



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 29 avril 2021
(OR. en)**

8153/21

**JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	28 avril 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2021) 120 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL - La stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 120 final.

p.j.: COM(2021) 120 final



Bruxelles, le 27.4.2021
COM(2021) 120 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

La stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration

{SWD(2021) 121 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

La stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration

Introduction

Le **nouveau pacte sur la migration et l'asile** présente une approche globale et intégrée qui regroupe tous les volets d'action connexes pour créer un système efficace, durable et à long terme en matière de migration et d'asile. L'objectif est de structurer la capacité de l'UE à offrir une protection aux personnes qui en ont besoin, à intégrer celles qui vivent et travaillent dans l'UE et à établir des processus efficaces et humains pour le retour des personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'UE. Un système commun de l'UE en matière de retour constitue un élément essentiel d'un système global et intégré de gestion de la migration. Le retour volontaire et le retour forcé¹ sont tous deux des éléments essentiels d'une politique de retour efficace.

La réussite de toute politique de retour est souvent mesurée par le nombre des personnes qui retournent effectivement dans leur pays d'origine. Actuellement, ce nombre reste faible au sein de l'UE, puisque seulement un tiers environ des personnes auxquelles il a été ordonné de quitter l'UE le font effectivement². Pour être efficace, un **système commun de l'UE en matière de retour** doit comprendre des structures plus solides au sein de l'UE, grâce à un cadre juridique et opérationnel renforcé permettant des procédures de retour rapides et équitables qui respectent les droits fondamentaux conformément à la charte des droits fondamentaux de l'UE, et à une gouvernance renforcée au niveau de l'UE et au niveau national, comme le propose le nouveau pacte sur la migration et l'asile. Cela doit aller de pair avec une coopération plus efficace avec les pays partenaires en matière de retour, de réadmission et de réintégration, ainsi que la Commission l'a récemment exposé dans la communication intitulée «Renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission dans le cadre d'une politique migratoire de l'Union équitable, efficace et globale»³. Pour mesurer la réalité de la réussite d'une politique de retour, il importe néanmoins de prendre en considération non seulement les taux de retour, mais aussi la situation des personnes concernées, la garantie d'un retour dans la dignité et la prise en compte de leurs perspectives de réintégration une fois qu'elles sont rentrées dans leur pays d'origine.

Associé au nouveau cadre juridique proposé dans le nouveau pacte, le **retour volontaire** est un élément essentiel du système commun de l'UE en matière de retour. En même temps que des **mesures de réintégration** efficaces, le retour volontaire vise à garantir le caractère humain, effectif et durable du retour des migrants en situation irrégulière. Le retour volontaire, habituellement considéré comme plus économique que le retour forcé, offre de

¹ Le retour volontaire désigne le retour de plein gré vers un pays tiers d'une personne soumise à un retour, que le retour fasse l'objet d'une aide («retour assisté») ou qu'il s'agisse d'un retour indépendant; le retour forcé désigne l'exécution d'une obligation de retour, notamment le transport physique de la personne soumise à un retour vers un pays tiers.

² Sur 491 195 ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ayant fait l'objet d'une décision de retour en 2019, 142 320 sont effectivement retournés dans un pays tiers.

³ COM(2021) 56 final.

réelles possibilités aux personnes soumises à un retour et tient compte des besoins, des attentes et des perspectives qui sont les leurs après leur retour. Dans le cadre d'un partenariat global, les pays de retour seraient également plus enclins à participer au processus et à se l'approprier lorsque les retours sont volontaires. Ces éléments renforcent la confiance dans le système, en le rendant plus crédible et plus efficace.

Une politique efficace et ambitieuse en matière de **réintégration**, en ce qu'elle constitue une composante essentielle d'un système commun de l'UE en matière de retour, peut aider les migrants à surmonter les difficultés socio-économiques et psychosociales auxquelles ils sont confrontés lorsqu'ils retournent dans leur communauté et contribuer à rendre leur retour plus durable. La réintégration doit être conçue avec la participation des autorités nationales et locales, des communautés locales d'accueil et de la société civile, afin de contribuer à donner des perspectives d'avenir concrètes à la personne soumise à un retour et à la communauté locale dont elle fait partie. Une politique de réintégration ambitieuse devrait aussi bien faciliter la mise en place de partenariats globaux et mutuellement avantageux avec les pays partenaires, qui sont au cœur de la dimension extérieure du nouveau pacte, que bénéficier de tels partenariats. Une réintégration durable devrait également contribuer aux stratégies de développement plus larges mises en œuvre dans les pays partenaires pour favoriser le développement et s'attaquer à certaines des causes profondes de la migration irrégulière.

La présente stratégie **encourage le retour volontaire et la réintégration en tant que partie intégrante d'un système commun de l'UE en matière de retour**. Au fil des années, la Commission a soutenu le retour volontaire et la réintégration dans le cadre de divers programmes nationaux et projets financés par l'UE. Toutefois, c'est la première fois que la Commission présente une stratégie en matière de retour volontaire et de réintégration, qui définit de nouvelles approches de la conception, de la promotion et de la mise en œuvre du retour volontaire et de la réintégration. Elle a pour objectif de mettre au point une **approche plus uniforme et coordonnée entre les États membres**, afin de libérer pleinement le potentiel du retour volontaire et de la réintégration. L'approche proposée encourage une action cohérente, établit des liens plus étroits avec les initiatives et les stratégies nationales en faveur du développement dans les pays partenaires, renforce les capacités de ces derniers et favorise leur adhésion au retour, à la réadmission et à la réintégration de leurs ressortissants. Elle vise à **améliorer l'efficacité et la durabilité** du système commun de l'UE en matière de retour, dans l'intérêt mutuel des personnes soumises à un retour, de l'UE et des pays tiers.

La présente stratégie favorise la bonne mise en œuvre d'**éléments clés du nouveau pacte sur la migration et l'asile**, notamment les règles et procédures claires pour le retour des migrants se trouvant à la frontière, la prise en charge des retours et les nouvelles structures de gouvernance, en facilitant le retour volontaire rapide des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée aux frontières extérieures et en mettant en place en matière de retour volontaire et de réintégration un cadre commun susceptible de faciliter la mise en œuvre de mesures de solidarité.

1. Tirer parti de l'acquis

Cette nouvelle stratégie s'appuie sur les initiatives lancées au cours des années précédentes et sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre de programmes nationaux ou communs en matière de retour volontaire et de réintégration, ainsi que sur les initiatives financées par l'UE

dans les pays partenaires. Plusieurs initiatives sont en cours et constituent le fondement de l'élaboration du cadre cohérent proposé par la présente stratégie.

Le **réseau européen pour le retour et la réintégration** est un réseau financé par l'UE et composé de plusieurs États membres et pays associés à l'espace Schengen⁴, qui facilite la coopération entre les autorités compétentes en matière de migration. Il est devenu un acteur essentiel du processus d'aide au retour volontaire et à la réintégration. Il fournit une aide aux personnes soumises à un retour grâce au recours conjoint à des prestataires de services de réintégration dans les pays de retour ainsi qu'à l'exploration et à la mise en œuvre de solutions innovantes en coopération avec ses membres et avec les pays tiers. Depuis sa création à la mi-2018, le réseau (avec son prédécesseur, le réseau européen pour l'instrument de réintégration) a aidé les États membres participants à mener à bien le retour et la réintégration de près de 25 000 migrants.

