

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

2005/0047(COD) - 23/05/2007 - Acte final

OBJECTIF : établir un Fonds européen pour les frontières extérieures (Fonds FRONTEX) pour la période 2007-2013.

ACTE LÉGISLATIF : Décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

CONTEXTE : avec l'adoption du [nouveau cadre financier 2007-2013](#), une série de nouveaux instruments dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité (JLS) a été adoptée remplaçant et rationalisant la pléthore d'instruments existant dans le domaine de la justice et des affaires intérieures :

1. le programme-cadre « Droits fondamentaux et justice », intégrant 5 mesures spécifiques : i) le programme [Droits fondamentaux et citoyenneté](#) », ii) le programme « [Justice civile](#) », iii) le programme « [Justice pénale](#) », iv) le programme « [DAPHNÉ III](#) » qui vise à lutter contre la violence faite aux femmes et aux enfants, et v) le programme « [Prévenir la consommation de drogue et informer le public](#) » ;
2. le programme-cadre « Sécurité et protection des libertés » intégrant 2 programmes spécifiques : i) le [programme sur la prévention du terrorisme](#) et, ii) le programme spécifique « [prévenir et combattre la criminalité](#) »;
3. le programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires », intégrant les 4 Fonds spécifiques suivants : i) le [Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers](#), ii) le Fonds pour les frontières extérieures, qui fait l'objet de la présente fiche de procédure ; iii) le [Fonds européen pour les réfugiés](#) et, iv) le [Fonds européen pour le retour](#).

Chacun de ces programmes-cadres est doté d'une enveloppe globale couvrant la période 2007-2013, enveloppe à répartir entre chacun des programmes spécifiques, à l'exception des Fonds qui se caractérisent par des dotations individualisées (et dont certaines activités peuvent débuter en 2008).

Globalement, l'objectif du programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » est d'assurer, via 4 Fonds spécifiques, un **partage équitable et solidaire** des responsabilités financières entre États membres découlant de la mise en œuvre des politiques communes en matière d'asile et d'immigration et de la gestion partagée des frontières extérieures de l'UE.

CONTENU : la décision se concentre sur le Fonds européen 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 en plus grande proportion les coûts liés au contrôle des frontières au profit de l'ensemble de la Communauté.

Le Fonds intègre également des instruments financiers existants dans le domaine de la gestion des frontières afin d'aider les nouveaux États membres à assumer leurs nouvelles tâches de gestion et de contrôle aux frontières extérieures depuis leur adhésion.

Concrètement, la décision définit les objectifs matériels du Fonds, les conditions de sa mise en œuvre et de sa gestion fondées sur le principe d'un partage des responsabilités entre la Commission et les États membres, les ressources financières disponibles et les critères de répartition des fonds disponibles entre États membres en vertu de critères objectifs.

Actions éligibles : plusieurs types d'actions sont envisagés : des actions strictement nationales (mises en œuvre par les États membres dans le cadre d'une programmation pluriannuelle et annuelle), des actions communautaires associant plusieurs États membres et directement gérées par la Commission ainsi qu'un certain nombre de mesures spécifiques.

1-actions éligibles dans les États membres : il s'agit pour l'essentiel du cofinancement (jusqu'à 50% en règle générale) :

- d'actions visant à mettre en place une organisation efficace de gestion des frontières extérieures couvrant à la fois les tâches de contrôle et de surveillance : renforcement des normes en matière de coopération opérationnelle, perfectionnement des systèmes de surveillance aux points de passage, collecte de données sur l'évolution sur le terrain, enregistrement du nombre de passages (tant aux frontières terrestres, aériennes que maritimes), amélioration de la capacité des gardes-frontières à répondre à des missions de surveillance et de contrôle,...;
- d'actions axées sur la gestion, par les États membres de flux de personnes aux frontières extérieures de manière à garantir un niveau élevé de protection : mise en place de nouvelles méthodologies pour renforcer le contrôle systématique des personnes aux points de passage, renforcement de l'échange d'informations sur les faux documents de voyage, meilleure utilisation du SIS et du VIS en tant que de besoin,...;
- d'actions visant à l'application uniforme par les gardes-frontières des dispositions du droit communautaire (code Schengen, en particulier) : uniformisation progressive de la formation des gardes-frontières via la mise en place d'un tronc commun de formation réalisé par l'Agence FRONTEX (voir [CNS/2003/0273](#)), soutien au détachement de gardes-frontières dans un autre État membre, soutien à la construction et à la modernisation des lieux et centres auxquels l'entrée a été refusée à certaines personnes, amélioration des points de passage frontaliers,...;
- de mesures destinées à améliorer la gestion des activités organisées par les services consulaires des États membres dans les pays tiers : renforcement des capacités du réseau des officiers de liaison chargés de l'immigration, renforcement des capacités en vue de la surveillance des transporteurs routiers qui passent la frontière, uniformisation des formations des personnels chargés du contrôle aux aéroports, uniformisation des procédures administratives relatives aux visas, ouverture de bureaux consulaires communs,...

La décision prévoit en outre une liste de mesures d'accompagnement qui peuvent également bénéficier d'un soutien au regard des objectifs du Fonds, à mettre en œuvre dans les États membres (ex. : construction de pistes d'atterrissage pour des hélicoptères aux points de passage, matériel de télédétection,...).

À noter toutefois que le Fonds ne finance pas d'actions relatives aux frontières extérieures temporaires.

