientation</i></p> <p>Le projet comportait des services d'information et d'orientation pour les immigrants, des activités avec la société d'accueil et des services d'interprétation.</p>	FEI 2008
Luxembourg	Fondation Caritas Luxembourg	<p><i>Partages: faisons connaissance!</i></p> <p>Le projet visait à organiser des rencontres entre les immigrants et la société d'accueil, afin de renforcer les relations.</p>	FEI 2008
Luxembourg	Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE)	<p><i>Échanges d'expériences et de bonnes pratiques relatives aux mesures d'intégration des ressortissants des pays tiers et participation de ces ressortissants à la définition et à la mise en œuvre de politiques d'intégration / À Citoyenneté Égale</i></p> <p>Les activités du projet comportaient la recherche d'associations d'immigrants et la prise de contacts avec ces dernières.</p>	FEI 2008

Luxembourg	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI asbl)	<p><i>Participation et Formation pour le Vivre Ensemble</i></p> <p>Le projet visait à améliorer l'inclusion des demandeurs d'asile dans la société luxembourgeoise par des cours de langues et l'obtention de qualifications, ainsi qu'à réaliser des activités et des sessions d'information.</p>	FER 2008
Luxembourg	Fondation Caritas Luxembourg	<p><i>Form'actif</i></p> <p>Le projet ciblait les jeunes demandeurs d'asile et réfugiés, afin d'augmenter leurs chances d'intégration en améliorant leurs compétences linguistiques et professionnelles, ainsi que leur connaissance de la culture et du mode de vie luxembourgeois.</p>	FER 2008
Luxembourg	Comité de liaison des associations d'étrangers (CLAE)	<p><i>Encadrement social et d'activités de loisirs dans des centres d'hébergement</i></p> <p>Le projet comportait l'organisation d'activités socioculturelles et de cours dans des centres d'hébergement pour réfugiés.</p>	FER 2008
Portugal	<i>Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)</i>	<p><i>Centro de contacto multilingue com gestão automática e integrada do agendamento</i></p> <p>Centre de contact multilingue avec gestion automatique et intégrée de la programmation</p> <p>Le projet comportait l'achat et l'installation d'un équipement VOIP (protocole de téléphonie vocale sur Internet), l'organisation de formations et la maintenance au sein d'un centre d'appel.</p>	FEI 2007
Portugal	<i>Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI)</i>	<p><i>Projectos municipais para a promoção da interculturalidade</i></p> <p>Projets municipaux pour promouvoir l'interculturalité</p> <p>Le projet soutenait les activités d'autorités municipales et de la société civile pour favoriser l'intégration locale des migrants.</p>	FEI 2008

Portugal	<i>Conselho Português de Refugiados (CPR)</i>	<i>Acolhimento de Refugiados e Interação com a Comunidade Local</i> Accueil de réfugiés et interaction avec la communauté locale Le projet apportait un soutien au premier accueil et à l'intégration des demandeurs d'asile, des réfugiés réinstallés et des mineurs non accompagnés par l'intermédiaire d'un centre d'accueil.	FER 2008
Portugal	<i>Conselho Português de Refugiados (CPR)</i>	<i>Formar e Informar para o Asilo e Refugiados</i> Formation et information concernant l'asile et les réfugiés Le projet visait, parmi d'autres activités, à sensibiliser la société d'accueil et à lui fournir des informations sur les questions relatives aux réfugiés, moyennant un cours de formation en ligne, ainsi qu'une série de conférences présentées à des étudiants et à des professeurs.	FER 2008
Royaume-Uni	<i>Slough Borough Council</i>	<i>Migration Works</i> Immigration positive Le projet visait à élaborer un modèle de soutien aux RPT, avec des possibilités d'apprentissage et de mise en réseau.	FEI 2007
Royaume-Uni	<i>Bradford College</i>	<i>Bradford welcomes new arrivals</i> Bradford accueille de nouveaux arrivants Le projet visait à organiser des cours intensifs en anglais sur un certain nombre de sujets, destinés à favoriser l'intégration des RPT, par exemple des cours de langues.	FEI 2008

Royaume-Uni	<i>The Housing Associations' Charitable Trust (HACT)</i>	<p><i>Refugee Community Housing and Employment Project</i></p> <p>Projet d'emploi pour les réfugiés au sein d'associations en charge de logements sociaux</p> <p>Le projet soutenait les réfugiés en leur fournissant des formations et des stages en entreprises, ainsi qu'en stimulant les partenariats entre le service local pour l'intégration et l'emploi des réfugiés, les associations en charge de logements sociaux, les autorités locales et les organisations des communautés locales en faveur des réfugiés.</p>	FER 2008
Royaume-Uni	<i>Merseyside Fire and Rescue Service</i>	<p><i>Fire awareness, accommodation and integration for refugees</i></p> <p>Sensibilisation au sujet des incendies, hébergement et intégration des réfugiés</p> <p>Le projet comportait des contrôles au domicile, la création d'un site Web, des brochures et un enseignement dispensé aux propriétaires en ce qui concerne les questions relatives à la sécurité incendie et les pratiques professionnelles sûres.</p>	FER 2009

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«LE FONDS EUROPÉEN D'INTÉGRATION ET LE FONDS EUROPÉEN POUR LES RÉFUGIÉS CONTRIBUENT-ILS EFFICACEMENT À L'INTÉGRATION DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS?»

SYNTHÈSE

III. Comme l'exige la base juridique, la Commission évaluera la contribution du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour les réfugiés en se fondant sur les résultats détaillés provenant des rapports nationaux d'évaluation couvrant la période 2007-2010, qui doivent être soumis d'ici le 31 octobre 2012. Cette évaluation devrait être réalisée sur la base d'indicateurs communs fixés par la Commission de telle façon qu'ils soient compatibles avec les indicateurs propres aux États membres au niveau des projets et qu'ils produisent des résultats pertinents aux niveaux national et européen. Entre-temps, conformément à la base juridique, la Commission a publié un rapport intermédiaire sur les résultats obtenus et sur les aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre, indiquant que les projets ont fourni des résultats positifs en ce qui concerne l'intégration. Le fait que certains États membres n'aient pas été en mesure de dépenser l'intégralité de la dotation de l'UE au cours des deux premières années de mise en œuvre, après le lancement du Fonds, n'a pas d'incidence à cet égard.

IV. La Commission ne considère pas que le FEI, du fait de sa conception, soit fractionné en de trop nombreux éléments, contraignant et mal coordonné. Elle reconnaît que la conception du Fonds européen d'intégration aurait pu être plus simple, mais cette conception est le reflet de contraintes juridiques découlant du traité, qui impose différents fonds pour différents groupes cibles. Elle est également le reflet de choix politiques faits en 2006 et 2007. Les exercices de programmation annuelle, par exemple, ont été considérés comme un moyen de permettre aux Fonds de réagir à l'évolution rapide, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, de la dynamique politique dans le domaine sensible de l'immigration. L'ensemble complet de règles régissant les fonds a été élaboré afin de guider les nouvelles autorités, qui n'avaient alors aucune expérience de la gestion des Fonds, et afin d'assurer une gestion saine. La Commission a été et reste proactive et a adopté une approche pragmatique à l'égard des autorités nationales afin de faciliter autant que possible leur gestion des Fonds.