En se fondant sur son mandat renforcé, l'**Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)** élargit actuellement ses capacités en matière d'aide au retour volontaire et à la réintégration. En 2020, l'Agence a commencé à soutenir les États membres dans le domaine des retours volontaires. Cette même année, environ 18 % des opérations de retour organisées par l'Agence ont concerné des retours volontaires, et ce pourcentage va croissant. À la mi-2022, Frontex reprendra les activités du **réseau européen pour le retour et la réintégration**. Ainsi, les avantages du réseau seront équitablement étendus à tous les États membres et Frontex pourra exécuter son mandat dans le domaine du retour de manière pleinement efficace, en apportant un

Cadre opérationnel pour la réintégration et le développement

Depuis 2015, des budgets affectés au développement sont utilisés pour intensifier les efforts de réintégration des migrants qui retournent dans leur pays au départ de l'Europe et de pays de transit. Le **réseau européen pour le retour et la réintégration** a réuni les autorités nationales et la Commission dans le cadre d'une initiative innovante visant à étudier les possibilités de collaborer plus étroitement et d'harmoniser les objectifs. Le réseau a créé un cadre opérationnel qui recommande des modalités d'élaboration de méthodes pratiques de coopération sur le terrain. Ce cadre est actuellement expérimenté par plusieurs États membres au Nigeria et au Bangladesh.

soutien continu à l'organisation de l'octroi d'une aide individualisée au retour et à la réintégration aux personnes soumises à un retour, notamment par l'intermédiaire de prestataires de services de réintégration dans les pays tiers. Le premier **projet pilote de Frontex**, concernant l'octroi à des personnes soumises à un retour depuis l'UE d'une **aide individuelle dans le cadre de services de réintégration conjoints**, débutera en mai 2021 et ouvrira la voie à la pleine mise en œuvre du mandat de l'Agence en matière d'aide au retour volontaire et à la réintégration.

⁴ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse.

Afin d'améliorer la qualité des conseils en matière de retour, la Commission a élaboré, dans le contexte du réseau européen des migrations, un **cadre de l'UE pour l'activité de conseil en matière de retour**, qui donne aux organisations des États membres des indications pour créer, gérer et mettre en place des structures de conseil dans les États membres. Ce cadre constitue une référence pour élaborer ou mettre en œuvre des programmes nationaux de conseil en matière de retour et vise à résoudre les difficultés liées à l'activité de conseil en promouvant les bonnes pratiques et en formulant des recommandations. En outre, en collaboration avec le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) et Frontex, le réseau européen pour le retour et la réintégration élabore aussi actuellement un **programme de formation commun pour les conseillers en matière de retour**, axé sur les aptitudes et les compétences dont ces conseillers ont besoin. La participation de Frontex à la conception de ce programme assure la complémentarité avec les travaux de l'Agence visant à former des experts en matière de politique de retour faisant partie du contingent permanent.

L'UE et ses États membres ont constaté, aux niveaux stratégique et opérationnel, la nécessité de travailler ensemble et de mettre au point des **outils communs** pour soutenir l'aide au retour volontaire et à une réintégration durable. Certains des principaux outils de soutien à la mise en œuvre pratique de la présente stratégie se trouvent déjà à un stade avancé de développement.

L'**outil d'aide à la réintégration** (RIAT) facilite l'échange d'informations et l'orientation entre les conseillers en matière de retour et les prestataires de services de réintégration dans un environnement numérique sécurisé; il permet aussi à ses utilisateurs de suivre l'évolution des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration. La Commission a également mis en place un **inventaire de l'aide au retour et à la réintégration** (RAI), qui rassemble des informations sur le type d'aide (c'est-à-dire le niveau et le type d'aide, en espèces ou en nature), les bénéficiaires potentiels, les organisations concernées et les étapes de la procédure auxquelles l'aide est offerte. Ces outils permettront une meilleure coordination au niveau de l'UE et au niveau national, y compris dans le contexte de la prise en charge des retours, amélioreront l'allocation des fonds et encourageront l'échange des meilleures pratiques⁵.

L'**initiative conjointe UE-Organisation internationale pour les migrations (OIM)** pour la protection et la réintégration des migrants, financée par le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, a été lancée en décembre 2016. Entre autres activités, cette initiative soutient l'aide au retour volontaire et à une réintégration durable dans la région du Sahel et du lac Tchad, dans la Corne de l'Afrique et en Afrique du Nord; elle contribue à renforcer les structures de gouvernance de la migration dans les pays tiers. Entre avril 2017 et octobre 2020, elle a permis de fournir à 93 110 migrants une aide à l'accueil après leur arrivée et d'offrir à 75 182 personnes une aide à la réintégration, en soutenant 34 646 retours humanitaires depuis la Libye vers les pays d'origine. L'initiative conjointe a donné de bons résultats en matière de retour. Pour ce qui est du volet lié à la réintégration, des difficultés ont notamment été constatées en ce qui concerne l'adhésion et les capacités des autorités nationales, la

⁵ Le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication contient de plus amples informations sur le cadre de l'UE pour l'activité de conseil en matière de retour et sur l'outil d'aide à la réintégration.

coordination avec d'autres acteurs menant des opérations similaires et la qualité du suivi⁶. L'action future dans le cadre de services d'aide à la réintégration conjoints devrait être intégrée dans l'approche globale et alignée sur les priorités géographiques définies dans ce contexte.

2. Les défis à relever

Malgré les progrès réalisés ces dernières années, les résultats dans le domaine du retour volontaire et de la réintégration peuvent encore être optimisés. La proportion des retours volontaires représente actuellement 27 % de l'ensemble des départs de l'UE. Plusieurs points faibles nuisent à la pleine efficacité et à l'expansion dans l'UE de l'action de l'UE en matière d'aide au retour volontaire et à la réintégration, ainsi qu'à la durabilité de la réintégration dans les pays tiers.

Des approches fragmentées. Dans l'UE, l'aide au retour volontaire et à la réintégration est fragmentée, les États membres ayant adopté des approches différentes manquant de la cohérence nécessaire à l'efficacité de la politique. Cela s'explique par l'absence d'un cadre commun et par les niveaux de coopération différents de chaque État membre avec un pays tiers donné.

Par conséquent, bien que tous les États membres disposent de programmes nationaux d'aide au retour volontaire et à la réintégration, ces derniers diffèrent sensiblement. En particulier, ils présentent des disparités quant à leur champ d'application (par exemple, certains ne couvrent que les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée), leurs procédures et le niveau de l'aide fournie aux personnes soumises à un retour. Cette situation **nuît à la confiance des personnes soumises à un retour et des pays tiers** dans le système ainsi qu'à leur volonté d'y participer. Les différences entre les niveaux ou les types d'aide créent des tensions lorsque les personnes soumises à un retour comparent leurs situations lors d'opérations de retour conjointes ou après leur retour dans leur pays; la fourniture de services de réintégration complémentaires en est aussi rendue plus difficile pour les pays d'origine et les prestataires de services de réintégration. L'absence d'une approche cohérente complique à son tour la mise en œuvre des accords et arrangements de réadmission de l'UE et la coopération globale dans ce cadre. Elle peut également compromettre les efforts déployés par les pays partenaires pour élaborer une approche cohérente de la réintégration des migrants à leur retour et susciter pour les pays partenaires de faux espoirs quant à ce que l'UE peut offrir. La fragmentation peut également encourager et entraîner des **déplacements non autorisés de migrants en situation irrégulière**, qui souhaitent choisir l'offre nationale qui correspond le mieux à leurs intérêts individuels.

⁶ Voir, par exemple, le rapport «*Learning Lessons from the EUTF*» (Tirer des enseignements du fonds fiduciaire de l'UE): https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_11ii_0.pdf et https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

Coût des retours

Le retour volontaire est généralement considéré comme plus économique que le retour forcé. L'estimation des coûts du retour volontaire devrait inclure l'aide en espèces et en nature fournie à la personne soumise à un retour, le coût du vol de retour et, le cas échéant, l'ensemble des mesures de réintégration. Pour les retours forcés, le coût comprend l'hébergement de la personne soumise à un retour, dans un centre de rétention préalablement à l'éloignement, ainsi que l'intervention d'une escorte et d'autres mesures spéciales avant, pendant et après le retour. Le service de recherche du Parlement européen a estimé que le retour forcé coûtait 3 414 EUR par personne, contre 560 EUR pour le retour volontaire. Le coût moyen indicatif des retours depuis les pays de transit est estimé à environ 2 500 EUR par personne.

