Informations de base

2005/0047(COD) COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision) Décision	Procédure terminée
Programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»: Fonds pour les frontières extérieures 2007-2013 Abrogation 2011/0365(COD) Modification 2012/0253(COD) **Subject** 7.10.04 Franchissement et contrôles aux frontières extérieures, visas 7.10.06 Asile, réfugiés, personnes déplacées; Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) 7.10.08 Politique d'immigration	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	KUDRYCKA Barbara (PPE-DE)	06/06/2005

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	ŽDANOKA Tatjana (Verts/ALE)	21/06/2005
DEVE Développement	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
BUDG Budgets		

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Justice et affaires intérieures(JAI)	2768	2006-12-04
Justice et affaires intérieures(JAI)	2752	2006-10-05
Agriculture et pêche	2797	2007-05-07

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Justice et consommateurs	FRATTINI Franco

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
06/04/2005	Publication de la proposition législative	COM(2005)0123	Résumé
22/06/2005	Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1ère lecture		
05/10/2006	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		Résumé
06/11/2006	Vote en commission,1ère lecture		
28/11/2006	Dépôt du rapport de la commission, 1ère lecture	A6-0427/2006	
04/12/2006	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		
14/12/2006	Décision du Parlement, 1ère lecture	T6-0590/2006	Résumé
14/12/2006	Résultat du vote au parlement		
07/05/2007	Adoption de l'acte par le Conseil après la 1ère lecture du Parlement		
23/05/2007	Signature de l'acte final		
23/05/2007	Fin de la procédure au Parlement		
06/06/2007	Publication de l'acte final au Journal officiel		

Informations techniques

Référence de la procédure	2005/0047(COD)
Type de procédure	COD - Procédure législative ordinaire (ex-procedure codécision)
Sous-type de procédure	Note thématique
Instrument législatif	Décision
Modifications et abrogations	Abrogation 2011/0365(COD) Modification 2012/0253(COD)
Base juridique	Traité CE (après Amsterdam) EC 062-p2
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/6/27943

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE368.064	14/02/2006	
Amendements déposés en commission		PE370.169	09/03/2006	
Avis de la commission	AFET	PE369.925	23/03/2006	
Avis de la commission	BUDG	PE367.784	28/03/2006	
Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture				

unique		A6-0427/2006	28/11/2006	
Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique		T6-0590/2006	14/12/2006	Résumé

Conseil de l'Union

Type de document	Référence	Date	Résumé
Projet d'acte final	03691/1/2006	23/05/2007	

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base législatif	COM(2005)0123	06/04/2005	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2005)0435	06/04/2005	
Document de base législatif complémentaire	COM(2005)0123/2	24/05/2006	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2006)0239	24/05/2006	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2007)0303	24/01/2007	
Document de suivi	COM(2011)0448	20/07/2011	Résumé
Document de suivi	SEC(2011)0940	20/07/2011	
Document de suivi	COM(2011)0857	09/12/2011	Résumé
Document de suivi	C(2011)9771	22/12/2011	
Document de suivi	COM(2014)0235	23/04/2014	Résumé
Document de suivi	COM(2018)0456	12/06/2018	Résumé
Document de suivi	SWD(2018)0336	12/06/2018	

Parlements nationaux

Type de document	Parlement /Chambre	Référence	Date	Résumé
Contribution	PT_PARLIAMENT	COM(2014)0235	05/10/2015	

Autres Institutions et organes

Institution/organe	Type de document	Référence	Date	Résumé
CofR	Comité des régions: avis	CDR0144/2005	16/11/2005	

EESC	Comité économique et social: avis, rapport	CES0234/2006	14/02/2006	

Informations complémentaires		
Source	**Document**	**Date**
Commission européenne	EUR-Lex	

Acte final	
Décision 2007/0574 JO L 144 06.06.2007, p. 0022	Résumé

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

2005/0047(COD) - 09/12/2011 - Document de suivi

Le présent rapport porte sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du **Fonds pour les frontières extérieures** pendant la période 2007-2009.