La Commission ne considère pas que le manque de cohérence et de complémentarité avec d'autres fonds de l'UE se traduise par des chevauchements, des occasions manquées de synergie et des risques de double financement. La Commission veillera à ce que des dispositifs concrets soient en place au niveau national afin d'assurer la complémentarité et éviter les chevauchements.

V. La Commission convient que les autorités responsables sont généralement très impliquées dans l'accomplissement de leurs tâches fondamentales. La Commission a réalisé un travail considérable, en coopération avec ces autorités, afin de compenser l'adoption tardive des fonds et de faciliter autant que possible les premières années de mise en œuvre des fonds au niveau national, où un système complet a dû être mis en place. Ce travail a notamment consisté à fournir, dès le début, des orientations quotidiennes et détaillées. Ainsi que les autorités nationales l'ont également reconnu, cela s'est avéré très utile et a contribué à dissiper les malentendus.

VI. Les retards dans l'approbation des programmes annuels ont été considérablement réduits. Toutefois, même avec l'expérience, il s'est avéré difficile pour la Commission et pour les États membres de faire face aux délais très serrés prévus dans la base juridique.

Chaque fois que des déficiences ont été mises en évidence dans les États membres, la Commission a pris et prend des mesures appropriées pour éviter tout risque de versement indu de fonds de l'UE.

VII. a) La Commission convient que, sur la base de l'expérience acquise, il est à présent possible de passer à un programme national pluriannuel unique. C'est ce que reflète le futur cadre financier pluriannuel 2014-2020, où il est proposé, dans la proposition de règlement portant création du Fonds «Asile et migration» de la Commission [adoptée le 15 novembre 2011 (COM(2011) 751)], d'avoir un programme pluriannuel unique.

VII. b) Dans sa proposition de règlement portant création du Fonds «Asile et migration», la Commission a tenu compte de la proportionnalité, du volume de crédits concerné et de l'incidence sur les ressources. Les exigences du système de gestion et de contrôle sont définies plus en détail dans le nouveau règlement financier.

VII. c) La Commission ne voit pas la nécessité d'une évaluation complète des besoins en matière d'intégration des migrants, qu'ils soient ressortissants de l'UE ou d'un pays tiers. Les citoyens de l'UE ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure d'intégration restreignant leur droit de circuler et de séjourner librement dans l'UE. Les ressortissants de pays tiers et les citoyens de l'UE n'ont pas la même situation juridique et ils ne peuvent faire l'objet d'une évaluation complète sans qu'une distinction nette entre eux ne soit établie.

La Commission ne peut concevoir une structure de fonds qui mette fin à la séparation de la population cible en fonction de la nationalité. La différence de populations cibles se fonde sur la différence de bases juridiques.

Le FEI fait partie de la politique commune de l'immigration (article 79, paragraphes 1 et 2, du TFUE), qui vise à assurer une gestion efficace des flux migratoires et un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur le territoire des États membres.

Les mesures du FEI se concentrent sur les premières démarches que les migrants peuvent accomplir pour s'intégrer dans un nouveau pays, généralement dans les grandes villes. Le FSE vise à intervenir ultérieurement, par des mesures favorisant l'intégration et l'inclusion, essentiellement axées sur la participation au marché du travail. Dans cette deuxième phase (FSE), les migrants pourraient être incorporés à d'autres groupes cibles. Les deux fonds devraient rester distincts car ils interviennent à des moments différents de l'intégration des migrants. La Commission a toujours considéré que la séparation et la complémentarité des deux fonds doivent être déterminées au niveau de l'État membre.

VII. d) La Commission veillera plus attentivement à ce que les États membres fournissent des informations plus détaillées sur la cohérence et la complémentarité des fonds de l'UE.

VII. e) La Commission approuve la recommandation relative à l'intégration d'indicateurs communs pour les États membres dans la proposition de la Commission pour 2014-2020.

La Commission a déjà inclus des indicateurs communs obligatoires dans la proposition de règlement portant création du Fonds «Asile et migration», qu'elle a adoptée le 15 novembre 2011 (COM(2011) 751).

VII. f) Le règlement portant création du Fonds «Asile et migration» proposé par la Commission et le nouveau règlement financier exigeront des États membres qu'ils aient adéquatement établi des systèmes de gestion et de contrôle avec des organismes officiellement désignés avant de pouvoir recevoir des fonds de l'UE. La Commission discute et informe les États membres des nouvelles exigences, et continuera de le faire.

INTRODUCTION

4. L'actuel «programme général “Solidarité et gestion des flux migratoires” pour la période 2007-2013» (programme SOLID) a été créé dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle 2007-2013. Il s'agissait alors d'un nouveau programme par rapport aux autres instruments de l'UE en gestion partagée. En outre, il convient de mentionner que le programme SOLID a rassemblé une douzaine de petits programmes, de projets pilotes et d'actions préparatoires qui étaient précédemment gérés de manière autonome et sans être coordonnés entre eux. Par ailleurs, le programme SOLID a permis aux États membres d'élaborer leurs propres programmes.

9. Le Fonds européen d'intégration vise l'intégration des ressortissants de pays tiers, telle que définie dans la base juridique, à l'époque l'article 63, paragraphe 3, point a), du TCE (à présent l'article 79, paragraphes 1 et 2, du TFUE) pour l'immigration, qui concernait des ressortissants de pays tiers et non des citoyens de l'UE. La base juridique pour l'intégration, introduite par le traité de Lisbonne (article 79, paragraphe 4, du TFUE) couvre des mesures établies pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

Les citoyens de l'UE ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure d'intégration restreignant leur droit de circuler et de séjourner librement dans l'UE.

OBSERVATIONS

20. La Commission considère que la contribution globale des fonds à l'intégration des ressortissants de pays tiers peut à présent être mesurée au-delà des résultats obtenus au niveau des projets. Chaque État membre doit présenter, d'ici le 31 octobre 2012, un rapport national d'évaluation des résultats et de l'impact des fonds pour la période 2007-2010. Sur la base de l'analyse de tous les projets financés et des résultats obtenus par chaque État membre sur un ensemble d'indicateurs communs à tous les États membres, il devrait être possible d'obtenir une évaluation pertinente de l'effet des fonds. Les rapports nationaux doivent évaluer l'efficacité, l'efficience, la valeur ajoutée et la complémentarité des fonds, ainsi que leur impact au niveau national, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Ces rapports des États membres, ainsi que les rapports ultérieurs de la Commission, doivent évaluer adéquatement les résultats et l'impact des fonds. Les rapports de la Commission seront disponibles en 2013 et seront soumis aux institutions de l'UE et largement diffusés.