Afin de promouvoir pleinement le retour volontaire, certains aspects du cadre juridique actuel devront également être améliorés. Il est évident que plus le retour d'un migrant en situation irrégulière est rapide, plus la probabilité qu'il accepte son retour est élevée, à condition que ce retour ait lieu dans le cadre d'une procédure équitable et efficace et que la personne concernée reçoive des informations exactes et complètes. Toutefois, la fuite pendant le délai de départ volontaire reste un problème important, qui entrave également les retours. **Des procédures et des règles communes rapides et équitables en matière d'asile et de retour**, ainsi qu'une meilleure aide au retour volontaire – y compris pour les migrants soumis à la procédure de retour applicable à la frontière et, le cas échéant, à la rétention administrative – peuvent accroître le recours au retour volontaire aux premiers stades du processus de retour.

Collecte de données insuffisante. Les informations statistiques actuellement disponibles ne donnent pas une image complète du recours au retour volontaire et à la réintégration dans l'UE, parce que les États

membres n'ont pas l'obligation de rendre compte de la ventilation entre le retour volontaire et le retour forcé, ni du type d'aide fournie aux personnes soumises à un retour.

Absence de cadre cohérent pour le conseil en matière de retour ainsi que d'un mécanisme permettant d'orienter les personnes soumises à un retour vers des programmes de retour et de réintégration (orientation). Des conseils efficaces en matière de retour sont essentiels pour renforcer les liens entre la phase préalable au départ et celle suivant l'arrivée et pour réussir la réintégration. À l'heure actuelle, il n'existe pas de cadre en matière de conseil, ni d'exigences minimales relatives aux qualifications et à la formation nécessaires pour pouvoir fournir le service. Plusieurs mécanismes sont actuellement utilisés pour orienter les personnes soumises à un retour vers des programmes de retour et de réintégration, ce qui entraîne une fragmentation, une perte d'informations et un décalage entre les compétences, besoins et ambitions des migrants et l'aide proposée. Pour fournir un service de qualité, les conseillers en matière de retour ont besoin d'une **formation** spécifique et d'avoir **accès à des informations actualisées** sur l'aide dont peuvent disposer les personnes soumises à un retour et sur les possibilités existantes dans les pays de retour.

Coordination insuffisante entre les parties prenantes. Divers acteurs et parties prenantes exercent des activités dans le domaine du retour volontaire et de la réintégration, à savoir les autorités nationales et locales dans l'UE, des organisations internationales et des organisations de la société civile, ainsi que les autorités des pays tiers aux niveaux national et local. Il s'agit notamment des autorités chargées des frontières et de la migration, des

prestataires de services sociaux et de soins de santé, des autorités chargées du logement et de l'éducation, de l'aide juridique et d'organisations à but non lucratif dans de nombreux pays et à différents niveaux. Le manque de coordination effective entre ces entités entraîne des doubles emplois et des manques d'efficacité. Par exemple, il se peut qu'un État membre finance la poursuite du voyage d'une personne soumise à un retour entre l'aéroport d'arrivée et sa ville d'origine, ainsi qu'un hébergement de courte durée sur place, alors qu'un autre projet de l'UE finance déjà ce même hébergement ainsi que des soins médicaux. L'insuffisance des synergies avec les stratégies nationales de développement dans les pays partenaires peut nuire à l'efficacité et à la durabilité des programmes de réintégration. Par exemple, la formation dispensée aux personnes soumises à un retour doit tenir compte des synergies possibles avec les projets de développement en cours et correspondre aux stratégies nationales visant à stimuler certains secteurs. Afin d'éviter les chevauchements ou les lacunes, les projets doivent faire l'objet d'une coordination entre les États membres et la réintégration devrait être placée au cœur des activités de programmation.

Une durabilité insuffisante, notamment en raison du manque d'adhésion et de capacités des pays d'origine. Les pays partenaires considèrent généralement la réintégration comme un élément positif de la coopération en matière de réadmission. Toutefois, faute de capacités suffisantes, peu de pays tiers sont en mesure de gérer le processus de réintégration et d'assurer une coordination suffisante avec les stratégies nationales en matière de migration et de développement. Par exemple, un pays partenaire désireux d'être associé à la fourniture de services de réintégration à ses ressortissants lors de leur retour pourrait ne pas disposer de la structure de gouvernance, du personnel doté des compétences requises (notamment en ce qui concerne la gestion du soutien des donateurs et le suivi) et des capacités nécessaires pour offrir des services publics adaptés aux besoins économiques, sociaux et psychosociaux particuliers des personnes soumises à un retour. En outre, les fournisseurs locaux d'aide à la réintégration peuvent avoir des capacités insuffisantes. Par conséquent, les processus de réintégration peuvent ne pas être suffisamment durables et dépendre fortement des donateurs et des partenaires opérationnels, risquant alors également d'être fragmentés en raison d'un manque de cohérence entre des programmes financés par des donateurs.

Financement insuffisant. Le retour volontaire et la réintégration sont devenus des priorités majeures pour l'UE et ses États membres. Toutefois, les dotations financières mobilisées pour accroître les retours volontaires ne permettent pas toujours de répondre à tous les besoins et à toutes les attentes.

La **pandémie de COVID-19** constitue une difficulté supplémentaire en ce qu'elle fait obstacle à la possibilité pour l'UE de renvoyer les migrants en situation irrégulière, limite la capacité des pays tiers à réadmettre et à réintégrer leurs ressortissants et peut affaiblir le consentement des migrants à leur retour en raison de l'impact socio-économique de la pandémie dans les pays d'origine.

3. Une approche stratégique du retour volontaire et de la réintégration

La présente stratégie reconnaît la valeur du retour volontaire et vise à **accroître le nombre et la proportion des retours volontaires** depuis l'Europe et les pays de transit, à **améliorer la qualité** du soutien et la participation des personnes soumises à un retour, et à renforcer **la cohérence et la gouvernance** de l'action de l'UE.

La stratégie définit une **approche nouvelle, mieux coordonnée et intégrée**, de la conception, de la promotion et de la mise en œuvre des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration ainsi que des actions visant à établir dans les pays tiers des liens plus solides avec d'autres initiatives en faveur du développement, à renforcer les capacités et l'adhésion des pays tiers en matière de réintégration de leurs propres ressortissants et à rendre les programmes durables. La présente stratégie fait suite et contribue aux objectifs généraux du nouveau pacte sur la migration et l'asile, y compris les structures de gouvernance et le mécanisme de coopération en matière de retour et de réadmission prévus dans la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration. En outre, la mise en œuvre de la présente stratégie contribuerait à rendre plus efficace la **procédure de retour applicable à la frontière** proposée dans le nouveau pacte, en facilitant les retours volontaires rapides depuis les frontières extérieures de l'UE, ce qui réduirait la durée de séjour des personnes soumises à la procédure à la frontière et, de manière générale, maximiserait l'efficacité de cette procédure. Une procédure efficace de retour applicable à la frontière facilitera et encouragera également les retours volontaires, étant donné que les personnes seront accessibles et plus disposées à coopérer avec les autorités. L'UE sera ainsi mieux à même de réagir aux situations de pression migratoire, puisque la **prise en charge des retours volontaires**, telle que prévue dans la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, sera facilitée par un cadre commun qui réduit la fragmentation et renforce la coopération entre les États membres.

Pour relever ces défis, la stratégie définit toute une série de mesures relevant de **sept piliers**, qui regroupent les aspects internes, externes et opérationnels du retour volontaire et de la réintégration et concernent:

1. un cadre juridique et opérationnel plus efficace;
2. une coordination efficace entre toutes les parties prenantes;
3. l'aide au retour volontaire et à la réintégration de migrants à partir de pays tiers et entre des pays tiers;
4. des conseils et une orientation efficaces en matière de retour;
5. la garantie de la qualité de l'aide;
6. la promotion de la durabilité de l'aide à la réintégration et de l'adhésion des pays partenaires; et
7. le financement du retour volontaire et de la réintégration.