Ce rapport rappelle tout d'abord que, pour la période 2007-2013, le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», s'est vu allouer un montant total de 4.032,23 millions EUR. Ce programme consiste en **4 Fonds** et a pour objectif d'assurer un partage équitable des responsabilités entre les États membres en ce qui concerne la charge financière liée à l'instauration d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union et à la mise en œuvre de politiques communes en matière d'asile et d'immigration. L'un de ces Fonds est le Fonds pour les frontières extérieures, et était doté d' une enveloppe totale de **1,82 milliard EUR**. Ce montant a été complété par les contributions des États associés à Schengen (Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein), qui participent au Fonds depuis 2010.

Le présent rapport expose les résultats obtenus pour les programmes annuels de 2007, 2008 et 2009, compilés sur la base des rapports soumis par les États membres et contribue au processus de réflexion relatif aux futurs instruments. Le moment de sa présentation a été en effet choisi pour aider le Parlement européen et le Conseil à élaborer le prochain cadre financier pluriannuel. Il ne vise pas à fournir une évaluation complète et finale du Fonds.

Ressources de l'Union mises à la disposition des États membres et financements nationaux complémentaires : au cours de la période de référence, près de 30% de l'enveloppe globale ont été consacrés à des actions mises en œuvre dans le cadre tant d'une gestion partagée que d'une gestion directe, pour un montant de 525 millions EUR. Au cours des trois premières années, 69 programmes annuels ont été approuvés, correspondant à un engagement de ressources de l'Union d'un montant de plus de 434 millions EUR. Les **principaux bénéficiaires** furent l'**Espagne** (94,4 millions EUR), l' **Italie** (59,8 millions EUR) et la **Grèce** (50,7 millions EUR). Les fonds alloués à ces trois pays représentent, ensemble, près de 50% du total disponible pour tous les États participants.

Ressources de l'UE réservées aux actions communautaires et aux actions spécifiques : un montant de 13.591.710 EUR a été engagé pour la mise en œuvre des actions communautaires pendant la période de référence. Il couvre 14 projets de coopération entre les États membres concernant les officiers de liaison «immigration» et 4 projets pour l'établissement de centres communs de traitement des demandes de visa dans les pays tiers.

Évaluation par les États membres : la plupart des États membres ont, globalement, évalué de manière positive les résultats des actions cofinancées par le Fonds, qualifiant de « réelles et efficaces » les possibilités de projets offertes par le Fonds. Nombre d'entre eux ont cependant souligné les difficultés rencontrées au cours de sa mise en œuvre et ont suggéré une **simplification du cadre réglementaire** : i) les deux premières années ont été caractérisées par un certain degré d'incertitude et de retards dans l'adoption du cadre réglementaire et des programmes annuels ; ii) les règles relatives à l'éligibilité des dépenses ont été jugées complexes et lourdes ; iii) le principal obstacle à une mise en œuvre en temps utile des actions financées par le Fonds tenait aux procédures d'appel d'offres. Les procédures nécessitaient une planification anticipée, des consultations internes avec d'autres organismes publics et, parfois, leur consentement. Ces procédures comportaient généralement plusieurs étapes et le résultat final pouvait ne pas être satisfaisant. Plusieurs États membres se sont heurtés à ce type de difficultés, avec des répercussions négatives potentiellement graves sur leur consommation du budget. Dans un petit nombre de cas, certains projets ont dû être interrompus voire supprimés. Afin d'aplanir ces difficultés, la Commission a procédé à trois révisions des modalités de mise en œuvre, qui ont mené à une extension de la période d'éligibilité et à d' importantes simplifications des règles d'éligibilité.

Évaluation par la Commission : la Commission estime que, malgré les difficultés du début et certains problèmes spécifiques liés aux règles et à la mise en œuvre, le Fonds a été à la hauteur de ses objectifs. Pour la période 2007-2009, **il a clairement rempli son rôle en orientant l'aide de l'Union afin de stimuler les investissements aux frontières** et dans les consulats dans l'intérêt de l'Espace Schengen dans son ensemble. Le Fonds a activement participé à l'essor d'importants projets de l'UE. Á ce titre, il a contribué de manière sensible à **faire progresser la gestion intégrée des frontières** et l' utilisation des nouvelles technologies afin de faciliter les déplacements légitimes. Outre le développement du système d'information Schengen et du système d'information sur les visas, le Fonds a financé des projets pilotes relatifs à l'introduction de contrôles automatisés aux frontières et à la préparation du programme d'enregistrement des voyageurs. La participation financière du Fonds à ces mesures, même si elle n'a été que relativement modeste, a permis d'acquérir, lors du développement de ces systèmes novateurs, une expérience précieuse qui contribuera significativement aux futurs travaux de la Commission sur le «concept de frontières intelligentes». À cet égard, les États membres sont encouragés à inclure des lecteurs d' empreintes digitales dans leurs projets d'automatisation du contrôle aux frontières, afin de garantir leur durabilité dans la perspective de l'instauration du système d'enregistrement des entrées et des sorties et du programme d'enregistrement des voyageurs (**initiative sur les frontières intelligentes**). Le Fonds s'est également révélé très utile pour stimuler, à très brève échéance, les investissements en faveur des régions vulnérables, comme la Méditerranée.