24. La Commission reconnaît que la définition de cibles quantifiables dans les programmes annuels 2007 et 2008 n'a pas été optimale. En 2007 et 2008, l'accent a été mis sur l'adoption de programmes annuels pour lesquels il existait un risque réel de perte de crédits étant donné que la base juridique a été adoptée tardivement (en 2007) et qu'un certain nombre d'activités devaient être réalisées avant l'adoption des programmes annuels. À l'époque, la Commission souhaitait également préserver un certain degré de proportionnalité entre la charge administrative pour les autorités nationales et les bénéficiaires pour les programmes annuels dotés de faibles crédits et la nécessité de voir les programmes annuels adoptés dès que possible. Depuis 2009, la Commission accorde déjà une plus grande attention à ces aspects et elle assurera un suivi étroit pour les prochains programmes annuels, pour les pays où les cibles mesurables mériteraient d'être définies plus précisément.

Voir également la réponse de la Commission au point 62.

26. Durant le processus de clôture des premiers programmes annuels, la Commission a demandé

aux États membres d'améliorer certains aspects des informations fournies dans les documents de clôture, notamment pour avoir une image plus complète de la réalisation des objectifs pluriannuels et annuels.

27. La Commission considère qu'elle est en mesure d'évaluer l'efficacité des fonds. Le fait que certains États membres doivent améliorer les indicateurs de réalisation des actions dans leur programme annuel n'empêchera pas la Commission d'effectuer son évaluation. En outre, les rapports nationaux d'évaluation ex post doivent être basés exclusivement sur les indicateurs définis dans les modèles de la Commission, qui sont toujours mesurables et qui renvoient à leur tour aux indicateurs basés sur les projets, et non à ceux définis dans les programmes nationaux.

29. La Commission considère que la présentation adoptée dans le rapport intermédiaire est la bonne façon de présenter le tableau des opérations couvertes par les programmes. Le tableau dans le rapport présente une vue synthétique des différentes actions prévues par les États membres et reflète la stratégie réellement choisie par chaque État membre. À ce titre, il est considéré comme très pertinent pour comprendre la mise en œuvre du fonds. La Commission reconnaît cependant que l'intitulé de ce tableau ne reflète pas tout à fait son contenu.

La Commission reconnaît également l'existence d'une imprécision concernant les mesures de préparation à l'émigration financées par l'Allemagne.

30. Au moment où les États membres ont dû soumettre leurs rapports nationaux d'évaluation (30 juin 2010), ils ne disposaient de résultats que pour le premier programme annuel (sur les sept de la période de programmation). Par conséquent, même si des indicateurs communs avaient alors été disponibles, leur analyse n'aurait eu qu'une valeur limitée, car la période analysée aurait été trop courte. C'est ce qui explique pourquoi la Commission n'a pas considéré l'élaboration d'indicateurs communs comme une priorité, mais a préféré se concentrer sur le lancement des programmes et sur la mise en place de systèmes efficaces de gestion et de contrôle.

La situation est différente en ce qui concerne les rapports nationaux d'évaluation attendus pour le 31 octobre 2012, qui devraient couvrir plusieurs programmes annuels achevés. La Commission a conçu les indicateurs communs devant être utilisés par tous les États membres pour cette évaluation de façon à ce qu'ils a) soient compatibles avec les indicateurs propres aux États membres au niveau des projets, b) produisent des résultats pertinents aux niveaux national et européen. La même approche a été suivie pour l'évaluation finale du FER II, avec de très bons résultats.

La Commission a effectivement proposé un ensemble d'indicateurs communs obligatoires dès le début du nouveau programme pour la période 2014-2020. Cela permettra aux États membres de recueillir des données pendant toute la période de programmation, mais, comme exposé ci-dessus, cela ne modifiera pas la disponibilité des données au moment où le rapport d'évaluation doit être soumis.

31. La Commission confirme que les exemples de projets présentés dans le rapport intermédiaire ne sont pas considérés comme des projets représentatifs, mais comme des «réussites» constatées par chaque État membre sur la base, par exemple, du contenu du projet, de son efficacité ou de ses aspects innovants.

Étant donné le large éventail d'actions couvert par le FEI et le grand nombre de projets financés, il n'existe pas de projet «représentatif».

32. La remarque de la Cour fait référence à la partie du rapport national d'évaluation dans laquelle les États membres étaient invités à exprimer leur appréciation du FEI, notamment au regard de leurs besoins et de leurs priorités. Les avis reçus ont été aussi bien positifs que négatifs.

La Commission respecte la position officiellement exprimée par les États membres, même lorsqu'elle est négative.

La Commission a tenu compte, dans sa proposition pour le Fonds «Asile et migration» (2014-2020), des critiques exprimées notamment par les deux États membres cités par la Cour, en élargissant le groupe cible du Fonds et en simplifiant les procédures de mise en œuvre.

33. Pour le motif exposé ci-dessus, au moment où les rapports d'évaluation nationaux ont dû être soumis, les États membres ne disposaient que d'informations très limitées.

Des informations détaillées et significatives sur les réalisations, les résultats et l'impact des fonds doivent être mises à disposition dans les rapports nationaux d'évaluation couvrant la période de 2007 à 2010, attendus pour fin octobre 2012, car la date de ces rapports permet de couvrir plusieurs années de la mise en œuvre des fonds.

34. et 35. Réponse commune

Les programmes annuels de 2007 et 2008 ont été adoptés fin 2008 et début 2009. Les programmes 2007 et 2008 avaient des périodes d'éligibilité se chevauchant et ont dû être menés en parallèle. Dès lors, l'adoption tardive conjuguée aux difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'un nouveau fonds (tels que de nouvelles autorités responsables, de nouvelles règles, une nouvelle gestion et de nouveaux systèmes en place) a rendu cette mise en œuvre particulièrement difficile au cours des deux premières années. En outre, il est hautement probable que l'adoption tardive et les difficultés aient influé sur les taux d'exécution. La Commission surveille étroitement l'évolution du taux d'exécution dans les États membres.

36. Le rapport soumis par la Commission est un rapport intermédiaire sur les résultats obtenus et sur les aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre. Dès lors, son objet est lié à la mise en œuvre et il ne s'agit pas d'une évaluation de l'efficacité des fonds. Il a été considéré qu'il était trop tôt pour évaluer l'efficacité des fonds après seulement deux années d'existence pour le FEI et une année pour le FER III. Les premières évaluations de l'efficacité des fonds sont réalisées sur la base des rapports nationaux, qui n'étaient pas disponibles au moment de l'audit de la Cour et qui sont attendus pour le 31 octobre 2012.

37. Les projets ont, dans leur grande majorité, obtenu des résultats positifs en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers. Le Fonds est devenu, en très peu de temps, un outil efficace au niveau de l'UE dans le domaine de l'intégration.