La réussite de la stratégie repose sur une **collaboration harmonieuse et constructive** entre les parties prenantes concernées, notamment le Parlement européen, les États membres, la Commission européenne, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Frontex, les pays partenaires et une vaste constellation de prestataires de services de retour volontaire et de réintégration exerçant des activités dans ce domaine (organisations internationales et organisations de la société civile, autorités nationales et locales, etc.).

3.1 Un cadre juridique et opérationnel plus efficace

Alors que les éléments essentiels de la présente stratégie peuvent être mis en œuvre sur la base du cadre juridique actuel, le renforcement de celui-ci est toutefois nécessaire pour

soutenir pleinement une approche stratégique et cohérente du retour volontaire et de la réintégration. La directive relative au retour⁷ privilégie le retour volontaire par rapport au retour forcé, mais elle n'offre pas de cadre permettant de mettre en place et de faire fonctionner des programmes d'aide au retour volontaire ou de soutenir la réintégration des migrants en situation irrégulière. Des règles ou obligations fondant la fourniture d'un tel soutien font également défaut en droit international⁸.

Le nouveau cadre juridique proposé au titre du nouveau pacte permettrait de remédier à ces lacunes et de mettre en place une gouvernance plus solide, fondée sur le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration⁹. La proposition de **refonte de la directive relative au retour**¹⁰ établit une base commune pour assurer la cohérence entre les programmes nationaux en matière de retour volontaire et, le cas échéant, de réintégration, et prévoit des règles plus efficaces pour améliorer la coopération des migrants et réduire les fuites. En outre, de même que la proposition modifiée de **règlement sur les procédures d'asile**¹¹, elle vise à réduire la durée des procédures de retour et à les rendre globalement plus simples et plus efficaces, tout en assurant le respect des droits des personnes soumises à un retour, notamment le droit fondamental à un recours effectif, à toutes les étapes du processus de retour. Cela sera à son tour bénéfique pour la mise en œuvre des retours volontaires. L'ambition et les objectifs fixés dans la présente stratégie devraient se traduire dans les négociations en cours avec le Parlement européen et avec le Conseil sur le nouveau pacte, en particulier en ce qui concerne l'aide aux personnes vulnérables¹² et l'activité de conseil. En ce qui concerne la directive relative au retour, la Commission appuiera la recherche d'un compromis entre les colégislateurs pour faire en sorte que le cadre juridique soutienne pleinement une utilisation stratégique des retours volontaires.

Le cadre juridique de l'UE doit également garantir l'intégrité du système de l'UE et empêcher les abus. La proposition de **révision du règlement Eurodac**¹³ permettra d'améliorer la capacité des États membres à vérifier si l'aide au retour et à la réintégration a été accordée et de réduire le risque des mouvements secondaires non autorisés qui sont encouragés par les différences entre les programmes nationaux, en introduisant de nouveaux champs de données pour surveiller ces informations. La Commission contrôlera la mise en œuvre effective et approfondie des règles en matière de retour, notamment au moyen du **mécanisme d'évaluation de Schengen**, en tenant également compte des actions et priorités de la présente stratégie.

⁷ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

⁸ Certaines déclarations politiques soulignent toutefois l'importance du retour volontaire et de la réintégration: voir, par exemple, les objectifs de développement durable (cible 10.7) du programme des Nations unies à l'horizon 2030, et le pacte mondial sur les migrations (objectif 21).

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² Selon l'article 3, point 9), de la directive 2008/115/CE, on entend par «personnes vulnérables» les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.

¹³ COM(2020) 614 final.

La **modification du règlement relatif aux statistiques sur la migration**¹⁴ permettra d'améliorer la collecte de données, puisque les États membres commenceront à fournir des données sur le type de retour et l'aide reçue, en particulier sur le retour volontaire et la réintégration. En outre, l'entrée en vigueur du **système d'entrée/de sortie de l'UE**¹⁵ et l'utilisation du **système d'information Schengen aux fins du retour**¹⁶ permettront de disposer d'informations supplémentaires sur l'octroi d'un délai de départ volontaire et le retour volontaire de migrants en situation irrégulière depuis l'UE. La **proposition de modification du règlement Eurodac**¹⁷ complétera le tableau en prévoyant d'enregistrer des informations permettant de savoir si une aide au retour volontaire et à la réintégration a été accordée aux migrants en situation irrégulière. Enfin, les rapports de connaissance et d'analyse de la situation migratoire (MISAA) renforceront également la connaissance opérationnelle et la compréhension de la situation en matière de retour dans l'Union. Ces évolutions donneront une vue d'ensemble plus fiable et plus complète de la disponibilité, de l'utilisation et de l'efficacité de l'aide au retour volontaire et à la réintégration dans l'UE. La collecte systématique et cohérente de toutes ces données renforcera la crédibilité du retour volontaire et incitera donc les États membres à y avoir davantage recours.

Le rôle de Frontex en tant qu'organe opérationnel du système commun de l'UE en matière de retour est essentiel pour améliorer l'efficacité globale du système et pour soutenir, grâce à de nouveaux outils, l'utilisation pratique d'un cadre consolidé de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration. L'Agence devrait soutenir un nombre croissant d'opérations de retour volontaire et renforcer sa capacité à fournir une aide opérationnelle aux États membres à toutes les étapes du processus de retour volontaire et de réintégration, y compris en ce qui concerne les conseils préalables au retour (par exemple, campagnes de sensibilisation destinées aux migrants), l'aide après l'arrivée et le suivi de l'efficacité de l'aide à la réintégration.

Parallèlement, les autorités des États membres devraient recourir davantage à l'ensemble du soutien opérationnel offert par Frontex. Outre la reprise des activités du réseau européen pour le retour et la réintégration, Frontex met actuellement en place des **services de réintégration conjoints**, qui donnent aux États membres la souplesse nécessaire pour déterminer le soutien à apporter dans des cas particuliers, assurer la cohérence du contenu et de la qualité des services et faciliter la coopération intergouvernementale en matière de retour et de réintégration. Le déploiement du contingent permanent, qui comprend des experts apportant un soutien spécialisé en matière de retour, renforcera encore le rôle de l'Agence dans ce domaine et dans la mise en œuvre de la présente stratégie. La création d'une division spéciale

¹⁴ Règlement (UE) 2020/851 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 modifiant le règlement (CE) n° 862/2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale (JO L 198 du 22.6.2020, p. 1)

¹⁵ Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20).

¹⁶ Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil 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 (JO L 312 du 7.12.2018, p. 1).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

au sein de Frontex, dirigée par un directeur exécutif adjoint, permettra à l'Agence d'exécuter son mandat élargi dans le domaine du retour.

L'officier aux droits fondamentaux indépendant, avec l'aide de contrôleurs travaillant pour son bureau, assiste Frontex dans la mise en œuvre de sa stratégie en matière de droits fondamentaux et promeut le respect de ces droits par l'Agence dans toutes ses activités, y compris le retour.

