

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

«ASILE, RELOCALISATION ET RETOUR DES MIGRANTS: IL EST TEMPS DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE LES DISPARITÉS ENTRE LES OBJECTIFS ET LES RÉSULTATS»

SYNTHÈSE

I La Commission souhaite préciser que la crise migratoire a atteint son paroxysme en 2015-2016 et a concerné uniquement la route de la Méditerranée centrale et orientale. À la suite de l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie en mars 2016 et de la diminution significative des arrivées en Italie depuis juillet 2017, les chiffres sont en effet désormais revenus aux niveaux antérieurs à la crise.

III Réponse commune de la Commission aux points III, V, VI, VII et VIII.

Il importe de souligner que le soutien considérable de l'UE, que la Commission et les agences compétentes de l'UE fournissent sur les plans financier et opérationnel, a eu des effets importants. Sans ce soutien, la situation sur le terrain aurait été encore plus difficile dans les pays situés en première ligne, notamment en Italie et en Grèce. Lors de l'examen de ce soutien de l'UE, il convient également de garder à l'esprit que la gestion des flux migratoires sur ces territoires est en définitive demeurée de la responsabilité juridique et politique des seules autorités italiennes et grecques. Ni la Commission ni les agences de l'UE ne disposent de pouvoirs exécutifs dans les États membres; elles ne pourraient remplacer les autorités grecques ou italiennes dans l'exercice de leurs fonctions ni remédier aux lacunes des procédures nationales en matière d'asile ou de retour. Bien que cela dépasse le cadre d'un audit des actions de soutien de l'UE, une évaluation des performances des autorités grecques et italiennes, en particulier de la façon dont elles ont reçu et mis en œuvre ce soutien, permettrait de dresser un tableau plus complet de la situation.

IV En ce qui concerne les recommandations émises dans le rapport spécial de 2017, la Commission réaffirme qu'il incombe aux États membres de mettre en œuvre celle qui, selon la Cour des comptes européenne (CCE), ne l'a pas été. La Commission continuera de fournir un soutien financier et opérationnel à l'Italie et à la Grèce, mais elle ne peut remplacer les autorités nationales. Pour ce qui est des programmes de relocalisation, la Commission tient à souligner qu'ils ont enregistré de très bons résultats étant donné que, comme expliqué dans la réponse aux points 35 à 53, 96 % des demandes de relocalisation adressées aux États membres et pays associés d'accueil au titre des programmes temporaires d'urgence ont donné lieu à des relocalisations effectives.

V La Commission a soutenu les États membres, notamment en augmentant l'aide d'urgence, qui complète le programme national pluriannuel. Néanmoins, l'aide d'urgence ne figurait pas dans le cadre général de gestion de la performance. Le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) comprendra des améliorations sur ce point.

IX La Commission accepte l'ensemble des recommandations qui lui sont destinées. Voir les réponses de la Commission à la fin du rapport.

INTRODUCTION

01 Voir la réponse de la Commission au point I.

02 La Commission estime que d'autres États membres qui ne sont pas situés en première ligne, comme l'Allemagne, la Suède ou les Pays-Bas, ont également supporté une lourde charge en ce qu'ils étaient souvent la destination finale souhaitée des migrants entrant dans l'Union par l'Italie ou par la Grèce.

05 L'approche des points d'accès («hotspots») est la même en Italie et en Grèce: elle comprend l'identification, le relevé des empreintes digitales, le débriefing et l'orientation du dossier vers la procédure appropriée (asile ou retour). Ce sont les procédures de suivi (asile/retour) qui sont différentes: dans le cas de la Grèce, celles-ci sont mises en œuvre sur les îles étant donné que ce pays applique une restriction géographique, élément clé de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

08 Les fonds de l'UE tels que le FEDER et le FSE fournissent également d'importants financements dans le domaine de la migration, en particulier (mais pas uniquement) s'agissant des mesures d'intégration. En outre, le FSI (frontières et visas) traite également de questions liées à la migration, bien qu'indirectement dans la plupart des cas.

11 La Commission souligne le rôle important que joue également l'EASO en matière de relocalisation (communication d'informations, enregistrement, entretiens, évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, préparation du dossier de relocalisation et assistance à l'unité «Dublin»).

15 Voir la réponse de la Commission au point III.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

16 La Commission souligne que les procédures d'asile et de retour relèvent de la responsabilité des autorités nationales (voir la réponse de la Commission au point III).

OBSERVATIONS

23 La Commission estime que, pour ce qui est du soutien qu'elle apporte, toutes les recommandations ont été mises en œuvre. La mise en œuvre du reste des recommandations incombe aux États membres. Voir les réponses de la Commission au point IV et aux points 25 à 27.

25 La Commission souhaite souligner qu'il existe des différences entre l'Italie et la Grèce en ce qui concerne les procédures de suivi de l'approche des points d'accès. La restriction géographique appliquée dans les points d'accès insulaires grecs, qui constitue un élément clé de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, a eu des effets sur les conditions de vie dans les points d'accès grecs.

La Commission a fourni d'importants financements afin d'accroître les capacités, de moderniser les infrastructures et d'améliorer les conditions de vie (y compris pour les mineurs non accompagnés), et elle a plaidé à plusieurs reprises en faveur de l'accélération des procédures d'asile, d'une augmentation notable et durable des retours vers la Turquie, ainsi que d'une utilisation plus appropriée des fonds existants. En outre, la Commission a fourni, et continuera de fournir, tous les fonds nécessaires pour permettre la construction d'infrastructures et la modernisation des points d'accès en Grèce; elle a soutenu le transfert de demandeurs vulnérables des îles vers le continent, ainsi que la mise en place de capacités renforcées sur le continent. Cependant, la responsabilité de la mise en œuvre des procédures d'asile incombe aux autorités grecques, et non à la Commission (voir la réponse de la Commission au point III).