38. Le fait que certains projets n'aient pas parfaitement fonctionné ou aient donné des résultats moyens est un risque acceptable inclus dans la gestion de projets. Il n'est donc pas déraisonnable que quatre des 22 projets audités n'aient pas rempli leurs objectifs. Par ailleurs, le domaine de l'intégration des ressortissants de pays tiers et le mécanisme de gestion partagée étant nouveaux pour les États membres, un taux de réussite parfait ne pouvait être escompté dès le début. Grâce à l'expérience qu'elles ont acquise, les autorités responsables élaborent des cibles plus appropriées.

Encadré 5

Le projet «Merseyside Fire and Rescue Service (MFRS)» a dû être abandonné parce que le bénéficiaire avait surestimé le nombre de personnes du groupe cible qui auraient été concernées par le projet. Cet exemple montre par conséquent que l'application, bien qu'innovante, n'était pas bien conçue.

Alors que la Commission a donné des orientations pragmatiques aux États membres concernant les preuves du statut des groupes cibles, l'autorité responsable a appliqué, dans ce cas, des règles

relatives aux bénéficiaires plus strictes que celles imposées par le cadre réglementaire fixé par la Commission.

39. S'il est vrai que certaines actions dans les programmes annuels auraient pu fixer des cibles plus détaillées ou des résultats quantifiés, cela n'empêche pas qu'elles aient réalisé de bons projets et programmes.

40. La Commission estime que le Fonds doit être considéré comme un instrument permettant le financement d'activités d'intégration importantes dans les États membres. En très peu d'années, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers est devenu un outil qui favorise les activités liées à l'intégration dans les États membres participants et est considéré comme précieux pour l'intégration.

42. Les premiers résultats concernant l'efficacité des Fonds ne pourront être adéquatement mesurés qu'une fois que les États membres auront donné leur avis sur les trois premières années de mise en œuvre, c'est-à-dire à partir d'octobre 2012. En outre, ce que la Cour désigne comme des «faiblesses» correspond à des choix délibérés faits à l'époque, qui, à la lumière de l'expérience acquise, ne semblent pas nécessairement constituer la meilleure solution, compte tenu des ressources disponibles et des difficultés.

44. La séparation des deux Fonds a été imposée par la différence de bases juridiques dans le traité, entraînant notamment des procédures d'adoption incompatibles: le FER a dû suivre la procédure de codécision avec le Conseil (vote à la majorité qualifiée) et le Parlement européen, tandis que le FEI a dû être adopté à l'unanimité par le Conseil, avec une simple consultation du Parlement européen.

S'il arrive que des actions similaires puissent légalement relever à la fois du FEI et du FER, ce n'est pas le cas de toutes les actions, étant donné que les groupes cibles du FEI et du FER, ainsi que leurs besoins, sont différents.

44. Premier tiret

L'intégration des réfugiés est un seul volet du FER et d'autres actions sont également couvertes par le domaine du FER, telles que les conditions d'accueil. Le FER existait déjà en 2000 et, afin de ne pas compromettre la continuité de ses opérations, le FER III a été conçu comme un prolongement du FER II, qui s'est avéré être une grande réussite et correspondre aux besoins sur le terrain. Les autres actions du FER auraient subi des répercussions négatives si elles avaient été combinées en concurrence avec le FEI. Bien qu'il s'agisse de deux instruments différents, les deux Fonds ont été conçus de manière à constituer un cadre cohérent, tant sur le plan politique que sur le plan opérationnel, dans lequel ils reflètent chacun les objectifs d'une politique tout en existant en parallèle. En témoigne également le fait que les deux Fonds partagent un ensemble commun de règles d'exécution et de gestion, ainsi que de règles de contrôle et de surveillance.

44. Second tiret

Dans tout programme, les coûts doivent être déclarés selon les projets pour lesquels ils sont encourus et les coûts non éligibles doivent être distingués.

45. L'exercice de programmation annuelle, bien que difficile, a été délibérément choisi par la Commission à l'époque. Il avait été considéré alors qu'il permettait une meilleure adaptation à l'évolution rapide, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, de la dynamique politique dans le domaine sensible des politiques de l'immigration. Il avait également été jugé comme l'instrument le plus approprié pour un examen approfondi de l'éligibilité des actions, compte tenu de la nouveauté des actions proposées par le Fonds et de l'expérience limitée des autorités nationales à cet égard. Il est toutefois possible que l'impact ait été plus important que ce qui avait été prévu à l'époque.

46. et 47. Réponse commune

Étant donné que tant la Commission que les États membres ont à présent acquis de l'expérience dans ce domaine, la Commission considère que les ressources pourraient désormais se concentrer sur d'autres activités concernant la mise en œuvre des Fonds.

La Commission a donc proposé de passer à une programmation pluriannuelle pour le futur cadre financier pluriannuel. Cela constituera également une simplification et un alignement sur les Fonds structurels.

48. Bien qu'il ne soit pas exclu que certains États membres n'aient pas parfaitement compris les exigences relatives au dépôt de la demande d'un second préfinancement, ce n'est pas la seule raison expliquant le faible nombre de demandes d'un second préfinancement. En effet, dans de nombreux cas, les États membres ont surestimé le travail requis et ont même parfois alourdi les procédures bureaucratiques au niveau national. De plus, les États membres ont parfois décidé d'accorder la priorité à l'élaboration de leurs programmes annuels et à l'accélération des clôtures pour les programmes déjà mis en œuvre.

Malgré les éclaircissements fournis en 2010, le nombre d'États membres qui demandent un second préfinancement reste très faible.

Afin d'éviter tout problème de trésorerie pour les bénéficiaires finals, la Commission a jusqu'à présent traité toutes les demandes de second préfinancement comme une priorité. Toutefois, compte tenu de la pression croissante qui s'exerce sur les crédits de paiement dans le budget de l'UE, cela risque de ne plus être possible dans un proche avenir.

49. La Commission a conscience que le système de gestion et de contrôle appliqué au niveau des États membres peut sembler lourd au regard du niveau des fonds gérés. Afin d'éviter des complications inutiles dans les systèmes mis en œuvre par les États membres, la Commission a fourni des éclaircissements lors de deux conférences, en juin 2008 et 2009, ainsi que dans une note d'orientation en 2010.

Il existait de solides raisons de s'inspirer des Fonds structurels pour la conception du système de gestion et de contrôle. La principale d'entre elles était de pouvoir bénéficier de leur longue expérience de la gestion de fonds de l'UE et d'éviter tout risque de dépenses irrégulières dans ce nouveau domaine de gestion partagée.

50. Chaque État membre est libre de choisir son propre système de gestion et de contrôle. La Commission ne fixe que des critères minimaux de contrôle interne à respecter afin de fournir des assurances sur la gestion des fonds de l'UE.

Les deux États membres cités par la Cour correspondent à des cas où les autorités nationales ont ajouté des niveaux de vérification qui n'étaient pas exigés.

