

Programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires": Fonds européen pour les réfugiés, 2008-2013

2005/0046(COD) - 06/04/2005 - Document de base législatif

OBJECTIF : dans le cadre du programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » 2007-2013, établir un nouveau Fonds européen pour les réfugiés prenant le relais du FER II, pour la période 2008-2013.

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

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

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

- le « Fonds pour les frontières extérieures », en complément des activités de l'Agence FRONTEX de gestion des frontières extérieures de l'Union (voir COD/2005/0047) ;
- le « Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers » (voir CNS/2005/0048) ;
- le « Fonds européen pour le retour » (voir COD/2005/0049) ;
- le « Fonds européen pour les réfugiés », relayant l'actuel Fonds européen pour les réfugiés 2005-2010.

CONTENU : la présente proposition concerne plus particulièrement le Fonds européen pour les réfugiés qui prévoit le principe d'une solidarité communautaire en matière d'accueil des demandeurs d'asile et des personnes devant bénéficier d'une protection internationale. Fondé sur l'article 63 point 2) b) du TCE, le présent Fonds vient poursuivre les actions déjà engagées depuis 2000 avec les Fonds européens pour les réfugiés ou FER I (Décision 2000/596/CE pour la période 2000-2004) et le FER II (Décision 2004/904/CE pour la période 2005-2010). S'appuyant très largement sur les dispositions de la deuxième phase du FER, le nouveau FER 2008-2013 poursuivrait, pour la période considérée, les grands objectifs suivants:

- soutenir et encourager les efforts déployés par les États membres pour accueillir les réfugiés et les personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil par le cofinancement d'actions nationales ;
- contribuer au financement de l'assistance technique à l'initiative des États membres et de la Commission.

Concrètement, la présente proposition vise à prolonger la durée du FER II jusqu'à la fin des perspectives financières (soit, 2013) sachant que ce dernier est prévu jusqu'en 2010. Sur le plan opérationnel, cela se traduira par la mise en œuvre de 2 programmes pluriannuels successifs (après le programme pluriannuel 2005-2007 du FER II, la proposition initierait les périodes de programmation **2008-2010** et **2011-2013** conformément aux mesures de mise en œuvre de la présente proposition). Fin 2005, la Commission devrait en outre présenter des aménagements au FER en y incluant un programme communautaire de réinstallation demandé par le Conseil dans ses Conclusions du 2 novembre 2004 et le financement de structures appropriées de coopération auxquelles les services d'asile nationaux seraient associés, comme le prévoit le programme de la Haye.

-Actions éligibles : différents types d'action sont envisagés dans le droit fil du FER II:

.des actions éligibles dans les États membres qui se concentreraient sur les 3 volets de la politique d'asile :

- asile : actions portant spécifiquement sur les conditions d'accueil et les procédures d'asile des réfugiés : financement de services d'hébergement, aide matérielle et soins médicaux, assistance sociale et juridique, éducation et formation linguistique, services d'appui et information des populations locales,...;
- intégration des réfugiés dans le contexte d'un séjour durable dans les États membres : le FER financerait une assistance technique dans le cadre de la recherche d'un logement, de l'accès à l'emploi ou aux soins médicaux, des actions d'adaptation à la société d'accueil ou destinées à rendre les réfugiés autonomes ;
- retour volontaire dans les conditions prévues à la proposition : il s'agit essentiellement d'actions d'information et de réhabilitation des personnes dans leur pays d'origine;

.des actions d'intérêt communautaire (à l'initiative de la Commission et dans le cadre de son programme de travail annuel) : elles représenteraient 7% des ressources disponibles du Fonds et viseraient à approfondir la coopération communautaire dans la mise en œuvre de la législation européenne, à soutenir des réseaux de coopération transnationaux, des campagnes de sensibilisation transnationales ou de projets pilotes...;

.des mesures d'urgence et additionnelles aux moyens financiers annuels du FER (via la mise en réserve de 10 mios EUR/an) afin de soutenir le mécanisme de protection temporaire de l'Union (Directive 2001/55/CE) : il s'agit de mesures destinées aux États membres qui font face à une situation d'urgence et sont subitement concernés par un afflux massif de réfugiés. Les mesures concernent essentiellement l'accueil et l'hébergement des réfugiés, la fourniture de moyens de subsistance, l'assistance médicale et psychologique, les frais liés à la mobilisation exceptionnelle de personnel et des frais logistiques et de transport.