Encadré 1 Les mineurs non accompagnés au point d'accès de Samos

La Commission approuve l'évaluation de la Cour en ce qui concerne la situation des mineurs non accompagnés à Samos, et plus généralement en Grèce. La Commission a fourni d'importants financements et continue de mettre des ressources à disposition pour accroître les capacités des points d'accès grecs et améliorer les conditions de vie des mineurs et des demandeurs vulnérables, par exemple au moyen de la création et de l'extension de zones de sécurité, d'abris sur le continent, de travaux d'entretien et de modernisation dans les centres d'accueil et d'identification, et de la distribution de tous les produits non alimentaires nécessaires. Le dialogue entre la Commission et les autorités grecques ainsi que les efforts visant à améliorer la situation se poursuivent. La Grèce a présenté à la Commission une stratégie concernant les mineurs non accompagnés, qui est actuellement en cours d'actualisation. La mise en place d'un système viable pour les mineurs non accompagnés relève de la responsabilité des autorités grecques, et non de celle de la Commission (voir la réponse de la Commission au point III).

27 La Commission rappelle que, bien que la coordination des opérations de recherche et de sauvetage maritimes (SAR) et la désignation des ports de débarquement ne relèvent pas de sa compétence, elle a fait tout son possible pour inciter les États membres à faire face aux impératifs humanitaires, ce qui, grâce à sa coordination proactive, a produit des résultats concrets sur le terrain, en permettant de faciliter les débarquements et de trouver des solutions en vue d'un processus de répartition volontaire des migrants débarqués, en accordant une attention particulière aux mineurs.

28 Compte tenu du caractère saisonnier des arrivées et de la nécessité de planifier à l'avance les déploiements de façon stratégique, la Commission estime que les agences devraient être aussi flexibles que possible, dans le cadre de leurs missions respectives, lorsqu'elles répondent aux besoins sur le terrain. Cependant, même pendant les périodes où le nombre d'arrivées est faible, une présence permanente et régulière des agences sur le terrain reste nécessaire, comme l'ont clairement démontré les séries de débarquements ad hoc au cours de l'été 2019. En outre, les niveaux de déploiement actuels de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ont été plus que divisés par deux par rapport à 2016, année record des arrivées en Italie.

Encadré 2 Déploiement d'experts de Frontex aux points d'accès en Italie

Une présence permanente aux points d'accès reste essentielle, compte tenu de l'imprévisibilité des flux (conjuguée à leur caractère saisonnier), comme l'ont démontré les cas de relocalisation ad hoc à la suite des opérations de débarquement de 2019. En outre, il est très compliqué de redéployer les experts, qui sont en grande partie mis à disposition par les États membres. La Commission est en faveur d'une approche souple, reposant sur une combinaison d'équipes permanentes et mobiles en mesure de prendre en charge les débarquements dans le sud de l'Italie.

29 La Commission partage l'avis de la CCE et souligne que les États membres qui mettent des experts à disposition décident de la durée de leur déploiement et des personnes qu'ils envoient.

30 Voir la réponse de la Commission au point 29.

31 La Commission se félicite de l'évaluation de la CCE.

32 En ce qui concerne les chiffres de la figure 4 pour la catégorie 1, la Commission souligne qu'actuellement, Eurodac ne compte pas les demandeurs, mais les demandes. En outre, la Commission constate que les chiffres en question concernent l'ensemble de l'Union européenne et comprennent donc toutes les routes d'arrivées et tous les États membres. Par conséquent, les écarts observés dans les chiffres pourraient également s'expliquer, par exemple, par le retard pris par certains États membres dans la transmission des empreintes digitales, ce retard s'expliquant par diverses raisons liées, entre autres, aux méthodes de relevé des empreintes.

33 La Commission reconnaît qu'entre 2015 et mars 2016, le niveau des mouvements secondaires au sein de l'UE était élevé; c'est pourquoi elle a proposé la mise en place de l'approche des points d'accès et demandé instamment à l'Italie et à la Grèce, en tant que condition préalable à la relocalisation, d'élaborer des feuilles de route pour remédier aux problèmes structurels.

34 La Commission renvoie au point 32 relatif à l'enregistrement et au relevé des empreintes digitales en Grèce et en Italie, qui constituent un sujet distinct de celui du fonctionnement des transferts effectués en application du règlement de Dublin.

36 Le plafond, fixé initialement à 160 000 puis abaissé à 98 256, était le résultat de l'évolution des négociations politiques, confirmé par une analyse des prévisions des flux migratoires fondées sur les tendances des arrivées, comme indiqué dans les considérants des décisions du Conseil sur la relocalisation. La Commission souligne que la déclaration UE-Turquie a eu une incidence considérable sur la réduction des flux; elle a changé la donne en modifiant toutes les prévisions concernant les arrivées par la route de la Méditerranée orientale.

37 La Commission convient qu'un critère clair permettant une évaluation rapide était essentiel pour le fonctionnement du programme de relocalisation. Le taux de reconnaissance moyen de 75 % à l'échelle de l'Union a aidé à établir un critère uniforme pour la catégorie des personnes considérées comme ayant «probablement» besoin d'une protection internationale.

38 96 % des demandes de relocalisation adressées aux États membres et pays associés d'accueil au titre des programmes temporaires d'urgence ont donné lieu à des relocalisations effectives.

39 La Commission souligne que ce soutien financier a été apporté uniquement pour la relocalisation de demandeurs d'asile.

41 La Commission note que 96 % des demandes de relocalisation adressées aux États membres et pays associés d'accueil au titre des programmes de relocalisation ont donné lieu à des relocalisations effectives.

La Commission estime par ailleurs que pour mesurer l'efficacité du programme tel qu'il a été conçu par le Conseil, il convient de ne prendre en compte que les demandeurs d'asile qui sont *potentiellement éligibles*.