51. Ce que la Cour désigne comme des «faiblesses» correspond à des choix délibérés effectués à l'époque par le législateur.

52. En 2005, la Commission a réalisé une évaluation d'impact ex-ante qui, bien qu'elle n'ait pas été formalisée, a été prise en compte lors des discussions qui ont mené à l'adoption des principes de base communs, approuvés par le Conseil Justice et affaires intérieures en novembre 2004, qui reflètent les besoins et les objectifs en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers. La Commission a également consulté les points de contact nationaux sur l'intégration ainsi que certaines ONG.

53. Le FEI est une réponse, au niveau de l'UE, au besoin de disposer d'un instrument financier qui s'inscrive dans une politique de l'immigration commune et qui traite les besoins spécifiques des ressortissants de pays tiers une fois qu'ils résident dans l'UE. D'autres programmes de l'UE financent un large éventail d'actions, qui pour certaines pourraient également être bénéfiques à l'intégration des ressortissants de pays tiers, mais dont ce n'est pas l'objectif principal. Ces autres instruments ne sont pas spécifiquement conçus pour répondre aux besoins des ressortissants de pays tiers, dont bon nombre sont également des migrants récemment arrivés, présentant des besoins particuliers durant leurs premières années de séjour. Ces autres programmes se concentrent par ailleurs dans des régions géographiques qui n'ont pas une forte concentration de ressortissants de pays tiers.

Aucun des autres instruments de l'UE n'a pour obligation spécifique de financer des activités d'intégration de ressortissants de pays tiers dans les États membres.

53. a) à 53. c) Réponse commune

Le Fonds social européen (FSE) a été institué afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie. Il vise à promouvoir, à l'intérieur de l'Union, les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles (article 162 du TFUE). Il a également pour objectif de réduire les écarts en matière de prospérité et de niveau de vie entre États membres et régions de l'Union, et ainsi de favoriser la cohésion économique et sociale. Il est destiné à promouvoir l'emploi dans l'UE. Les aides du FSE sont distribuées à travers les États membres et les régions, en particulier celles dont le développement économique est moins avancé. Le FEI, d'autre part, répond au choix politique

de voir les mesures d'intégration financées dans les États membres participants sans que cela dépende du choix politique des États membres d'inclure ou non ces mesures dans leur programmation pour les Fonds structurels, ni du niveau de compétitivité des régions. Le niveau de financement du FSE varie d'une région à l'autre en fonction de leur richesse relative, selon que le PIB par habitant est supérieur ou inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE-25. Cette distinction entre les régions ne reflète pas nécessairement la concentration des migrants dans certaines régions (essentiellement) urbaines, ni les besoins particuliers en ce qui concerne l'intégration.

Avec le FEI, les États membres considèrent qu'il est important d'avoir de nombreux projets financés au niveau national afin d'exercer un large impact et de tenir compte des spécificités nationales. Les États membres ont considéré et considèrent toujours que l'intégration des ressortissants de pays tiers relève principalement de leur responsabilité, tandis que le niveau européen peut fournir le cadre pour des interventions conformément au principe de subsidiarité. C'est la raison pour laquelle 93 % du FEI est essentiellement géré dans le cadre de la gestion partagée sous la forme de programmes nationaux.

En tant que programmes gérés par la Commission, les programmes de recherche, éducation et culture ne peuvent répondre aux exigences spécifiques et à la dynamique politique évoluant rapidement, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, dans le domaine sensible des politiques de l'immigration. Les programmes nationaux des États membres soutiennent un grand nombre d'actions telles que des campagnes de sensibilisation sur l'intégration ou des projets ciblant l'intégration au niveau local, ce qui est possible avec le FEI, géré dans le cadre de la gestion partagée.

Bien que quelques projets de recherche ou d'éducation et culture (EAC) concernent l'intégration, cela n'est pas comparable au large éventail d'actions d'intégration couvertes par le FEI, qui est un instrument spécialement dédié à cela. En outre, les projets EAC sont des projets transnationaux visant à diffuser les bonnes pratiques dans différents États membres et qui ont dès lors des objectifs et des champs d'application très différents.

54. à 59. Réponse commune

Le FEI est complémentaire au Fonds social européen (FSE). Si le FSE vise à renforcer la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs dans l'Union, le FEI est destiné à répondre aux besoins spécifiques dans le domaine de l'intégration, résultant de l'élaboration de la politique d'intégration commune. Dès lors, les mesures du FEI ne sont pas identiques à celles financées par le FSE, en incluant l'intégration dans tous les aspects de la société.

Les bases juridiques du FSE diffèrent de celles du FEI et les deux Fonds ont été élaborés à partir de deux contextes de politique différents. Le FSE fait partie de la politique de cohésion de l'UE, qui vise à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE, notamment en réduisant les disparités entre les niveaux de développement de ses diverses régions. Le FEI fait partie de la politique d'immigration commune, qui vise à assurer une gestion efficace des flux migratoires et un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur le territoire des États membres. Compte tenu de ces politiques différentes et des deux bases juridiques différentes, les deux Fonds visent des objectifs différents. Ces différents objectifs ne pourraient être réalisés si les Fonds constituaient un Fonds unique.

Les actions soutenues par le FSE en matière d'inclusion et d'intégration s'adressent à la fois aux citoyens de l'UE et aux ressortissants de pays tiers, tandis que le FEI cible les besoins particuliers des ressortissants de pays tiers, en particulier des migrants récemment arrivés. La population cible du FEI n'est pas nécessairement concentrée dans les régions qui reçoivent le plus grand soutien du FSE.

La plupart des actions soutenues par le FSE en matière d'inclusion et d'intégration s'attachent à atteindre l'objectif général d'une progression de l'emploi. Les actions financées dans le cadre du FEI visent une intégration générale dans le pays, telles que des cours d'introduction à la société d'accueil, l'interaction entre les communautés, le dialogue interculturel, le suivi des résultats de l'intégration, etc.

Étant donné que certaines actions pourraient être couvertes dans le cadre des deux Fonds et ont des objectifs similaires, et afin d'assurer la complémentarité entre les Fonds, les services de la Commission mènent des consultations et procédures internes dans le but d'éviter des chevauchements lors de l'adoption des programmes du FEI et du FSE.

Toutefois, puisqu'il s'agit de programmes nationaux, il convient de mettre l'accent sur les mécanismes de suivi par les États membres obligeant ces derniers à assurer la complémentarité et éviter tout chevauchement entre les Fonds.

La Commission insiste sur ces aspects durant les visites de suivi auprès des États membres et une plus grande attention sera accordée à cet aspect important.

Sur la base des nombreux avis positifs émis par les États membres sur l'impact et la valeur ajoutée du FEI en termes de contribution à l'établissement de stratégies d'intégration, de centres d'intégration, de cours d'introduction, de systèmes de suivi, etc. dans les États membres, la Commission maintient que les besoins en matière d'intégration peuvent être pleinement traités avec la structure actuelle et proposée des Fonds dans le domaine des affaires intérieures.