-Accès au programme : les personnes concernées par le FER sont les réfugiés au sens de la Convention de Genève de 1951, les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une protection subsidiaire au sens de la Directive 2004/83/CE, les demandeurs d'asile ou de protection internationale ou ceux bénéficiant d'une protection temporaire au sens de la Directive 2001/55/CE. Dans la mesure du possible, les actions éligibles dans les États membres devront tenir compte de la vulnérabilité de certaines personnes (mineurs, mineurs non accompagnés, personnes handicapées, personnes âgées, femmes enceintes,...).

-Mécanisme financier : pour les actions éligibles dans les États membres, la participation financière du Fonds prend la forme de subventions accordées aux États membres (la participation UE pouvant aller jusqu'à 60% si les actions correspondent à des priorités communautaires). Les États membres de la zone UE-15 recevraient 300.000 EUR/an alors que les 10 nouveaux États membres et ceux qui adhèreraient à l'Union entre 2008 et 2013 recevraient 500.000 EUR/an. Le solde des ressources annuelles serait réparti entre États membres en fonction du nombre de réfugiés ou de demandeurs d'asile admis, selon une proportion définie à la proposition.

-Mise en œuvre : l'ensemble des dispositions de mise en œuvre a été conçu dans un esprit de rationalisation et de simplification des procédures. Elles sont identiques pour les 4 Fonds : cycles pluriannuels de programmation (2 périodes de programmation: 2008-2010 et 2011-2013) sur base d'orientations fixées par la Commission ; allocations de ressources et programmation opérationnelle annuelles ; évaluations pluriannuelles. Les Fonds «Solidarité et migrations» favoriseraient la concentration des ressources sur les objectifs stratégiques, une exécution efficace tant au niveau national que communautaire et un contrôle approfondi des fonds octroyés.

-Cohérence et complémentarité des Fonds: les Fonds serviraient à financer des actions complémentaires de celles des États membres, en y intégrant les priorités de l'Union. Les actions co-financées devraient comporter une plus-value européenne et contribuer à produire des effets collectifs bénéfiques à l'échelle de l'Union. Les actions devraient également être complémentaires d'autres mesures communautaires pertinentes tout en évitant les doubles-emplois (en particulier, le financement de retour de demandeurs d'asile déboutés ne pourrait plus relever du FER dès 2008 mais du Fonds pour le retour).

La proposition devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008. À compter de cette date, le FER II serait abrogé.

IMPLICATIONS FINANCIÈRES : L'enveloppe globale prévue pour le programme général «**Solidarité et gestion des flux migratoires**» est de **5.866 mios EUR** (prix courants) pour la période 2007-2013 incluant 54,6 mios EUR de dépenses administratives et assistance technique à répartir sur les 4 Fonds.

BUDGET PAR ACTIVITÉS et LIGNES BUDGÉTAIRES :

Rubrique 3 des perspectives financières :

18 02 – Frontières extérieures, politique des visas et libre circulation des personnes -

18 03 – Politiques communes en matière d'immigration et d'asile -

À noter que seul le Fonds européen pour les réfugiés se fonde sur une ligne budgétaire existante, les 3 autres Fonds nécessitant la création de lignes budgétaires nouvelles.

Période d'application : 2007-2013.

DÉTAIL DES RESSOURCES OPÉRATIONNELLES: le montant général de 5.866 mios EUR (moins les dépenses d'appui de 54,6 mios EUR) se répartit comme suit

Fonds européen pour les réfugiés : **1.102,8 mios EUR + 68,6 mios EUR** de mesures d'urgence ;

Fonds européen d'intégration des ressortissants des pays tiers : **1.756 mios EUR**,

Fonds européen pour le retour : **749 mios EUR**,

Fonds pour les frontières extérieures : **2.135 mios EUR**.

Les montants attribués aux États membres ne seront pas transférables d'un Fonds à un autre.

Pour la même période, un montant supplémentaire de 285,1 mios EUR est prévu pour l'Agence FRONTEX, un montant estimé à plus de 900 mios EUR est prévu pour la mise en œuvre de systèmes d'information à grande échelle ainsi qu'un montant de 62,3 mios EUR pour la création éventuelle d'un Observatoire européen des migrations, prévu dans le cadre du suivi des actions préparatoires actuelles.

DÉPENSES ADMINISTRATIVES (non inclus dans le montant de référence de 2007 à 2013) : 77,139 mios EUR de dépenses en ressources humaines et dépenses connexes et 5,292 mios EUR d'autres dépenses administratives à répartir sur les 4 Fonds.

RESSOURCES HUMAINES : la Commission estime qu'il faudra mobiliser plus de 70 temps pleins à compter de 2007 et jusqu'à 126 personnes en 2013 (postes fixes de fonctionnaires, agents temporaires et autres postes spécifiques).