Cela implique de prendre uniquement en compte:

- i) les demandeurs d'asile possédant une nationalité dont le taux de reconnaissance moyen des demandes d'asile dans l'UE est égal ou supérieur à 75 %, plutôt que tous les demandeurs d'asile;
- ii) les demandeurs d'asile qui étaient effectivement prêts pour l'enregistrement en Italie et en Grèce pendant la période de référence concernée, plutôt que le nombre d'arrivées: la plupart des migrants ne souhaitent pas rester en Grèce et ont poursuivi leur route. Certains demandeurs ont également été soumis à des transferts conformément au règlement de Dublin¹. Enfin, les personnes arrivées en Grèce après l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie ont été exclues du programme.

Les programmes de relocalisation ont réussi à réduire la pression exercée sur les régimes d'asile italien et grec en les soulageant d'une part importante des demandes présentées par des personnes ayant manifestement besoin d'une protection (réduisant ainsi également la pression à long terme associée à l'intégration).

42 La Commission tient à souligner que la période de référence visée par les décisions de relocalisation² a par la suite été réduite en pratique en raison de l'effet produit par la déclaration UE-Turquie. En tant que bénéficiaire du programme, la Grèce pouvait décider des personnes à proposer en vue de la relocalisation, et elle a choisi de ne pas faire participer au programme les demandeurs éligibles à la relocalisation qui étaient arrivés après l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie.

¹Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

²Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 et décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

44 La Commission renvoie à sa réponse au point 41 portant sur la mesure de l'efficacité du programme, compte tenu du plafond de 98 256 fixé par le Conseil, indépendamment du nombre d'arrivées au cours de la période de référence.

La Commission note que 96 % des demandes de relocalisation adressées aux États membres et pays associés d'accueil ont donné lieu à des relocalisations effectives.

Ces programmes ont toujours été conçus dans le seul objectif d'être appliqués aux demandeurs d'asile ayant besoin d'une protection internationale qui se trouvaient en Grèce et en Italie pendant la période concernée. L'adoption de la déclaration UE-Turquie a entraîné une forte baisse du nombre des demandeurs d'asile éligibles.

45 De nombreux facteurs ont eu une influence sur le nombre définitif de personnes relocalisées, y compris l'incidence positive de la déclaration UE-Turquie sur le nombre d'arrivées prévues. Après l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie, les demandeurs d'asile ont dû rester en Grèce, et leur seul moyen de se rendre dans d'autres pays de l'UE était la relocalisation. L'exercice d'enregistrement préalable à grande échelle mené en Grèce a contribué à accélérer l'accès à la procédure d'asile. Sans cet exercice, le processus de relocalisation aurait pris plus de temps, mais cela n'aurait pas eu d'incidence sur le groupe des demandeurs d'asile éligibles à une relocalisation et sur le nombre de personnes finalement relocalisées. La quasi-totalité des demandeurs d'asile éligibles a été relocalisée.

L'exercice d'enregistrement préalable à grande échelle a permis de constater qu'il y avait beaucoup moins de personnes en Grèce à cette période et qu'une grande majorité d'entre elles avaient continué leur route vers d'autres États membres.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 48.

46 De nombreux migrants souhaitaient choisir leur pays de destination, en particulier lorsqu'ils pouvaient encore quitter la Grèce. Si la Commission reconnaît la difficulté d'organiser la diffusion d'informations face à un nombre d'arrivées aussi extraordinairement élevé, elle souhaite toutefois souligner qu'à partir de mars 2016, les informations fournies ont été plus systématiques et plus ciblées. En outre, la diffusion d'informations a été améliorée et adaptée à chaque groupe spécifique de migrants, les obstacles ayant été identifiés et en grande partie surmontés lors de la mise en œuvre.

47 Au début du programme, il y avait de fait plus de places promises que de demandeurs enregistrés. Par conséquent, il n'y avait aucun élément dissuasif à ce moment-là. De même, au moment le plus critique du programme (été 2017), le nombre de places promises était supérieur à celui des demandeurs devant être relocalisés.

48 Lors de l'évaluation des programmes temporaires d'urgence, la Commission a estimé qu'il était indispensable d'établir une claire distinction entre i) la conception des programmes telle que décidée au niveau politique par le Conseil, et ii) la mise en œuvre des programmes qui, de fait, a été très efficace, 96 % des personnes éligibles ayant été relocalisées, comme indiqué dans le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration en date du 16 mai 2018.

Encadré 3 Faiblesses opérationnelles dans le processus de relocalisation

L'existence d'obstacles opérationnels était prévisible étant donné qu'il s'agissait d'un système entièrement nouveau et destiné à fournir une réponse d'urgence. La Commission a élaboré des protocoles pour la mise en œuvre des décisions, qui ont été adoptés par les États membres, les agences de l'UE et des organisations internationales afin de traiter une grande partie des questions opérationnelles. Cela a permis d'accélérer fortement le processus de relocalisation et sa mise en œuvre, de sorte qu'au moment le plus critique du programme, il a été possible de relocaliser 3 000 personnes en un mois (au début du programme, 87 personnes ont été relocalisées en un mois).

Ces protocoles sont maintenant utilisés mutatis mutandis dans le cadre des relocalisations volontaires ad hoc.

51 La Commission note que seuls quatre États membres ont fait état d'un taux de fuite élevé. La majorité des demandeurs relocalisés sont restés dans le pays de relocalisation.

52 La Commission a effectué un suivi constant de la mise en œuvre du programme, notamment en rédigeant 15 rapports sur la relocalisation et la réinstallation jusqu'en mai 2018, et elle n'estime donc pas que des évaluations supplémentaires soient nécessaires.

La Commission souhaite souligner que la figure 7 présente uniquement les données de quatre États membres (et que les données de l'Estonie portent également sur la réinstallation).