Encadré 7

Dans le cas spécifique du Portugal, l'application du droit national a pour effet que seules deux organisations sont bénéficiaires du FEI. Il y a eu un risque de chevauchement pour les activités réalisées par ces organisations qui sont éligibles dans le cadre du FEI et du FSE. En 2012, la Commission a demandé au Portugal de prendre les mesures nécessaires pour que l'accès au FEI soit ouvert aux organisations concernées actives dans le domaine de l'intégration.

Concernant l'ACIDI, le risque concerne la répartition des frais pour le personnel qui travaille sur les deux projets financés par le FEI et le FSE. L'autorité d'audit est consciente de ce risque, qu'elle surveillera.

62. Les bases juridiques du FEI et du FER ont été adoptées à l'issue d'un long processus de négociation. En outre, les procédures législatives (codécision par un vote à la majorité qualifiée pour le FER et unanimité avec consultation du Parlement européen pour le FEI) applicables pour l'adoption de la base juridique ont été assez longues, si l'on considère que la proposition de la Commission a été adoptée en avril 2005. Il en a été de même pour les modalités de mise en œuvre qui, bien qu'ayant fait l'objet de discussions, avant leur adoption (en 2007), avec les États membres par l'intermédiaire de réunions d'experts, des formats communs, ainsi que des documents d'orientation et des conseils techniques bilatéraux, ont dû être adoptés avec l'assistance du comité de gestion qui a pu être établi une fois que les décisions sont entrées en vigueur.

Compte tenu de ces retards, le Conseil a étendu à trois ans, dans la base juridique, la période d'éligibilité des programmes annuels 2007, afin de ne pas compromettre la mise en œuvre des premiers programmes annuels par les États membres.

63. Pour 2007 et 2008, outre l'adoption tardive des règlements, la base juridique a imposé un processus lourd avant que la Commission ne puisse approuver les programmes annuels et, dès lors, un grand travail conceptuel a été nécessaire pour rendre les Fonds opérationnels, tant de la part de la Commission que de la part des États membres, tel que la définition des programmes pluriannuels et annuels par les États membres et leur approbation par la Commission. Les États membres étaient également tenus, comme le prévoit la base juridique, de mettre en place des systèmes de gestion et de contrôle garantissant une gestion saine des ressources, ce qui devait être évalué par la Commission.

À la lumière de ce qui précède et compte tenu également de la nouveauté du Fonds, il a été difficile de faire face aux délais fixés dans la législation, qui sont très difficiles à respecter.

64. L'adoption des programmes annuels est à présent beaucoup plus rapide et s'effectue dans un délai raisonnable, tandis que les échéances fixées dans la base juridique se sont avérées très difficiles à respecter malgré l'expérience acquise et les efforts de la Commission pour les tenir. Il était également nécessaire de s'assurer que les programmes annuels étaient de bonne qualité et comportaient une description adéquate des actions éligibles pour satisfaire aux objectifs du Fonds. Cela n'a pas toujours été possible dans le délai imparti.

65. La Commission a mis spécialement l'accent sur l'accompagnement des autorités nationales dans la gestion des Fonds au niveau national. Des orientations ont été fournies au moyen de contacts quotidiens entre les responsables de la Commission et les États membres, mais aussi grâce à l'organisation de six séminaires/conférences et de nombreuses présentations durant les réunions du comité SOLID. La Commission a également publié 19 notes d'orientation sur la mise en œuvre des fonds SOLID.

66. Compte tenu des retards dans l'adoption du cadre juridique, la Commission considère que les orientations ont été communiquées dès que possible. Il est vrai que les modalités de mise en œuvre ont été publiées en mars 2008, mais elles ont été largement débattues avec les États membres bien avant leur adoption. En avril 2008, la Commission a organisé un séminaire sur les modalités de mise en œuvre afin d'élaborer le manuel sur les règles d'éligibilité qui a été distribué aux États membres en juin 2008. En outre, le fait que les États membres n'aient pu dépenser la totalité des fonds qui leur ont été attribués par l'UE n'est pas lié à la date à laquelle ils ont reçu les orientations, mais essentiellement à la nouveauté du Fonds, à l'inexpérience des autorités responsables, à la courte période d'éligibilité et au fait que les deux programmes annuels 2007 et 2008 étaient menés en parallèle.

69. La base juridique n'impose pas aux États membres d'établir un système de collecte et d'agrégation des données relatives aux principaux indicateurs opérationnels et financiers, car cela pourrait entraîner des coûts administratifs disproportionnés. Toutefois, la base juridique requiert des États membres qu'ils établissent pour chaque projet les principaux indicateurs opérationnels et financiers, devant être contrôlés et communiqués aux autorités responsables. Le fait que cette obligation ait été adéquatement reprise dans les conventions de subvention signées par les autorités responsables a été vérifié lors d'audits sur place. Toutefois, pour les trois États membres mentionnés par la Cour, les missions d'audit de la Commission ont eu lieu alors qu'aucune activité de suivi n'avait encore commencé, rendant impossible l'audit de cette partie du système de gestion et de contrôle (limitation de la portée).

70. La Commission comprend que les faiblesses mentionnées par la Cour concernent deux des

cinq États membres audités sur place. L'absence de liens clairement définis entre les trois autorités en Allemagne a été signalée par la Commission à la suite de sa mission de mars 2009. Le plan d'action mis en place par l'Allemagne afin de remédier à cette déficience a été dûment contrôlé par la Commission.

Si la Commission convient que le modèle appliqué dans les fonds SOLID a suscité des questions de la part des États membres, toutes ces questions ont été résolues grâce à des orientations générales et ciblées communiquées aux États membres.

En ce qui concerne l'Allemagne, ces orientations se sont avérées insuffisantes et ce cas très spécifique fait l'objet d'un suivi étroit par la Commission.

71. et 72. Réponse commune

La Commission est consciente des problèmes existant au Portugal.

La Commission a pris des mesures en 2012 en fournissant des orientations ciblées au Portugal et en renforçant les contacts bilatéraux à tous les niveaux de responsabilité afin d'améliorer le système de gestion et de contrôle au Portugal. Parallèlement, des mesures de sauvegarde sont prises chaque fois que la Commission a décelé un risque que des dépenses inéligibles puissent être facturées au Fonds. Dans les cas où le risque pour les fonds aura été confirmé, des corrections financières seront appliquées.

73. La mise en place des fonds SOLID a posé des difficultés. Ces difficultés étaient connues dès le début et expliquent pourquoi le budget annuel disponible a augmenté chaque année au cours de la période de programmation de sept ans. Les exigences en matière de programmation et de rapports ne sont pas trop lourdes. Chaque année, tous les programmes annuels de tous les États membres ont été adoptés et sont mis en œuvre par les États membres, par conséquent, l'action des États membres n'est pas entravée. Toute déficience liée à des ressources insuffisantes attribuées par les États membres n'est pas conforme à la base juridique qui prévoit que les États membres allouent des ressources suffisantes à chaque autorité, lors de la conception de leur système de gestion et de contrôle.