2-actions d'intérêt communautaire (à l'initiative de la Commission et sur base d'un programme annuel de travail) : ce type d'actions recevra jusqu'à 6% des ressources du Fonds et visera à i) approfondir la coopération des services consulaires et autres des États membres dans la gestion des flux de ressortissants de pays tiers, ii) encourager l'inclusion progressive de contrôles douaniers vétérinaires et phytosanitaires dans les activités de gestion intégrée des frontières, iii) fournir un soutien d'urgence aux États membres en cas de situation exceptionnelle à leurs frontières extérieures. Ces actions doivent, par ailleurs, permettre de mieux mettre en œuvre le droit communautaire et des bonnes pratiques, de soutenir des réseaux de coopération transnationaux et des campagnes de sensibilisation transnationales ou des projets pilotes

(notamment, en matière de visas), à diffuser les meilleures pratiques et autres techniques de pointe en matière de contrôle des personnes, à élaborer des outils statistiques et des indicateurs communs permettant d'évaluer les progrès réalisés en matière de visas et de coopération consulaire.

3-des mesures spécifiques liées au régime de transit de Kaliningrad : il s'agit de financer à hauteur de **108 Mios EUR**, les droits non perçus sur les visas de transit et autres surcoûts liés la mise en œuvre des règlements n° (CE) 693/2003 et 694/2003 du Conseil (système de DFT et DFTF voir [CNS/2003/0026](#) et [CNS/2003/0027](#)).

Cadre financier : le Fonds bénéficie d'une enveloppe globale de **1,82 milliards** (se reporter à la fiche financière annexée) de 2007 à 2013.

Les ressources financières prévues pour les actions des États membres sont calculées en vertu de grilles objectives (en fonction des frontières existant dans le pays concerné). Pour déterminer le montant à prévoir par an pour un État membre, une double grille de répartition des fonds sera appliquée :

- 1) une grille liée aux divers types de frontières existant dans l'État membre (30% pour les frontières terrestres extérieures, 35% pour les frontières maritimes extérieures, 20% pour les aéroports et 15% pour les bureaux consulaires) ;
- 2) une grille liée aux caractéristiques intrinsèques des frontières (ex. : s'il s'agit d'un financement pour gérer une frontière terrestre, celui-ci sera calculée selon le canevas suivant : 70% en fonction de la longueur de la frontière et 30% en fonction de la charge de travail aux postes frontières de l'État concerné, etc.,...). Le calcul des besoins par État membre est également tributaire du facteur « risque » sur une échelle de 0 à 8, d'une frontière donnée.

L'Agence FRONTEX sera également mobilisée. Il lui reviendra de déterminer les pondérations à appliquer par pays en fonction des difficultés rencontrées dans l'année précédant l'octroi des fonds et d'aider ainsi à déterminer le montant annuel à affecter aux États membres.

La participation financière du Fonds prend la forme de subventions accordées aux États membres (cofinancement jusqu'à 50% pour les actions éligibles dans les États membres, voire 75% dans certains cas spécifiques décrits à la décision).

Est également prévu le soutien à des mesures d'assistance technique à l'initiative de la Commission et des États membres (dans le cadre de plafonds annuels maximum fixés à la décision).

Enfin, le Fonds finance pour un montant maximal annuel de **10 Mios EUR** des actions mises en œuvre par la Commission pour développer un système européen commun de gestion intégrée des frontières en remédiant, avec l'Agence, aux principales défaillances constatées aux points de passage frontaliers stratégiques.

Mise en œuvre et principes d'intervention : globalement, le Fonds est mis en œuvre de la manière suivante :

- objectifs définis pour l'ensemble de la période de programmation 2007-2013, et révision à mi-parcours prévue en 2010,
- fixation d'orientations stratégiques par la Commission qui donne le canevas de l'action pour l'ensemble de la période de programmation (les orientations stratégiques visent pour l'essentiel à promouvoir la mise en place progressive du système européen commun de gestion intégrée des frontières et de renforcer les contrôles et la surveillance aux frontières extérieures de l'Union),
- définition de programmes pluriannuels nationaux, dans lesquels s'insèrent des programmes annuels de mise en œuvre approuvés par la Commission ;

- audits et évaluations régulières de mise en œuvre.

La mise en œuvre des programmes pluriannuels et annuels relève de la responsabilité des États membres mais il revient à la Commission d'assurer la bonne gestion financière des Fonds au plan national. Les États membres organisent eux-mêmes la mise en œuvre des actions en y associant les autorités et organismes qu'ils considèrent comme les plus adéquats, dans le cadre d'un partenariat.

Des dispositions classiques de programmation des fonds, de gestion et de contrôle applicables à des fonds communautaires sont prévues. Des dispositions de suivi et d'évaluation sont également prévues avec notamment la prévision de rapports de mise en œuvre respectivement en 2012 (couvrant la période 2007-2010) et en 2015 (pour la période 2011-2013).

Cohérence et complémentarité des Fonds: le Fonds intervient en complément des actions nationales, en y intégrant les priorités de la Communauté. Les actions cofinancées devront comporter une plus-value européenne et contribuer à produire des effets collectifs bénéfiques à l'échelle de l'Union. Les actions devront également être complémentaires d'autres mesures communautaires pertinentes dont notamment celles entreprises par l'Agence FRONTEX.

Dispositions territoriales : tant l'Irlande que le Royaume-Uni et le Danemark ne participent pas à la décision, conformément aux dispositions pertinentes du traité. Toutefois, le Danemark peut décider dans les 6 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la décision de participer au Fonds FRONTEX. Sont également associés à la décision, conformément à des accords conclus bilatéralement avec ces pays, la Suisse, la Norvège et l'Islande.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 07/06/2007. La décision est applicable à compter du 7 juin 2007 à l'exception d'un certain nombre de dispositions qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2007. La décision fera l'objet d'une révision par le Conseil avant le 30 juin 2013.