Il a en outre contribué à améliorer la gestion des frontières extérieures de l'UE, à lutter contre l'immigration clandestine et à renforcer la coopération entre les États membres, comme en témoignent les résultats suivants:

- grâce aux investissements effectués, les États membres ont bénéficié d'améliorations techniques remarquables aux frontières extérieures et aux points de passage frontaliers, ce qui a permis un renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, un contrôle plus efficace du trafic frontalier et une meilleure coordination entre les différents services répressifs au niveau national. Le Fonds a dès lors contribué aux **efforts déployés par les États membres pour gérer efficacement les frontières extérieures, et en particulier pour lutter contre les entrées illégales dans l'Espace Schengen, en consolidant les investissements antérieurs (Facilité Schengen)** et en renforçant le système de gestion intégrée des frontières de l'UE;
- dans le cadre des programmes annuels 2007, 2008 et 2009, les États membres ont acheté et mis à niveau l'équipement nécessaire pour le VIS et le SIS II, permettant une connexion graduelle des plateformes nationales aux systèmes centraux. Étant donné que tous les États membres participants doivent avoir dûment développé leurs systèmes nationaux pour assurer le bon fonctionnement de ces projets européens dans leur ensemble, le Fonds, agissant en tant que cadre financier à long terme, s'est révélé crucial pour la mise en œuvre de ces projets informatiques communs;
- les États membres ont consacré les autres ressources du Fonds à des mesures visant à améliorer la procédure de délivrance des visas, en investissant dans des équipements technologiques modernes (notamment, des dispositifs de saisie des données biométriques) et en renforçant la sécurité des bureaux consulaires. Ces mesures ont contribué à accélérer le traitement des demandes de visas, à améliorer la qualité des services et à garantir un traitement juste et équitable des demandeurs de visa.

Recommandations pour la fin de la période pluriannuelle : à partir de 2011, les États ont été invités à élaborer un programme d'action spécifiquement axé sur la réalisation d'un certain nombre d'objectifs stratégiques clés, conformément à l'esprit de l'acte de base, qui prévoit que la Commission et les États membres veillent à la cohérence de l'intervention du Fonds et de celle des États membres avec les actions, politiques et priorités de l'Union. L' objectif général est d'insister sur la cohérence avec les principales priorités communes de l'UE en vue d'une gestion efficace des flux migratoires.

En conséquence, les États membres ont été invités à **concentrer les ressources disponibles au titre du Fonds sur les investissements nécessaires dans le cadre des 5 objectifs suivants**:

1. mise en place du SIS II;
2. déploiement du VIS dans les consulats et aux points de passage frontaliers;
3. coopération consulaire entre les États membres;
4. renforcement du système européen de surveillance; et
5. introduction de nouvelles technologies permettant de fluidifier les franchissements des frontières, en particulier les systèmes de contrôle automatisé aux frontières.

Les crédits alloués au titre du Fonds pour 2011 ont essentiellement pour objet de répondre aux exigences de l'UE dans ces domaines, et cette stratégie sera renforcée pour la période 2012-2013.

Le rapport indique par ailleurs qu'à l'avenir **les États membres pourraient explorer de manière plus intensive les possibilités d'élaboration de projets pluriannuels**, conformément au cadre réglementaire, ce qui réduirait l'incidence des procédures de sélection et créerait un cadre de planification pluriannuelle stable.

La Commission reconnaît également que dès que les 5 objectifs stratégiques susmentionnés et les autres objectifs de renforcement des capacités seront atteints, les ressources disponibles au titre du Fonds pourraient également **servir à poursuivre des investissements passés réalisés à l'aide de fonds européens**. Il se peut dès lors que de futures actions concernent le financement d'activités de maintenance, de réparation et de mise à niveau liées à des investissements réalisés dans le cadre de précédents programmes annuels. Cela vaudrait également en cas d'urgence.