74. La Commission considère que la plupart des autorités responsables réalisent de façon satisfaisante la plupart de leurs tâches fondamentales. C'est ce qui ressort du rapport d'activité annuel de la DG Affaires intérieures.

75. La Commission a fourni des orientations complètes aux États membres concernant les règles d'éligibilité. Elle a informé de façon réitérée les États membres que le manuel était destiné aux autorités nationales et que la communication de ce document aux bénéficiaires finals sans les instructions et recommandations adéquates pourrait ne pas être appropriée. Toutefois, la Commission a précisé qu'il était essentiel que les bénéficiaires finals reçoivent des orientations sur les règles d'éligibilité. De nombreux États membres ont organisé une formation pour les bénéficiaires sur les règles d'éligibilité et ont également traduit le manuel.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

76. La Commission considère que les résultats positifs obtenus par les projets financés par le FEI confirment sa valeur ajoutée. En ce qui concerne le succès global du programme, des informations détaillées sur les réalisations, les résultats et l'impact du Fonds ont été mis à disposition dans les rapports nationaux d'évaluation couvrant la période 2007 à 2010, qui sont attendus pour le 31 octobre 2012. La date de ces rapports permet de couvrir plusieurs années de mise en œuvre du Fonds. Au moment où les États membres ont dû soumettre à l'époque les

rapports nationaux d'évaluation, cela n'était pas possible car ils ne disposaient de résultats que pour le premier programme annuel sur les sept repris dans la période de programmation.

Le rapport d'évaluation correspondant de la Commission fournira des informations détaillées sur les réalisations, les résultats et l'impact du Fonds au niveau de l'UE, sur la base de plusieurs années de mise en œuvre.

77. Le Fonds est considéré comme efficace, pertinent et générateur de valeur ajoutée par la Commission, les États membres et d'autres parties prenantes. S'il est vrai que certains de ses éléments pourraient être améliorés, et sont en train de l'être, et que sa conception aurait pu être plus simple, cela ne l'a pas empêché d'être un solide instrument qui atteint progressivement ses objectifs fondamentaux. La complémentarité avec les autres fonds de l'UE est assurée au niveau de l'UE. Les mécanismes mis en place au niveau national pour garantir cette complémentarité continueront de faire l'objet d'un suivi étroit par la Commission.

78. De l'avis de la Commission, les conclusions ne sont pas nécessairement applicables au Fonds pour les frontières extérieures et au Fonds européen pour le retour, dans le cadre desquels les actions et les bénéficiaires sont très différents.

Réponse à l'intitulé qui précède le point 79. « L'efficacité du FEI et du FER ne peut être mesurée »

Même si l'efficacité du FEI et du FER ne peut encore être mesurée, la Commission croit savoir que les projets individuels sont concluants.

79. La Commission traitera ces insuffisances avec les États membres concernés afin de s'assurer qu'il est remédié aux faiblesses dans les États membres concernés.

Toutefois, cela ne devrait pas avoir d'incidence sur la qualité des rapports nationaux d'évaluation qui sont attendus pour le 31 octobre 2012, car la Commission a demandé que ces rapports soient basés sur les projets individuels (et non sur les programmes annuels) financés jusqu'à présent, ainsi que sur leurs résultats et leurs effets, et que, pour tous les projets considérés conjointement, l'appréciation soit faite par rapport à la stratégie pluriannuelle fixée au début de la période de programmation pluriannuelle par chaque État membre. Cette stratégie constitue le cadre de référence pour l'évaluation.

80. Les données incluses dans le rapport intermédiaire de la Commission fournissent une comparaison entre les États membres et leurs programmes annuels. Au moment de la soumission des rapports d'évaluation, les États membres devaient rendre compte des résultats d'une année sur les sept années des programmes annuels. Dès lors, l'évaluation des résultats du FEI ne pouvait être que limitée en 2010. L'évaluation des résultats sera disponible dans les rapports d'évaluation nationaux que les États membres doivent soumettre pour le 31 octobre 2012.

La Commission a conçu les indicateurs communs devant être utilisés par tous les États membres pour l'évaluation actuelle, de façon à ce qu'ils a) soient compatibles avec les indicateurs propres aux États membres au niveau des projets, b) produisent des résultats pertinents aux niveaux national et européen. La même approche a été suivie pour l'évaluation finale du FER II, avec de très bons résultats.

Recommandation n° 1

La Commission approuve la recommandation relative à l'intégration d'indicateurs communs pour les États membres dans la proposition de la Commission pour 2014-2020.

La Commission a déjà inclus des indicateurs communs obligatoires dans la proposition de règlement portant création du Fonds «Asile et migration», qu'elle a adoptée le 15 novembre 2011 [COM(2011)751].

Recommandation n° 2

La Commission accepte la recommandation selon laquelle, avant d'approuver les programmes, la Commission devrait exiger que les États membres définissent des indicateurs SMART et mettent en place des systèmes informatiques permettant de collecter les données dès le début.

Pour le Fonds «Asile et migration» pour la période 2014-2020, la Commission a proposé d'instaurer des indicateurs SMART communs et les États membres seront effectivement tenus de les utiliser. En outre, la Commission exigera que les États membres mettent en place des systèmes informatiques pour collecter ces données en temps utile.

Recommandation n° 4

La Commission approuve la recommandation selon laquelle la Commission et les États membres devraient échanger les bonnes pratiques en matière de suivi et d'évaluation.

La Commission a l'intention de proposer la mise en place d'un réseau de suivi et d'évaluation composé des États membres et de la Commission. Ce réseau se réunirait au moins une fois par an.

81. La Commission considère que les projets individuels ont obtenu des résultats positifs qui participent à l'objectif du Fonds de contribuer à une meilleure intégration des ressortissants de pays tiers.

82. Les taux d'exécution des premières années de mise en œuvre des Fonds ont suivi une courbe positive et sont passés de 66 % en 2007 à 77 % en 2008. Cette tendance s'est maintenue pour 2009 et devrait se poursuivre pendant les quatre autres années de mise en œuvre des Fonds.

83. La Commission ne considère pas que la conception du FEI soit disproportionnée et excessivement contraignante.

Malgré sa lourdeur, le système de programmation annuelle a été délibérément choisi pour de très importantes raisons politiques liées:

- au domaine d'intervention qui est en mutation et nécessite une réévaluation régulière des dotations budgétaires par État membre;
- à la nouveauté du Fonds qui nécessitait un suivi étroit des États membres par la Commission;
- à la possibilité de discuter régulièrement des activités des États membres dans le domaine de la politique; et
- de vérifier l'éligibilité de certaines actions qui pourraient être sensibles.