Le **coordinateur chargé des retours** et le **réseau de haut niveau pour les retours**, composé de représentants des États membres, fourniront un soutien technique supplémentaire pour regrouper les différents volets de la politique de l'UE en matière de retour, y compris dans le domaine du retour volontaire et de la réintégration, dans lequel le coordinateur chargé des retours pourrait encourager une approche plus cohérente de l'aide à la réintégration en ce qui concerne certains pays partenaires. Le coordinateur chargé des retours coopérera étroitement avec tous les acteurs concernés afin de faire en sorte que les actions fonctionnent de manière cohérente et que le soutien disponible soit utilisé dans toute la mesure du possible. L'action du coordinateur et du réseau de haut niveau fera partie intégrante du cadre de gouvernance établi par la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

Voie à suivre

- La **Commission** collaborera avec le **Parlement européen** et avec le **Conseil** pour faire avancer et conclure les négociations sur les différents éléments du **nouveau pacte**, en particulier le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, la refonte de la directive relative au retour et les propositions concernant le règlement sur les procédures d'asile et le règlement Eurodac, afin de renforcer encore le cadre juridique en matière de retour et d'appuyer la mise en œuvre de la présente stratégie.
- Les **États membres** devraient tirer pleinement parti de l'aide opérationnelle que **Frontex** peut offrir en matière de retour volontaire et de réintégration initiale.
- **Frontex** devrait augmenter le nombre d'opérations de retour qu'elle mène, y compris les retours volontaires.
- **Frontex** devrait nommer en priorité le **directeur exécutif adjoint** chargé de diriger la structure spéciale de l'Agence consacrée au retour.
- **Frontex** devrait reprendre les activités menées dans le cadre du **réseau européen pour le retour et la réintégration** d'ici à la mi-2022.

3.2 Une coordination efficace entre toutes les parties prenantes

Il est nécessaire de **renforcer la coordination** des structures existantes et d'établir un lien entre, d'une part, les programmes de réintégration et, d'autre part, les stratégies nationales et les programmes de développement plus larges des pays partenaires, en réduisant le risque de double emploi et en améliorant l'utilisation des ressources.

De **multiples acteurs et parties prenantes** participent au processus de retour volontaire et de réintégration. Ce sont les personnes soumises à un retour qui sont les plus importantes dans le processus, de même que, au bout de la chaîne, les pays et les communautés locales d'origine. Dans l'UE, outre les autorités nationales et locales (autorités chargées de l'immigration,

police, régions, municipalités), la diaspora, les communautés locales et les organisations de la société civile peuvent contribuer à promouvoir le retour volontaire et la réintégration et à **réduire la perception négative du retour** grâce à un dialogue avec les communautés d'origine. De même, en dehors de l'UE, de nombreuses organisations internationales et organisations de la société civile, ainsi que les autorités nationales et d'autres acteurs dans les pays d'origine, sont associés à la fourniture d'aide aux personnes soumises à un retour. Les délégations de l'UE et les représentations des États membres dans les pays tiers devraient garantir une approche commune et coordonnée de l'UE en matière de programmation, de mise en œuvre et de suivi des projets de réintégration.

En s'appuyant sur l'expérience acquise dans les pays partenaires en ce qui concerne l'établissement d'un lien entre réintégration et développement, la Commission, en étroite coopération avec le haut représentant, assurera la coordination entre toutes les parties intervenant dans le processus de retour et de réintégration, y compris les autorités nationales et locales et les acteurs du développement. Ces mécanismes devraient faciliter l'orientation des personnes soumises à un retour vers les programmes de développement pertinents en vigueur dans les pays partenaires qui sont susceptibles de contribuer à une réintégration durable, notamment en ce qui concerne la création d'emplois, l'éducation, le développement des compétences ou l'inclusion sociale.

Les délégations de l'UE, appuyées par les officiers de liaison «Migration» européens, devraient contribuer à maintenir un dialogue continu avec les parties prenantes sur place, notamment en vue d'améliorer la compréhension du contexte local et des priorités locales, de recenser les besoins en matière de renforcement des capacités et de coordonner le soutien financier et opérationnel. Parallèlement, lorsque cela est possible et nécessaire, elles faciliteront l'échange d'informations et la coordination des actions entre les États membres en adoptant une approche dite de l'«Équipe Europe».

Le **coordinateur chargé des retours**, en collaboration avec le réseau de haut niveau, soutiendra également la coordination des autorités nationales en ce qui concerne les stratégies et programmes de retour volontaire et de réintégration, afin de favoriser la cohérence entre les actions nationales et la présente stratégie et de promouvoir l'échange des meilleures pratiques entre les États membres.

Voie à suivre

- En s'appuyant sur l'expérience acquise dans les pays partenaires en ce qui concerne l'établissement d'un lien entre réintégration et développement, la Commission, en étroite coopération avec le haut représentant, assurera, dans les pays partenaires concernés, la coordination entre toutes les parties intervenant dans le processus de retour et de réintégration.
- Le **coordinateur chargé des retours** et le **réseau de haut niveau pour les retours** soutiendront les efforts visant à assurer l'harmonisation et la cohérence des actions des États membres en matière de retour volontaire et de réintégration.

3.3 L'aide au retour volontaire et à la réintégration de migrants à partir de pays tiers et entre des pays tiers

L'UE a une longue tradition de soutien au retour volontaire et à la réintégration, dans des pays tiers, de migrants se trouvant dans d'autres pays tiers. Cette forme d'aide permet d'apporter un secours personnel immédiat aux personnes concernées, en leur apportant une aide alors qu'elles sont confrontées à des situations de danger et de détresse, et contribue au développement des communautés et des pays dans lesquels elles retournent et se réinsèrent, tout en présentant un intérêt pour les pays partenaires. Ce soutien se poursuivra parallèlement au soutien au retour volontaire depuis les États membres et bénéficiera de l'amélioration de la durabilité de la réintégration et de l'adhésion des autorités nationales dans les pays tiers.

Groupe de travail Union africaine-UE-Nations unies

Le groupe de travail Union africaine-Union européenne-Nations unies, créé en novembre 2017, a conduit au lancement d'une importante opération d'évacuation humanitaire, complétée par une aide à la réintégration dans le pays d'origine. Celle-ci a donné lieu à plus de 54 000 retours humanitaires volontaires de migrants depuis la Libye vers leur pays d'origine, facilités par l'OIM et les États membres de l'Union africaine.

Parmi tous les projets financés par l'UE, **l'initiative conjointe UE-Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour la protection et la réintégration des migrants** revêt une importance capitale car elle a assuré la protection, le retour volontaire et une aide à la réintégration pour plus de **100 000 migrants se trouvant en Libye, au Niger et dans d'autres pays africains**, en les aidant à retourner dans leurs pays d'origine en Afrique occidentale, centrale et orientale et à s'y réinsérer de manière durable. L'initiative conjointe a également soutenu, dans une mesure limitée, la réintégration de migrants soumis à un retour depuis l'UE, lorsque

d'autres fonds de l'UE ou des États membres n'étaient pas disponibles à cette fin.

Outre l'initiative conjointe, l'UE, dans le cadre du projet d'aide à la réintégration et au développement en Afghanistan (RADA) et du projet de réintégration durable et d'amélioration de la gouvernance des migrations au Bangladesh (Prottasha), également mis en œuvre par l'OIM, a fourni une aide au retour volontaire et à la réintégration à des Afghans et à des Bangladais soumis à un retour, qui sont retournés dans leur pays d'origine depuis des pays tiers de transit et de destination, y compris l'Iran et le Pakistan. Ces projets ont également permis de soutenir largement la réintégration durable de migrants afghans et bangladais retournant dans leur pays depuis le territoire de l'UE.

Les pays partenaires qui sont également des pays de destination et de transit de la migration irrégulière partagent des préoccupations et des intérêts similaires en ce qui concerne le retour des migrants en situation irrégulière et leur réintégration durable dans les pays d'origine. Des partenariats aux niveaux régional et multilatéral, ainsi qu'avec des organisations internationales, seront étudiés de manière plus poussée, notamment en s'appuyant sur l'expérience du groupe de travail Union africaine-UE-Nations unies sur la migration en Libye, créé en novembre 2017. Cette approche trilatérale innovante, qui réunit toutes les parties prenantes concernées, a effectivement permis de soutenir des retours volontaires depuis la Libye, avec un engagement politique et un soutien sans précédents de la part de

l'Union africaine, qui s'est employée à remédier à des goulets d'étranglement opérationnels et politiques, notamment en fournissant une assistance consulaire dans des circonstances particulièrement difficiles.