58 Les besoins ont évolué et ils sont moins concentrés sur la capacité de premier accueil. Cependant, des besoins urgents subsistent en raison de la forte pression exercée sur les régimes d'asile. À cet égard, il est nécessaire d'établir des programmes de logement permanent lorsque ceux-ci n'existent pas (ou sont insuffisants), d'élaborer de nouvelles stratégies d'intégration systématique et d'accroître les retours. Dans ces domaines, les projets d'aide d'urgence doivent toujours être lancés dans des délais très brefs, même s'ils contribuent à améliorer le système des États membres à moyen et long termes, ce qui est conforme aux objectifs du FAMI et participe à la durabilité des financements apportés.

60 Au titre du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission a proposé que l'aide d'urgence soit comprise dans le mécanisme thématique, qui est soumis au cadre général de contrôle et de suivi des prochains fonds.

Encadré 4 Exemple de projet dépourvu d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs d'effet

En ce qui concerne le projet d'aide d'urgence n° 1 en Italie, les recommandations émises par le comité d'évaluation ont été suivies par les responsables de projets et transmises à l'Italie. Lors de la préparation du projet, l'introduction d'indicateurs pertinents a été abordée au niveau local entre les autorités italiennes compétentes et la DG HOME, mais les autorités italiennes ont manifesté une forte réticence à cet égard.

Il a finalement été jugé plus important de procéder à la signature de la convention de subvention, même en l'absence d'indicateurs de réalisation appropriés, afin de garantir l'impact de l'action, même si celui-ci ne pouvait être adéquatement mesuré.

Lors de la mise en œuvre du projet, le suivi consiste en premier lieu à examiner les rapports d'étape. La DG HOME a ainsi la possibilité de corriger l'absence d'indicateurs appropriés en demandant des précisions supplémentaires et des informations opérationnelles claires. Pour ce projet spécifique, un premier rapport d'étape a été reçu en mai 2019. La Commission effectue également des visites de suivi pour vérifier les résultats et l'impact des projets.

De manière générale, la Commission a surveillé l'évolution réelle des projets avec attention, y compris en effectuant des visites de vérification opérationnelles.

61 La Commission se félicite de la déclaration de la CCE selon laquelle il n'y a pas eu de chevauchement entre les projets d'aide d'urgence et les programmes nationaux ou le soutien de l'EASO et de Frontex.

62 Voir la réponse de la Commission au point 58.

Encadré 5 Exemples illustrant l'évolution de l'aide d'urgence vers un soutien structurel à plus long terme

En ce qui concerne le projet d'aide d'urgence n° 2 en Grèce, lorsque la Commission a octroyé l'aide d'urgence, les autorités responsables n'étaient pas encore pleinement fonctionnelles et opérationnelles, et le versement des préfinancements au titre du programme national n'a donc pas pu être effectué. Étant donné que le programme national ne pouvait pas être mis en œuvre pour améliorer la situation de crise sur le terrain, l'octroi d'une subvention à titre d'aide d'urgence était dûment justifié.

Pour ce qui est du projet d'aide d'urgence n° 1 en Italie, la Commission estime que l'aide d'urgence était nécessaire (en raison de besoins urgents et spécifiques pour lesquels aucun budget supplémentaire n'était disponible au titre du FAMI). Dans le cadre de l'exercice d'examen à mi-parcours des programmes nationaux en 2017, des feuilles de route de l'Italie et de la Grèce présentées en 2015 et sur la base des recommandations de la Commission relatives à la reprise des transferts prévus par le règlement de Dublin dans le cas de la Grèce, certains besoins urgents et spécifiques avaient été recensés, pour lesquels aucun budget supplémentaire ne pouvait être rendu disponible au titre des programmes nationaux relevant du FAMI.

En novembre 2017, les autorités italiennes et la DG HOME ont évoqué la nécessité d'accroître les capacités matérielles et les ressources en matière d'interprétation et de médiation culturelle dans les services des préfectures italiennes («*questure*») chargées de traiter les demandes d'asile. Ce n'est qu'en juin 2018, lorsque le nouveau gouvernement a pris ses fonctions, qu'une proposition de projet a été présentée et longuement examinée. Ces facteurs ont retardé l'élaboration et la mise au point de la demande de financement au titre du projet d'aide d'urgence n° 1 en Italie. La demande a été approuvée en juillet 2018 et la convention de subvention a été signée en octobre 2018. Le projet est en cours. Le premier rapport d'étape a été envoyé à la DG HOME en mai 2019.

63 Un mécanisme structuré doté de clés de répartition entre les pays ne résoudra pas les situations dans lesquelles le budget disponible ne suffit pas à répondre aux besoins d'urgence, car ceux-ci évoluent constamment.

La Commission estime que les mécanismes existants sont suffisants pour répartir équitablement l'aide d'urgence entre les États membres. Elle réévalue constamment les besoins, en particulier ceux des États membres situés en première ligne.

Il existe de nombreuses façons de remédier à l'insuffisance des disponibilités budgétaires, comme l'établissement de priorités dans le cadre des programmes nationaux et entre les demandes d'aide d'urgence, ou la demande de fonds supplémentaires.

64 La Commission ajoute que, pour le prochain CFP, il est prévu de définir une série de paramètres généraux pour l'allocation de l'aide d'urgence aux États membres.

La Commission européenne entend intégrer ces paramètres généraux aux prochains programmes de travail dans le cadre du mécanisme thématique au titre des fonds «Affaires intérieures» du prochain CFP. Il convient toutefois de noter que la Commission estime que cette méthode sera introduite d'ici à la mi-2021.

