

Programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»: Fonds pour les frontières extérieures 2007-2013

2005/0047(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 Fonds européen pour les frontières extérieures.

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 ;
- 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 (voir **COD/2005/0046**).

CONTENU : la présente proposition concerne plus particulièrement le Fonds pour les frontières extérieures qui prévoit le principe d'une solidarité communautaire pour la gestion des frontières extérieures de l'Union. Le Fonds entend contribuer à la mise en place d'un système commun intégré de gestion des frontières en affectant une part plus importante des ressources à destination des États membres qui supportent de manière disproportionnée les coûts liés au contrôle des frontières au profit de l'ensemble de la Communauté.

Fondé sur l'article 62 point 2) du TCE, le présent Fonds poursuit les grands objectifs suivants: améliorer l'efficacité des contrôles et la bonne gestion/protection des frontières extérieures afin de réduire les entrées illégales de ressortissants de pays tiers et accroître la sécurité dans l'espace de libre circulation de l'

Union ; faciliter et accélérer l'admission des voyageurs en règle dans l'Union ; parvenir à une application uniforme de la législation de l'UE par les États membres et à une plus grande efficacité des gardes-frontières nationaux dans l'exécution de leurs missions ; accroître la performance en matière de délivrance des visas et l'exécution d'autres contrôles en amont de la frontière.

Le Fonds intégrerait également 2 instruments financiers existants dans le domaine de la gestion des frontières : la « facilité Schengen » et la « facilité Kaliningrad » destinées à aider les nouveaux États membres à assumer leurs nouvelles tâches de gestion et de contrôle aux frontières extérieures depuis leur adhésion.

-Actions éligibles : le Fonds co-financerait des actions éligibles dans les États membres liées à la surveillance et au contrôle des frontières :

- des infrastructures aux points de passage frontaliers (postes frontières, guichets pour le passage des voitures et des personnes);
- des équipements : matériel de laboratoire et de détection ; moyens de surveillance des frontières (hélico, navires, appareils de détection des personnes dans les camions,...), équipements d'échanges d'informations entre autorités compétentes ;
- des programmes de formation du personnel et des échanges de gardes-frontières ou d'agents des services d'immigration, études et projets pilotes d'échanges entre autorités compétentes.

.des actions d'intérêt communautaire (à l'initiative de la Commission et dans le cadre de son programme de travail annuel) : elles représenteraient 2% des ressources disponibles du Fonds et viseraient à améliorer la coopération entre États membres et entre services consulaires afin d'inclure progressivement les contrôles douaniers, vétérinaires et phytosanitaires dans la gestion intégrée des frontières;

.des mesures spécifiques liées au régime de transit de Kaliningrad : il s'agit de financer à concurrence de 15 mios EUR/an maximum, les droits non perçus sur les visas de transit et autres surcoûts liés la mise en œuvre des règlements 693 et 694/2003/CE du Conseil (système de DFT et DFTF voir **CNS/2003/0026** et **CNS/2003/0027**).

-Mécanisme financier : pour les actions éligibles dans les États membres, la participation financière du Fonds prend la forme de subventions accordées directement aux États membres (la participation UE pouvant aller jusqu'à 60% si les actions correspondent à des priorités communautaires). Les ressources annuelles du Fonds seraient réparties entre États membres selon une double clé de répartition : 40% proportionnellement à la charge de travail minimale d'un État pour le contrôle des frontières en fonction d'éléments constants (longueur des frontières terrestres extérieures, longueur des frontières maritimes, nombre de points de passage frontaliers et de consulats) et 60% proportionnellement à des éléments variables comme le nombre de personnes franchissant les points de passage frontaliers, le nombre de personnes auquel l'entrée a été refusée, le nombre de personnes appréhendées ou de demandes de visa.

Cette clé serait pondérée chaque année par d'autres données factuelles telles que le flux de voyageurs aux points de passage, la nature des frontières et leur degré de dangerosité, la pression du flux migratoire,...

-Portée du Fonds sur les frontières « temporaires » ou « définitives » : les nouveaux États membres sont normalement éligibles au Fonds dès 01.01.2007 même pour ceux d'entre eux qui ont actuellement une frontière considérée comme « extérieure » à l'espace Schengen mais qui sera, dans le futur, « intérieure » pour l'UE (cette distinction étant essentielle pour le calcul du taux annuel de crédits octroyés par le Fonds). Des dispositions particulières s'appliqueront donc à ces États ayant une frontière dite « temporaire » alors que pour les États membres ayant des frontières se situant au pourtour de l'Union, la frontière sera considérée comme « définitive » avec une prise en compte plus importante dans le calcul des crédits du Fonds.

-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: 2007-2010 et 2011-2013) sur base d'orientations fixées par la Commission ; allocations de ressources et programmation opérationnelle annuelles ; évaluations pluriannuelles. Le Fonds favoriserait la concentration des ressources sur les objectifs stratégiques, une exécution efficace tant au niveau national que communautaire et un contrôle approfondi des crédits octroyés dans le contexte d'une gestion partagée Commission-États membres et d'une gestion décentralisée avec les pays associés à l'acquis Schengen (voir dispositions territoriales).

-Cohérence et proportionnalité du Fonds: le principe fondamental étant celui de la solidarité dans la gestion des frontières, le Fonds soutient les tâches effectuées par les États membres au nom des autres États faisant partie de l'espace Schengen, en tentant d'apporter une plus-value européenne aux actions menées. Le Fonds contribuera également à réaliser ses objectifs en complément des activités de l'Agence FRONTEX tout en évitant les doubles-emplois (il ne financera donc pas d'actions portant sur la coopération entre États membres dans le domaine de la gestion des frontières mais uniquement des actions nationales contribuant à la réalisation d'objectifs communautaires). L'Agence pourra mettre à disposition des États membres l'assistance technique nécessaire.

-Dispositions territoriales : certains pays de l'UE ne participent pas à l'acquis Schengen, sauf dispositions contraires prévues en marge des traités : en conséquence, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne sont pas liés par la proposition (mais le Danemark peut décider dans un délai de 6 mois après son adoption d'y participer). Sont associés à la présente proposition, conformément à des accords conclus bilatéralement avec ces pays, la Suisse, la Norvège et l'Islande.

La proposition devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Pour connaître les implications financières de la présente proposition, se reporter à la fiche financière.