Voie à suivre

- L'Union soutiendra le retour volontaire et la réintégration de migrants depuis des pays tiers de transit et de destination vers leurs pays d'origine, y compris en étudiant de manière plus poussée d'éventuels partenariats aux niveaux régional et multilatéral.

3.4 Des conseils et une orientation efficaces en matière de retour

Il importe de fournir aux migrants, dès que possible, des informations récentes, à jour et fiables en les conseillant en personne ou en ligne. La Commission, en collaboration avec le réseau européen des migrations, réexaminera et actualisera périodiquement le **cadre de l'UE pour l'activité de conseil en matière de retour** afin de partager les meilleures pratiques actuelles en ce qui concerne la création et le fonctionnement de structures nationales de conseil en matière de retour.

En outre, l'objectif à plus long terme de la Commission est de collaborer avec Frontex pour élaborer un programme de formation complet en matière de retour à l'intention des professionnels, qui comprendra des volets d'enseignement relatifs à tous les aspects de la politique et de la pratique en matière de retour. Ce programme contiendra notamment, sans s'y limiter, des modules spécifiques sur le retour volontaire et la réintégration et intégrera les outils existants tels que le cadre de l'UE pour l'activité de conseil en matière de retour et le **programme de formation commun pour les conseillers en matière de retour**. Au besoin, les parties prenantes concernées dans les pays d'origine pourraient également apporter leur contribution. Frontex soutiendra les

Le conseil en matière de retour en bref

Un processus de retour volontaire réussi commence par une prise de contact et un dialogue sur mesure entre un conseiller et le migrant, au cours desquels ce dernier reçoit en temps utile des informations actualisées et pertinentes sur son statut et se voit offrir une aide au retour volontaire. Ce dialogue devrait avoir lieu dès que possible au cours du processus de migration, y compris, le cas échéant, au cours des procédures d'asile, par exemple pour les personnes provenant de pays pour lesquels le taux de décisions positives relatives aux demandes d'asile est faible. Cela devrait aider le migrant à planifier un retour sûr et digne et permettre d'instaurer la confiance et la coopération entre le migrant et le conseiller. Le dialogue doit tenir compte des besoins et vulnérabilités propres au migrant et répondre à ses préoccupations. En ce qui concerne les mineurs en particulier, il convient de fournir les conseils dans une langue adaptée aux enfants et de tenir compte de la situation spécifique de chaque mineur, en veillant au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'activité de conseil implique une coopération étroite et un échange d'informations entre de multiples autorités aux niveaux national, local et municipal, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, y compris les autorités compétentes en matière d'asile. Le recours au conseil en ligne a augmenté au cours de la pandémie actuelle et continuera à être utile pour fournir des conseils à distance. La fourniture de conseils en ligne permet aux prestataires de services de réintégration de participer aux séances de conseil et peut faciliter les discussions de suivi.

États membres en déployant, dans le cadre du contingent permanent, des experts en matière de retour qui ont reçu une formation au conseil en matière de retour.

Afin de faciliter la consultation et le partage d'informations sur les possibilités offertes et de rendre plus aisée l'orientation entre les conseillers en matière de retour et les prestataires de services, il convient de mieux utiliser les outils d'information existants, notamment **l'inventaire de l'aide au retour et à la réintégration** et **l'outil d'aide à la réintégration**. La mise au point de ces outils de gestion des connaissances est nécessaire, afin de simplifier l'utilisation de l'outil d'aide à la réintégration dans le cadre du conseil et de l'orientation en matière de retour, et de faciliter la mise à jour régulière et l'analyse des informations relatives à l'inventaire de l'aide au retour et à la réintégration. Cela facilitera le suivi des programmes, optimisera leur utilisation et améliorera leur qualité.

Voie à suivre

- Les **États membres** devraient entreprendre des actions de sensibilisation précoces, concrètes et efficaces à l'intention des migrants en situation irrégulière, tout en tenant dûment compte de leurs vulnérabilités, et mettre en place des structures efficaces de conseil en matière de retour (tant pour le conseil en personne que pour le conseil en ligne) conformément au **cadre de l'UE pour l'activité de conseil en matière de retour**.
- Le **réseau européen pour le retour et la réintégration** devrait mettre définitivement au point le programme de formation commun pour les conseillers en matière de retour d'ici à la mi-2022.
- **Frontex** devrait intensifier sa formation relative au conseil en matière de retour, notamment à l'intention des experts en matière de retour du contingent permanent, à la suite de l'adoption du programme de formation commun.
- Les États membres devraient mettre à jour régulièrement et fréquemment **l'inventaire de l'aide au retour et à la réintégration** et simplifier l'utilisation de **l'outil d'aide à la réintégration** dans les processus de conseil et d'orientation en matière de retour; la Commission organisera régulièrement des formations sur la manière de le faire.
- La **Commission**, avec le soutien de **Frontex**, devrait poursuivre le développement d'outils d'information à l'échelle de l'UE tels que l'inventaire de l'aide au retour et à la réintégration et l'outil d'aide à la réintégration, notamment en favorisant leur **interopérabilité avec les systèmes nationaux de gestion des dossiers en matière de retour**, et veiller à ce qu'ils soient dotés de **structures de gouvernance** appropriées.

3.5 La garantie de la qualité de l'aide

L'aide au retour volontaire couvre un large éventail d'activités préalables au retour, notamment la fourniture de conseils, d'un soutien médical et psychologique, ainsi que d'une assistance financière, juridique et logistique en vue du voyage. Elle est souvent associée à une aide à la réintégration après l'arrivée, afin d'aider la personne soumise à un retour à trouver ou à créer de nouvelles possibilités dans le pays de retour, y compris avec la participation des communautés locales dès son arrivée et à plus long terme.

Guichet unique pour les services de réintégration sous pilotage national

En Tunisie, le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique finance la réintégration socio-économique et contribue à la mise en place d'un mécanisme de réintégration piloté par la Tunisie. L'objectif est de renforcer les capacités des autorités tunisiennes à procéder à la réintégration aux niveaux central et local et d'améliorer la coordination entre les États membres de l'UE afin d'encourager l'orientation vers le mécanisme national de réintégration.

En Arménie, le réseau européen pour le retour et la réintégration soutient un centre d'orientation pour la réintégration, créé en coopération avec les autorités nationales, qui fournit des conseils et une orientation vers des services et des projets locaux et internationaux, et surveille la mise en œuvre du plan de réintégration.

Ces initiatives montrent comment, avec le soutien institutionnel nécessaire, les pays d'origine peuvent mettre en place un guichet unique pour toutes les phases de la réintégration, au moyen d'un mécanisme national d'orientation vers des prestataires de services de réintégration.

Cette aide devrait être personnalisée, fournie dès l'arrivée et tenir compte des capacités individuelles et des besoins particuliers, notamment pour les groupes vulnérables. Pour les enfants, il convient d'examiner les conditions particulières dans le pays de retour au cas par cas, en tenant compte de la situation individuelle et de la situation familiale. Cela garantirait que les migrants reçoivent l'aide dont ils ont besoin dès leur arrivée et permettrait que leur retour soit durable. Les besoins des **mineurs non accompagnés et des enfants migrants** constituent des priorités politiques essentielles pour le système de gestion de l'asile et de la migration de l'UE. Il est indispensable de fournir un soutien de qualité aux enfants dans le cadre des retours volontaires et de la réintégration et de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit être une considération primordiale, pour permettre à ces mineurs de construire un avenir dans le pays d'origine.

Un soutien de qualité améliore les chances de réintégration durable. Toutefois, il n'existe pas de **normes de qualité communes** pour la mise au point du contenu et de la forme de l'aide au retour volontaire et à la réintégration, ni pour l'évaluation de la capacité des prestataires de services de réintégration sur lesquels s'appuient l'UE et ses États membres à offrir cette aide de manière satisfaisante dans

les pays tiers. Cela a entraîné de grandes disparités en ce qui concerne la qualité, le contenu et la cohérence de l'aide, en fonction de l'État membre procédant au retour, du pays tiers concerné et du prestataire d'aide à la réintégration. En outre, les différents donateurs, autorités publiques, prestataires d'aide à la réintégration et partenaires locaux appliquent souvent des critères différents pour évaluer les résultats des programmes, ce qui rend difficile la comparaison des informations en matière d'aide à la réintégration et en amoindrit la valeur pour l'élaboration des politiques.