Encadré 6 Exemples de projets d'aide d'urgence relevant du FAMI dont les objectifs n'ont pas été pleinement atteints

En ce qui concerne le projet d'aide d'urgence n° 3 en Italie, la Commission souhaite souligner qu'une autre raison explique le faible taux d'occupation par les candidats à la relocalisation des centres d'accueil prévus pour la relocalisation au titre du projet d'aide d'urgence, à savoir que certains de ces centres spécialisés ont accueilli des demandeurs d'asile vulnérables qui avaient des besoins spécifiques et ne pouvaient donc être facilement transférés vers d'autres centres en vue de libérer des places pour les candidats à la relocalisation.

68 La planification stratégique pluriannuelle des programmes nationaux relevant du FAMI est bien structurée. Des améliorations peuvent être apportées en ce qui concerne les mécanismes permettant d'adapter plus aisément les programmes nationaux aux besoins, en constante évolution, qui sont liés aux schémas migratoires et aux effets des décisions politiques prises par les gouvernements en place.

69 Voir la réponse de la Commission au point 68.

71 Étant donné que les deux projets ont été mis en œuvre au titre du programme national relevant du FAMI, la Commission n'a pas été associée au processus de sélection ni à la préparation des conventions de subvention correspondantes (signées par l'autorité italienne responsable du FAMI avec les bénéficiaires des projets concernés), au cours desquels tout éventuel chevauchement géographique aurait pu être détecté et traité.

72 La Commission souhaite souligner que le soutien opérationnel de Frontex destiné aux États membres et les programmes nationaux relevant du FAMI soutiennent le même type d'activités relatives au retour forcé, mais de façon complémentaire.

La possibilité d'organiser des opérations de retour financées par l'intermédiaire des programmes nationaux relevant du FAMI donne aux États membres la flexibilité nécessaire pour procéder à des retours lorsque l'Agence n'est pas en mesure de fournir un soutien ou que les États membres estiment que sa participation n'est pas nécessaire.

73 S'agissant des motifs de ce retard en Grèce, voir la réponse de la Commission à l'encadré 5.

76 La Commission souligne toutefois que le règlement délégué (UE) 2017/207 établissant le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) a été adopté le 3 octobre 2016. Il comprenait les questions d'évaluation pour les deux fonds ainsi que des listes d'indicateurs communs de résultats et d'impact. Il convient de noter que les bases juridiques spécifiques aux fonds comportaient déjà des indicateurs communs permettant de mesurer les objectifs spécifiques; un mécanisme était donc disponible dès le départ et il est utilisé pour assurer le suivi de la performance des programmes nationaux au moyen des rapports annuels de mise en œuvre.

77 Pour ce qui est des indicateurs de résultats et d'impact ainsi que des indicateurs communs, qui font partie des programmes nationaux, la valeur de référence a été fixée à zéro, les programmes étant considérés comme nouveaux, de façon à ce que la contribution du fonds puisse être mesurée séparément.

La fixation des valeurs cibles a été laissée aux États membres afin que celles-ci correspondent à la situation nationale.

78 Dans le prochain CFP, la Commission a proposé que l'aide d'urgence soit comprise dans le mécanisme thématique et soumise au cadre général de contrôle et de suivi des prochains fonds.

Selon la proposition de la Commission, le cadre de performance sera réexaminé et comprendra des indicateurs de réalisation et des indicateurs de résultats. Des étapes seront déterminées pour les indicateurs de réalisation et des valeurs cibles seront définies pour les indicateurs de réalisation et de résultats. Cela vaut pour tous les fonds en gestion partagée visés par le règlement portant dispositions communes. La valeur de référence peut uniquement être fixée à zéro pour les indicateurs de réalisation. L'aide d'urgence peut être mise en œuvre selon tous les modes de gestion. Si elle est mise en œuvre en gestion directe, ce cadre de suivi sera également utilisé.

79 Pour pallier les insuffisances du règlement (CE) n° 862/2007, la Commission a déposé une proposition de modification en mai 2018. Celle-ci vise à répondre au besoin de statistiques plus détaillées, plus fréquentes et plus actuelles sur l'asile et la gestion des migrations, notamment sur les mineurs non accompagnés et les retours. Bien qu'un accord politique ait été conclu lors d'un trilogue le 31 janvier 2019, le compromis n'a jamais été confirmé au Coreper. Certains États membres hésitaient à y consentir, affirmant qu'il en résulterait tout de même une importante charge supplémentaire. Le Parlement européen a adopté son rapport en première lecture le 16 avril 2019. Il est prévu que les négociations avec le nouveau Parlement européen et le Conseil reprennent dans la deuxième moitié de l'année.

80 En vue de limiter la charge supplémentaire pesant sur les États membres, la proposition de la Commission [COM(2018) 307 final] a mis l'accent sur les améliorations nécessaires les plus importantes. Les modifications proposées étaient en grande partie fondées sur les collectes de données volontaires existantes, qui ont été mises en place avec la plupart des autorités nationales et menées par celles-ci.

81 Néanmoins, Eurostat recueille chaque mois des données sur les demandes d'asile pendantes. Ces données comprennent le nombre de personnes dont la demande est pendante à toutes les étapes de la procédure administrative et/ou judiciaire.

L'EASO communique chaque mois le nombre d'affaires pendantes en première instance, ventilées selon la durée (inférieure et supérieure à six mois). La collecte de données est améliorée grâce au système d'alerte précoce et de préparation, dont les données sont recueillies auprès des États membres.

82 Voir la réponse de la Commission au point 80.

87 Lors de la programmation (dialogue stratégique) et de l'approbation des programmes nationaux relevant du FAMI, y compris leur révision, une procédure de consultation interne est établie au sein de la DG HOME. Cette procédure prévoit la participation et la consultation des unités politiques, également chargées des relations avec les agences, dans le cadre du dialogue stratégique ainsi que du processus d'approbation. En ce qui concerne les opérations menées en Grèce et en Italie pour 2019, la DG HOME a transmis à l'EASO des questions précises afin de s'assurer, entre autres, de la complémentarité des actions avec les sources du FAMI. Enfin, en vue de mieux coordonner les opérations en Grèce, l'EASO a été invité à participer aux réunions mensuelles du comité de pilotage du plan de financement 2019 organisées à Athènes, au cours desquelles la mise en œuvre du programme national a également été examinée.