84. Grâce à l'expérience tirée des premières années de mise en œuvre du Fonds et compte tenu de la charge administrative, la Commission reconnaît que la programmation annuelle est lourde et que les ressources pourraient à présent être mieux employées à d'autres activités dans le cadre des Fonds.

85. Dans la prochaine période de programmation 2014-2020, la Commission recherche autant que possible un alignement sur les Fonds structurels.

Recommandation n° 6

La Commission a donc proposé de passer à un exercice de programmation pluriannuelle dans le cadre du futur Fonds, ce qui est aussi la recommandation de la Cour. Cela constituera également une simplification et un alignement sur les Fonds structurels.

Recommandation n° 7

La Commission considère que cette recommandation s'adresse aux colégislateurs.

Recommandation n° 8

La Commission a déjà mis en œuvre cette recommandation dans sa proposition de règlement portant création du Fonds «Asile et migration», qu'elle a été adoptée le 15 novembre 2011 (COM(2011) 751).

86. Il y a eu une évaluation des besoins en matière d'intégration dans l'UE qui a mené à la formulation d'objectifs concernant les droits et l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'UE, qui ont été approuvés par le Conseil européen de Tampere de 1999, dans le programme de La Haye de 2004 et dans le programme de Stockholm de 2009. Ces objectifs ont été plus amplement développés en 2004 dans les principes de base communs de la politique d'intégration dans l'UE, sur la base des besoins mis en évidence dans les États membres et reconnus par ces derniers. Sur cette base, la Commission a élaboré son programme commun pour l'intégration en 2005 et le FEI a été élaboré en tant qu'instrument financier soutenant les actions des États membres en faveur de la réalisation de ces objectifs et du respect des principes de base communs.

87. Le FEI est conçu pour être complémentaire au FSE. Le FEI se concentre sur les premières démarches que les migrants récemment arrivés accomplissent dans la société d'accueil. Le FSE intervient à un stade ultérieur. Le moment où cette transition s'opère doit être déterminé et vérifié par les États membres, conformément au principe de subsidiarité. En somme, les États membres ont été tenus de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'existence de mécanismes de coopération et de coordination et pour veiller à ce que les interventions dans le cadre du FEI soient spécifiques et complémentaires au FSE. Les chevauchements entre les Fonds sont limités à d'éventuels projets que les États membres doivent contrôler et que les services de la Commission doivent suivre. La Commission a demandé, dans tous les programmes annuels, une description des mécanismes assurant la complémentarité et elle suivra étroitement les dispositifs concrets qui sont en place au niveau national afin de garantir l'absence de chevauchement entre le FEI et le FSE.

Recommandation n° 9

La Commission ne voit pas la nécessité d'une évaluation complète des besoins en matière d'intégration des migrants, qu'ils soient ressortissants de l'UE ou d'un pays tiers. Les citoyens de l'UE ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure d'intégration restreignant leur droit de circuler et de séjourner librement dans l'UE. Les ressortissants de pays tiers et les citoyens de l'UE n'ont pas la même situation juridique et ils ne peuvent faire l'objet d'une évaluation complète sans qu'une distinction nette entre eux ne soit établie.

Recommandation n° 10

La Commission ne peut concevoir une structure de fonds qui mette fin à la séparation de la population cible en fonction de la nationalité. La différence de populations cibles se fonde sur la différence de bases juridiques.

Le FEI fait partie de la politique commune de l'immigration (article 79, paragraphes 1 et 2, du TFUE), qui vise à assurer une gestion efficace des flux migratoires et un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur le territoire des États membres.

Recommandation n° 11

La Commission est disposée à assurer un suivi plus étroit, dans le futur cadre financier pluriannuel 2014-2020, des dispositifs mis en place au niveau national afin d'assurer la cohérence et la complémentarité avec les fonds de l'UE.

88. Le taux d'exécution en 2007 et 2008 a pâti de la période d'éligibilité réduite (diminuée de deux tiers pour 2007 et de moitié pour 2008) en raison de l'adoption tardive de la base juridique et des mécanismes à mettre en place par les États membres. En outre, les deux programmes annuels ont été menés en parallèle, ce qui signifie que les autorités responsables, qui étaient alors relativement nouvelles et inexpérimentées, ont disposé d'un temps très court pour absorber les deux années de fonds de l'UE.

Les actions éligibles ont été, dès le départ, bien définies dans la base juridique, et par conséquent, le risque de financer des activités inéligibles est faible.

90. La Commission s'efforce de réduire le retard pour l'adoption des programmes annuels et des rapports, essentiellement en rationalisant sa propre procédure et en mettant en œuvre le même système informatisé de communication avec les États membres que celui des Fonds structurels. Elle est convaincue que cela simplifiera les processus administratifs à chaque stade de la procédure.

Recommandation n° 12

La Commission souscrit pleinement à la recommandation de tenir compte des enseignements tirés de la période de programmation 2007-13 et a pris toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que la base juridique soit adoptée à temps, notamment en adoptant, le 15 novembre 2011, sa proposition de règlement portant création du Fonds «Asile et migration». Toutefois, la Commission n'est pas le seul acteur dans le processus d'adoption et elle ne peut garantir la réalisation de cet objectif.

91. Compte tenu des retards dans l'adoption du cadre juridique, la Commission considère que les orientations ont été fournies dès que possible. Les modalités de mise en œuvre ont été publiées en mars 2008, mais ont été largement débattues avec les États membres bien avant leur adoption. En avril 2008, la Commission a organisé un séminaire sur les modalités de mise en œuvre afin d'élaborer le manuel sur les règles d'éligibilité qui a été distribué aux États membres en juin 2008. En outre, le fait que les États membres n'aient pu dépenser la totalité des fonds qui leur ont été attribués par l'UE n'est pas lié à la date à laquelle ils ont reçu les orientations, mais essentiellement à la nouveauté du Fonds, à l'inexpérience des autorités responsables, à la courte période d'éligibilité et au fait que les deux programmes annuels 2007 et 2008 étaient menés en parallèle.

92. Un système de gestion et de contrôle se compose de différents éléments qui ne sont pas tous nécessaires dès le départ. Seuls les éléments qui étaient utilisés dans la première phase de la période de programmation ont pu être vérifiés sur place par la Commission. Les autres ont seulement pu être décrits de façon théorique.

93. Le cas de l'État membre cité par la Cour est bien connu de la Commission et des mesures palliatives ont été prises afin d'éviter tout paiement indu des fonds de l'UE.

Recommandation n° 13

La Commission est disposée à discuter avec les États membres et à adopter des lignes directrices pour la mise en œuvre du nouveau fonds dès que possible et autant que faire se peut, compte tenu du calendrier pour l'adoption du nouveau fonds qui ne dépend pas seulement de la Commission.

Recommandation n° 14

Le système prévu dans le règlement financier révisé sera différent du système actuel et s'appuiera sur une désignation formelle par les États membres, fondée sur des critères de désignation définis dans la base juridique.