L'absence de normes communes, conjuguée à la fragmentation des programmes nationaux, peut avoir des **conséquences néfastes sur le niveau d'acceptation** du retour, tant par les migrants en situation irrégulière que par les pays tiers. Cela nuit en particulier aux actions menées conjointement par plusieurs États membres avec le soutien de Frontex ou dans le cadre de la prise en charge des retours.

Pour remédier à ces lacunes, il est essentiel que l'activité des prestataires de services d'aide au retour volontaire et à la réintégration réponde à des normes élevées. La Commission

élaborera un **cadre de qualité pour les prestataires de services de réintégration**, qui définira des normes communes qui pourraient être financièrement soutenues par l'UE. Ces normes concerneront les exigences en matière d'organisation et de gestion de projet ainsi que les conditions applicables au soutien matériel. Ce cadre définira également des indicateurs de performance clés, notamment en ce qui concerne la rapidité, le respect des normes et le niveau de service, ce qui permettra d'améliorer la comparabilité des données collectées en matière d'aide à la réintégration. Il tiendra dûment compte des besoins particuliers des groupes vulnérables tels que les mineurs non accompagnés, les familles, les personnes handicapées ou les victimes de la traite des êtres humains. Le cadre soulignera également l'importance de favoriser l'adhésion des pays partenaires et l'émergence de prestataires locaux de services de réintégration, étant donné que ceux-ci, grâce à une meilleure connaissance de la situation locale, pourraient être mieux placés pour travailler dans le contexte local et présenter un meilleur rapport coût-efficacité. La participation d'acteurs des pays partenaires pourrait également faciliter l'élaboration du cadre de qualité.

Ce cadre **renforcera la crédibilité des programmes de retour volontaire et de réintégration** de l'UE et de ses États membres, **favorisera le renforcement des capacités** des prestataires de services de réintégration, **améliorera et harmonisera la qualité et le contenu de l'aide individuelle** et **facilitera le suivi des programmes** ainsi que leur évaluation. En rapprochant davantage les approches nationales et en prévoyant des procédures et des règles communes sur les modalités et le type d'aide, le cadre de qualité peut également appuyer la mise en œuvre de la prise en charge des retours et accroître l'adhésion des pays tiers aux actions conjointes des États membres en matière de retour.

Voie à suivre

- En coopération avec les États membres, Frontex et le réseau européen pour le retour et la réintégration, la **Commission** mettra à disposition, d'ici à la mi-2022, un **cadre de qualité pour les prestataires de services de réintégration**, fondé sur des normes de qualité communes, et encouragera son utilisation.
- **Frontex** appliquera le cadre de qualité pour gérer les services de réintégration conjoints fournis aux personnes soumises à un retour que les autorités nationales ont orientées vers l'Agence.

3.6 La promotion de la durabilité de l'aide à la réintégration et de l'adhésion des pays partenaires

La coopération en matière de retour volontaire et de réintégration durable est un aspect essentiel des partenariats globaux et mutuellement bénéfiques que l'UE consolidera avec les pays d'origine et de transit en vertu du nouveau pacte. **Les pays d'origine sont les mieux placés pour offrir des perspectives économiques et sociales à leurs ressortissants**, y compris les migrants de retour. Toutefois, divers facteurs peuvent avoir une incidence négative sur leur sentiment d'adhésion au processus de réintégration, parmi lesquels certains se rapportent à des insuffisances concernant les capacités, les services publics ainsi que le cadre politique, législatif et opérationnel. L'orientation vers les services publics impliqués dans le processus de réintégration, notamment les prestataires de services de santé, de formation ou d'éducation et les agences pour l'emploi, pourrait être sous-utilisée en raison

d'un manque de coordination et de la médiocre qualité du service fourni. L'insuffisance des synergies entre les activités des acteurs internationaux et les cadres et initiatives élaborés par les pays d'origine, y compris les structures parallèles, peut également avoir une incidence négative.

Réintégration durable

La durabilité est un concept multiforme qui englobe les besoins et vulnérabilités de l'individu, la réintégration économique, sociale et psychosociale dans la communauté, le rapport coût-efficacité pour les donateurs et la contribution au développement local. Outre le soutien apporté individuellement aux personnes soumises à un retour, le concept de réintégration durable a pour objectif plus général de renforcer les capacités des communautés d'accueil, du secteur privé et des acteurs locaux. Il s'agit d'encourager les pays partenaires à s'approprier le processus de réintégration et, en définitive, à procéder au retour et à la réadmission de leurs propres ressortissants dans le cadre des objectifs plus larges du pays en matière de développement et de gestion de la migration.

L'UE soutiendra et encouragera une **amélioration progressive de l'adhésion des pays d'origine** au processus de réintégration dans le cadre d'initiatives locales et nationales dans les pays partenaires en s'attaquant à certaines de ces questions, afin de garantir la durabilité et la contextualisation du processus ainsi que d'en accroître l'efficacité. Le cas échéant, l'action de l'UE devrait également cibler la société civile et le secteur privé afin d'exploiter leurs atouts. L'UE devrait soutenir l'élaboration d'une «approche pangouvernementale» de la réintégration, qui comprenne une meilleure planification et des synergies accrues avec les stratégies nationales et locales de développement

ainsi qu'une plus grande réactivité des services publics aux besoins particuliers des personnes soumises à un retour, tout en respectant les besoins de cohésion sociale. Par son soutien, Frontex devrait également contribuer au renforcement des capacités des pays partenaires en matière de retour volontaire et de réintégration, conformément à son mandat. Il s'agira notamment de déployer des officiers de liaison dans les pays tiers afin de contribuer à organiser la réadmission et la réintégration, à renforcer les capacités locales et à favoriser l'adhésion.

Afin d'optimiser l'impact de l'aide à la réintégration dans le cadre de nos partenariats internationaux, qui constituent un élément essentiel du nouveau pacte, l'UE **contribuera à renforcer les organes gouvernementaux et les structures de gouvernance de la migration dans les pays tiers et à éviter de mettre en place des systèmes parallèles** pilotés soit par le donateur, soit par les prestataires de services de réintégration. Un tel soutien devrait consister à renforcer les capacités des autorités nationales et locales ainsi que celles des prestataires de services de réintégration au sein de l'administration, par exemple en dispensant des formations et en favorisant l'élaboration et la mise en œuvre de cadres d'action et de fonctionnement, ce qui améliorera la durabilité et réduira la dépendance à l'égard de prestataires externes ou du financement d'un donateur. Les pays d'origine seront incités et encouragés à assumer des responsabilités accrues en matière d'accueil et d'orientation des personnes soumises à un retour, par exemple en créant des guichets uniques qui faciliteront l'accès aux services publics et permettront de coordonner l'orientation vers des projets de réintégration et d'autres projets de développement, en associant le secteur privé de manière

appropriée. La participation des communautés locales devrait être accrue, notamment en ouvrant à la population locale des programmes de réintégration de proximité.

Cela renforcera également la **cohérence avec les programmes de développement** des pays partenaires qui bénéficient du soutien de l'UE ou d'autres donateurs. Au niveau stratégique, le dialogue de partenariat avec les pays partenaires contribuera à intégrer les priorités stratégiques dans la conception et la mise en œuvre des programmes de réintégration, tandis qu'au niveau opérationnel, une meilleure coordination et une meilleure gestion de l'information, facilitées par les outils d'orientation et de partage d'informations décrits dans la stratégie, contribueront à optimiser l'utilisation des ressources et à améliorer la qualité de l'orientation dans tous les programmes. Il convient de tenir dûment compte de la situation et de la dynamique locales afin de garantir l'efficacité de l'aide à la réintégration.