En outre, la Commission évalue également les plans opérationnels des agences afin d'éviter tout chevauchement avec les projets d'aide d'urgence ou avec des actions spécifiques menées au titre des programmes nationaux.

89 La Commission souhaite préciser que les opérations de l'EASO en Grèce comportent deux volets: un soutien aux réformes structurelles en vue de créer un système solide, résilient et résistant aux crises, et la mise à disposition d'un soutien opérationnel, comprenant par exemple la mise en œuvre de missions essentielles relevant des États membres, dans le cadre d'un système de soutien structuré de l'UE à la gestion des migrations, conformément au principe fondamental de solidarité (tel qu'il est traduit dans la proposition relative à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile). Pour l'instant, il est manifestement trop tôt pour envisager que l'EASO quitte la Grèce, compte tenu de la situation dans cet État membre situé en première ligne. Néanmoins, les plans opérationnels de l'EASO comportent des mesures supplémentaires de renforcement des capacités, afin d'accroître le sentiment d'adhésion des autorités grecques et de renforcer leurs capacités.

92 La Commission approuve l'évaluation de la CCE et rappelle qu'elle n'a cessé de demander aux États membres de désigner des experts.

Encadré 7 Problèmes d'ordre opérationnel ayant entravé le soutien fourni par l'EASO pour les procédures d'asile dans les îles grecques

La Commission approuve l'évaluation générale présentée par la CCE pour la période concernée, qui correspond aux recommandations émises dans ses rapports réguliers sur l'agenda européen en matière de migration. La nécessité d'une approche plus homogène des

évaluations relatives à la vulnérabilité a été relevée par la Commission à différentes occasions, ce qui a mené i) à la création d'un nouveau modèle et d'un nouveau manuel en 2018, ii) à l'adoption d'instructions à ce sujet par la Grèce en avril 2019, et iii) à un accord entre l'EASO et le service d'asile grec sur des modifications de leurs procédures opérationnelles standard communes et de l'organisation de leurs tâches en juin 2019.

96 S'il est exact que l'aide de Frontex en matière de retour et les programmes nationaux relevant du FAMI soutiennent le même type d'activités relatives aux retours forcés, les deux mécanismes sont toutefois complémentaires. Le système a été conçu afin d'offrir une certaine flexibilité aux États membres, de sorte qu'ils puissent choisir le système le plus adapté et accroître le nombre de retours, conformément à la politique de l'UE visant à accroître l'efficacité du retour.

La possibilité d'organiser des opérations de retour financées par l'intermédiaire des programmes nationaux relevant du FAMI donne aux États membres la flexibilité nécessaire pour procéder à un retour lorsque Frontex n'est pas en mesure de fournir un soutien.

Frontex doit exploiter l'intégralité de son potentiel en vue de proposer une aide pour les activités relatives aux retours, en utilisant les instruments financiers de l'UE existants de façon flexible et complémentaire.

L'augmentation du soutien fourni par Frontex permet aux États membres de réaffecter les fonds disponibles au titre du FAMI afin de répondre à d'autres besoins pertinents.

97 Voir la réponse de la Commission au point 87 – des procédures similaires s'appliquent à Frontex.

La Commission souligne que Frontex est consultée lors de la programmation des actions de retour relevant du FAMI.

Lors de la programmation (dialogue stratégique) et de l'approbation des programmes nationaux relevant du FAMI, y compris leur révision, une procédure de consultation interne est établie au sein de la DG HOME. Cette procédure prévoit la participation et la consultation des unités politiques, également chargées des relations avec les agences, dans le cadre du dialogue stratégique ainsi que du processus d'approbation.

En outre, l'État membre doit avoir mis en place des mécanismes appropriés garantissant une complémentarité entre les différents instruments et sources de financement. Dans le cas de la Grèce, la police grecque est bénéficiaire à la fois des instruments du FAMI et de Frontex, et elle est responsable de la coordination du soutien complémentaire de ceux-ci.

105 La Commission approuve l'évaluation de la CCE et souligne qu'elle a demandé à plusieurs reprises à la Grèce d'adopter une approche plus stratégique s'agissant de l'asile et, plus largement, de la gestion des migrations, en recourant à toutes les possibilités prévues par le droit de l'UE et le droit national. En outre, la Commission continue de soutenir le service d'asile grec par l'intermédiaire du programme d'aide d'urgence.

Encadré 9 Manque d'espace de travail au service d'asile grec

La Commission fait observer que d'autres options sont possibles (par exemple, le roulement des équipes ou l'augmentation de la productivité grâce à une approche plus stratégique). La Commission souhaite souligner qu'elle continue de soutenir le service d'asile grec par l'intermédiaire du programme d'aide d'urgence et que, dans le cadre de ce soutien, elle a demandé à ce service de présenter, en coopération avec l'EASO, un projet de réduction importante de l'arriéré dans les deux prochaines années.

107 La Commission relève que conformément au droit de l'UE, la responsabilité de l'examen des demandes d'asile incombe actuellement principalement au premier pays d'entrée dans l'Union, ce qui explique l'augmentation du soutien apporté à la Grèce, y compris aux niveaux financier, opérationnel et technique, par l'EASO et la Commission

108 La Commission précise qu'elle a accordé d'importants financements en vue de soutenir les procédures d'asile sur les îles grecques.

Encadré 10 Problèmes compromettant l'efficacité de la procédure rapide à la frontière

La Commission fait observer qu'elle a financé le déploiement de médecins dans tous les points d'accès insulaires.

114 La Commission note que l'EASO et le service d'asile grec ont récemment modifié leurs procédures opérationnelles standard afin de mettre en place un système plus efficace pour gérer les évaluations relatives à la vulnérabilité.

135 La possibilité dont disposent les autorités nationales de reconnaître mutuellement une décision de retour émise par un autre État membre existe depuis 2001, conformément à la directive 2001/40/CE. Cependant, sa mise en œuvre dans la pratique est difficile en raison du manque de moyens permettant de s'assurer que les informations concernant les décisions de retour émises sont échangées.

Le règlement (UE) 2018/1860 du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier facilitera en pratique l'application des règles relatives à la reconnaissance mutuelle des décisions de retour.

Ce règlement est entré en vigueur en décembre 2018 et sera applicable lorsque les étapes techniques nécessaires auront été achevées. Au plus tard le 28 décembre 2021, la Commission doit adopter une décision fixant la date à laquelle le système d'information Schengen (SIS) sera mis en service.

142 La Commission note qu'un nouveau programme d'ARVR d'une durée de trois ans est en place en Grèce depuis septembre 2019 au titre des programmes nationaux relevant du FAMI.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

146 Le soutien considérable de l'UE, que la Commission et les agences compétentes de l'UE fournissent sur les plans financier et opérationnel, a eu des effets importants. Sans ce soutien, la situation sur le terrain aurait été encore plus difficile dans les pays situés en première ligne, notamment en Italie et en Grèce. Lors de l'examen de ce soutien de l'UE, il convient

également de garder à l'esprit que la gestion des flux migratoires sur ces territoires est en définitive demeurée de la responsabilité juridique et politique des seules autorités italiennes et grecques. Ni la Commission ni les agences de l'UE ne disposent de pouvoirs exécutifs dans les États membres; elles ne pourraient remplacer les autorités grecques ou italiennes dans l'exercice de leurs fonctions ni remédier aux lacunes des procédures nationales en matière d'asile ou de retour.

147 Voir la réponse de la Commission au point 23.

148 La Commission affirme de nouveau que la mise en œuvre des recommandations incombe aux États membres. Les États membres qui mettent des experts à disposition décident de la durée de leur déploiement et des personnes qu'ils envoient, compte tenu du cadre juridique applicable.

En ce qui concerne le déploiement du personnel de Frontex, la Commission souhaite souligner qu'une présence permanente aux points d'accès reste essentielle, compte tenu de l'imprévisibilité des flux (conjuguée à leur caractère saisonnier), comme l'ont démontré les cas de relocalisation ad hoc à la suite des opérations de débarquement de 2019. En outre, il est très compliqué de redéployer les experts, qui sont en grande partie mis à disposition par les États membres. La Commission est en faveur d'une approche souple, reposant sur une combinaison d'équipes permanentes et mobiles en mesure de prendre en charge les débarquements dans le sud de l'Italie.

150 Voir la réponse de la Commission aux points 36, 41, 44 et 48.

La Commission souhaite souligner que les programmes de relocalisation temporaires ont été mis en œuvre avec beaucoup de succès.

Ils ont toujours été destinés à ne relocaliser, à partir de la Grèce et de l'Italie, qu'un nombre limité de demandeurs d'asile ayant besoin d'une protection internationale par rapport au nombre total de personnes arrivées dans ces États membres, parmi lesquelles figuraient en grande majorité, en particulier en Italie, des migrants de nationalités non éligibles à la relocalisation.

151 Voir la réponse de la Commission aux points 48 et 150.

152 Dans son rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration du 16 mai 2018, la Commission note que 96 % des personnes éligibles à la relocalisation (c'est-à-dire les demandeurs d'asile dont l'Italie ou la Grèce était responsable, appartenant à l'une des nationalités éligibles à la relocalisation, enregistrés aux fins de la relocalisation et ne représentant pas une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale) ont été effectivement relocalisées. Les personnes exclues pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale ne peuvent être prises en compte, étant donné qu'elles ne remplissaient effectivement pas les critères d'éligibilité des décisions.

La Commission n'a pas assuré de suivi spécifique de la situation dans les États membres de relocalisation.

Recommandation 1 – Tirer parti des enseignements de l’expérience acquise pour un éventuel mécanisme de relocalisation volontaire à l’avenir

La Commission accepte la recommandation.

153 Dans le prochain CFP, la Commission a proposé que l’aide d’urgence soit comprise dans le mécanisme thématique, qui est soumis au cadre général de contrôle et de suivi des prochains fonds.

154 Deux projets d’aide d’urgence étaient encore en cours au moment de l’audit.

155 La planification stratégique pluriannuelle des programmes nationaux relevant du FAMI est bien structurée. Des améliorations peuvent être apportées en ce qui concerne les mécanismes permettant d’adapter plus aisément les programmes nationaux aux besoins, en constante évolution, qui sont liés aux schémas migratoires et aux effets des décisions politiques prises par les gouvernements en place.

Depuis 2017, la Commission a entamé avec la Grèce un exercice complet d’évaluation des besoins et de planification financière. Les autorités grecques présentent un plan financier annuel qui fait régulièrement l’objet d’un suivi et d’un réexamen dans le cadre des comités de pilotage auxquels assistent les représentants des ministères grecs concernés, de la Commission européenne et de l’EASO (voir également la réponse de la Commission au point 68).

157 Le règlement délégué (UE) 2017/207 de la Commission établissant le cadre commun de suivi et d’évaluation (CCSE) a été adopté le 3 octobre 2016. Il comprenait les questions d’évaluation pour les deux fonds ainsi que des listes d’indicateurs communs de résultats et d’impact. Il convient de noter que les bases juridiques spécifiques aux fonds comportaient déjà des indicateurs communs permettant de mesurer les objectifs spécifiques; un mécanisme était donc disponible dès le départ.

Recommandation 2 – Renforcer la gestion de l’aide d’urgence et des programmes nationaux relevant du FAMI

a) La Commission accepte la recommandation.