Voie à suivre

- La **Commission** rationalisera le retour et la réintégration et les intégrera autant que possible aux actions de programmation du développement aux niveaux local et national dans les pays partenaires; l'orientation vers les programmes de développement (par exemple, en matière de formation technique, de formation professionnelle et de création d'emplois) devrait être renforcée. À cet égard, les services de la Commission, le Service européen pour l'action extérieure et les délégations de l'UE coopéreront étroitement avec les États membres et les prestataires locaux de services de réintégration.
- La **Commission**, en coopération étroite avec le haut représentant, soutiendra l'élaboration et la mise en œuvre de cadres d'action, juridiques et opérationnels pour la réintégration dans les pays partenaires.
- Afin de favoriser l'adhésion des pays partenaires à la réintégration, la **Commission**, en collaboration avec toutes les parties prenantes, travaillera en partenariat avec les autorités et les communautés locales desdits pays pour planifier et mettre en œuvre les programmes de réintégration.
- La **Commission**, le cas échéant avec l'aide de **Frontex**, soutiendra le renforcement des capacités des pays tiers en matière de prestation de services de retour volontaire et de réintégration.

3.7 Le financement du retour volontaire et de la réintégration

Au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020, l'UE a joué un rôle majeur pour soutenir le retour volontaire et la réintégration, en complétant et en appuyant les efforts nationaux des États membres de l'UE. Selon les estimations, 75 % des coûts de fonctionnement des programmes d'aide au retour volontaire ont été supportés par des fonds de l'UE, tandis que le reste l'a été par des budgets nationaux.

Dans le cadre du **nouveau cycle financier 2021-2027**, l'UE renforcera son rôle, en tenant compte des priorités définies dans la présente stratégie et en soutenant la mise en œuvre de celle-ci au moyen des fonds pertinents, tout en assurant la coordination tout au long du processus. Au moyen du **Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) pour la période 2021-2027**, la Commission soutiendra des actions des États membres visant à promouvoir

l'augmentation des retours volontaires depuis l'UE et financera des programmes d'aide au retour volontaire ainsi qu'à la réintégration initiale dans les pays d'origine. En outre, elle apportera un soutien financier à la maintenance et au développement des outils d'information au niveau de l'UE, notamment l'outil d'aide à la réintégration et l'inventaire de l'aide au retour et à la réintégration, ainsi qu'au renforcement des capacités dans les États membres. Frontex fournira un soutien complémentaire dans ce domaine en menant des actions préalables au retour et postérieures au retour. Les actions financées au titre du Fonds «Asile, migration et intégration» et celles menées par Frontex seront principalement axées sur les premières étapes de l'aide à la réintégration et sur le soutien individuel spécifique accordé aux personnes soumises à un retour.

L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde (IVDCI) et l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) III contribueront à la mise en œuvre de la présente stratégie, y compris en aidant les migrants et leurs familles dans les pays tiers de transit ou de destination à rentrer volontairement dans leur pays d'origine et à s'y réinsérer. À titre indicatif, sur un budget total de 79,5 milliards d'EUR, 10 % de l'enveloppe financière de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde seront consacrés en particulier à des actions visant à soutenir la gestion et la gouvernance de la migration et des déplacements forcés ainsi qu'à lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés lorsque ces actions ciblent directement des difficultés spécifiques liées à la migration et aux déplacements forcés. Ces fonds, dont l'action est complémentaire de celle du Fonds «Asile, migration et intégration» et fondée sur une approche adaptée aux spécificités nationales et régionales, contribueront également à la réintégration des migrants et de leurs familles de retour chez eux en provenance de l'UE, en particulier par le développement des structures et des capacités des pays partenaires et par la mise en œuvre de programmes d'aide bénéficiant à la fois aux personnes soumises à un retour et aux communautés d'accueil.

En outre, l'IVDCI – L'Europe dans le monde et l'IAP III apporteront leur soutien aux autorités et acteurs nationaux dans les pays d'origine afin d'accroître leur adhésion aux actions de retour et de réintégration ayant lieu sur leur territoire, notamment en renforçant leur capacité à orienter les personnes soumises à un retour vers des programmes de réintégration efficaces et en les aidant à élaborer un cadre juridique et d'action adéquat, ainsi qu'à se doter des outils d'information et des structures de coordination pertinents

Ces deux instruments de financement aideront également les pays tiers de transit ou de destination concernés à renforcer leur capacité à assurer une protection et une aide au retour volontaire à partir de leur territoire, en tenant compte des besoins des migrants, y compris la vulnérabilité, les considérations tenant aux droits fondamentaux et la nécessité d'offrir une protection internationale.

La Commission tiendra compte des priorités de la présente stratégie dans la programmation de ses différentes initiatives en matière de retour volontaire et de réintégration se rapportant à des **pays partenaires et régions particuliers**. Les pays partenaires et régions spécifiques qui pourraient bénéficier des différentes formes de soutien prévues au titre de la stratégie seront déterminés dans le cadre de l'exercice de programmation.

En outre, la Commission **financera la recherche** sur le retour volontaire et la réintégration, afin de soutenir la mise en œuvre de la stratégie et d'en renforcer la base factuelle. Il convient d'étudier plus avant les attentes et les perceptions en matière de retour et de réintégration, ainsi que d'évaluer de manière approfondie l'efficacité et la durabilité de la réintégration.

Voie à suivre

- La **Commission** tiendra compte des objectifs de la présente stratégie dans les **programmes pluriannuels des États membres** au titre du Fonds «Asile, migration et intégration», ainsi que dans la programmation de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – L'Europe dans le monde et de l'instrument d'aide de préadhésion III.
- Les **États membres** devraient également continuer à soutenir au moyen de leurs **budgets nationaux** le retour volontaire et la réintégration des migrants soumis à un retour depuis leur territoire.
- La **Commission** soutiendra la **recherche** dans le domaine du retour volontaire et de la réintégration.

Prochaines étapes

Favoriser le retour volontaire et la réintégration est un objectif stratégique essentiel énoncé dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile.

La Commission ainsi que, s'il y a lieu, le haut représentant, les États membres, Frontex, les délégations de l'UE, les pays partenaires et les multiples parties prenantes et organisations internationales impliquées dans la politique migratoire s'emploieront conjointement à mettre en œuvre tous les aspects de la présente stratégie afin de faire en sorte que les programmes nationaux et de l'UE soient bien conçus et coordonnés, pour favoriser et soutenir des programmes efficaces et humains en matière de retour volontaire et de réintégration durable.

Une collaboration étroite avec les pays partenaires sera indispensable pour mettre en œuvre plusieurs aspects de la stratégie. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile a marqué un changement de paradigme dans la coopération de l'UE avec les partenaires internationaux en matière de migration. À cet effet, la Commission, en coopération étroite avec le haut représentant, entamera avec les pays prioritaires un dialogue sur le retour et la réintégration dans le cadre de partenariats globaux, équilibrés, sur mesure et mutuellement avantageux en matière de migration, en s'appuyant sur la confiance déjà établie et en l'élargissant.

L'amélioration du cadre juridique facilitera également une mise en œuvre efficace de la présente stratégie. La Commission collaborera avec le Parlement européen et avec le Conseil pour progresser dans la poursuite et la conclusion des négociations sur le nouveau pacte, y compris la refonte de la directive relative au retour. Il convient de tirer le meilleur parti du mandat élargi de Frontex, du déploiement du contingent permanent et du renforcement de sa capacité à soutenir le retour volontaire et la réintégration afin d'atteindre les objectifs de la présente stratégie.

Enfin, la Commission suivra la mise en œuvre de la stratégie, notamment dans le cadre du réseau européen des migrations et lors de discussions régulières avec le Parlement européen et avec les États membres au sein du Conseil.