Pour le prochain CFP, la Commission prévoit de définir une série de paramètres généraux pour l’allocation de l’aide d’urgence aux États membres.

La Commission entend intégrer ces paramètres généraux aux prochains programmes de travail dans le cadre du mécanisme thématique au titre des fonds «Affaires intérieures» du prochain CFP.

b) Premier tiret: la Commission accepte la recommandation et continuera de réaliser tous les efforts possibles pour exiger des partenaires chargés de la mise en œuvre et des États membres qu’ils incluent des indicateurs RACER assortis de valeurs de référence et de valeurs cibles appropriées dans chaque demande d’aide d’urgence. Cependant, il y aura toujours des cas pour lesquels la définition d’indicateurs nécessite un long processus de réflexion, et d’autres pour lesquels il est trop complexe de prévoir les valeurs cibles ou d’évaluer les

valeurs de référence. Dans de tels cas, il se peut que la Commission se voie tout de même obligée d'accepter des indicateurs limités ou des valeurs cibles mal définies parce qu'il est urgent d'allouer un soutien financier. Pour améliorer la situation, la Commission continuera d'assurer un suivi attentif des projets afin d'aider les États membres à optimiser leurs véritables réalisations et effets sur le terrain.

La Commission ne cessera donc pas d'accorder une aide d'urgence à des projets au seul motif que les indicateurs seraient insuffisants, car elle compte également sur la stabilité de son cadre de suivi et de contrôle pour garantir que des résultats sont obtenus sur le terrain.

b) Deuxième tiret: la Commission accepte cette recommandation. Cela sera réalisé dans le contexte de l'évaluation ex post prévue par le règlement (UE) n° 514/2014.

b) Troisième tiret: la Commission accepte la recommandation. Elle a déjà inclus des indicateurs de réalisation et de résultats dans la proposition relative au FAMI pour la période 2021-2027, tant les programmes nationaux que l'aide d'urgence étant assortis d'indicateurs comprenant des valeurs de référence et des valeurs cibles.

c) La Commission accepte cette recommandation. En ce qui concerne les plans opérationnels de l'EASO en Grèce et en Italie pour 2020, les discussions entre la DG HOME et l'EASO ont été entamées dès juin 2019 afin de garantir des synergies avec les actions en cours et prévues au titre des programmes nationaux et de l'aide d'urgence. En outre, dans le cas de l'Italie, les plans opérationnels annuels de l'EASO sont élaborés par celui-ci en étroite coopération avec le service du ministère italien de l'intérieur également chargé de superviser l'autorité italienne responsable du FAMI, ce qui favorise les synergies avec les programmes nationaux.

159 Voir la réponse de la Commission à l'encadré 7 et la réponse aux points 29 et 30 sur le déploiement des experts nationaux.

160 L'aide de Frontex en matière de retour et les programmes nationaux relevant du FAMI soutiennent le même type d'activités relatives aux retours forcés, mais les deux mécanismes sont complémentaires. La possibilité d'organiser des opérations de retour financées par l'intermédiaire des programmes nationaux relevant du FAMI donne aux États membres la flexibilité nécessaire pour procéder à un retour lorsque l'Agence n'est pas en mesure de fournir un soutien.

Recommandation 5 – Renforcer la gestion des procédures d'asile nationales

a) La Commission accepte la recommandation. Elle est pleinement déterminée à soutenir les autorités grecques en vue de résorber l'arriéré en première instance.

La Commission souligne les points suivants: i) un certain nombre de questions doivent être réglées par les autorités grecques pour permettre à la Commission et à l'EASO de renforcer leur soutien au service d'asile grec (voir l'encadré 7 ci-dessus), et ii) la compétence pour statuer sur les demandes d'asile (pour réduire effectivement l'arriéré) appartient aux États membres.

b) La Commission accepte la recommandation. Elle est pleinement déterminée à soutenir les instances de recours en Grèce.

La Commission souligne les points suivants: i) l'organisation du système juridique grec relève de la compétence des autorités nationales, et ii) l'EASO fournit déjà un soutien aux instances de recours en mettant des rapporteurs à disposition (lesquels ne sont pas associés à la prise de décision).

c) La Commission accepte cette recommandation. Elle souligne que sa mise en œuvre dépend des résultats définitifs des procédures législatives en cours relatives à des instruments connexes qui font actuellement l'objet de négociations interinstitutionnelles: la proposition de 2018 de la Commission en vue de modifier le règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale [COM(2018) 307 final], la proposition de règlement de la Commission sur l'Agence de l'Union européenne pour l'asile [COM(2018) 633 final].

Recommandation 6 – Soutenir davantage les procédures de retour nationales

a) La Commission accepte la recommandation.

La Commission est pleinement déterminée à apporter un plus grand soutien aux autorités grecques et italiennes pour s'attaquer aux causes du faible nombre de retours. La Commission a déjà mis en œuvre les mesures possibles conformément à son mandat et celles-ci doivent être mises en place par les autorités grecques et italiennes.

b) La Commission accepte la recommandation.

Dans le cadre de partenariats complets avec des pays tiers, la Commission veillera à l'utilisation efficace et cohérente de ses politiques et instruments en vue de renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission, et elle s'emploiera à donner plus de poids à son action auprès des pays tiers. En février 2020, le nouveau code des visas entrera en vigueur; il comprend une disposition spécifique permettant d'imposer des restrictions en matière de visas aux pays non membres de l'Union qui ne coopèrent pas en matière de réadmission.

En outre, dans le contexte de la négociation du cadre de l'après-Cotonou, la Commission est habilitée par les États membres à s'assurer que des dispositions plus concrètes en matière de réadmission sont intégrées au futur accord.

c) La Commission accepte la recommandation.

d) La Commission accepte la recommandation.

La Commission souligne que la responsabilité en matière de collecte de données incombe en premier lieu aux États membres.