Étapes ultérieures : la prochaine étape pour le Fonds est le rapport d'évaluation *ex post* pour 2007-2010. En vertu de l'acte de base, le rapport de la Commission doit être présenté au plus tard le 31 décembre 2012.

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

2005/0047(COD) - 24/05/2006 - Document de base législatif complémentaire

Le 6 avril 2005, Commission a publié une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil visant à établir pour 2007-2013 un Fonds pour les frontières extérieures relevant du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» : **se reporter à la proposition initiale de la Commission (voir résumé du 06/04/2005).**

A l'époque, la dotation prévue pour ce Fonds spécifique était de 2,135 milliards EUR.

À la suite de la signature, le 17 mai 2006, de l'accord interinstitutionnel (AII) concernant le cadre financier pour la période 2007-2013, la Commission a adopté une série de propositions modifiées relatives aux nouveaux instruments financiers dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice tenant compte, en particulier, des montants adaptés à la lumière de l'AII : **pour connaître le détail de ces adaptations et des montants y afférents, se reporter à la fiche financière**.

S'agissant des ressources financières, le nouveau montant à prendre en considération pour le Fonds FRONTEX sera de 1,820 milliards EUR (**pour détails, voir fiche financière**).

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

2005/0047(COD) - 24/05/2006

Ensemble des propositions législatives faisant suite à l'AII sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière

Le 17 mai 2006, le Conseil, le Parlement européen et la Commission concluaient un Accord interinstitutionnel (AII) sur le cadre financier 2007-2013 (se reporter à la fiche de procédure ACI/2004/2099) permettant d'ancrer les priorités politiques de l'Union élargie dans un cadre financier stable pour 7 ans. Les institutions de l'Union et les États membres doivent maintenant assurer la meilleure utilisation possible des moyens financiers disponibles et garantir la qualité de leur mise en œuvre. Conformément au principe de subsidiarité, l'intervention à l'échelon européen devra apporter une réelle valeur ajoutée aux actions nationales, régionales ou locales.

Sur un plan plus technique, l'AII marque une étape cruciale vers l'objectif final de doter l'Union de programmes opérationnels dès 2007. Il s'agit maintenant poursuivre les efforts pour faire aboutir chaque dossier législatif. Dans le cadre des négociations sur le cadre financier 2007-2013, le Parlement européen, la Commission et le Conseil ont adopté en octobre 2005 une déclaration conjointe dans laquelle ils s'engageaient à poursuivre leurs travaux sur les propositions législatives en discussion, puis, une fois l'AII adopté, et sur base de propositions modifiées, à parvenir à un accord sur chacune de celle-ci. C'est pourquoi, en vertu de l'article 250, par.2 du TCE, et en vue de faciliter l'adoption des actes concernés, la Commission a adopté 30 propositions, dont 26 propositions modifiées et 4 propositions nouvelles :

En ce qui concerne les **propositions modifiées à la suite de l'AII**, la liste des procédures concernées est, à ce stade, la suivante :

- Programmes portant sur la politique extérieure de l'Union et la coopération au développement :
  - Ø **COD/2004/0219** (Instrument européen de voisinage)
  - Ø **COD/2004/0220** (Aide de l'Union à la coopération au développement)
- Programme « Solidarité et flux migratoires » (JAI):
  - Ø **COD/2005/0046** (Fonds européen pour les réfugiés)
  - Ø **COD/2005/0047** (Fonds FRONTEX)
  - Ø **COD/2005/0049** (Fonds européen pour le retour)
- Programme « Droits fondamentaux et Justice » (JAI) :
  - Ø **COD/2005/0037/A** (DAPHNÉ)
  - Ø **COD/2005/0037/B** (lutte contre la consommation de drogue)
- Programme-cadre de RDT et programmes spécifiques :
  - Ø **COD/2005/0043** (Programme-cadre de Recherche technologique et innovation)
  - Ø **CNS/2005/0044** (Programme de Recherche nucléaire)
  - Ø **CNS/2005/0184** (Centre commun de recherche - CCR)
  - Ø **CNS/2005/0185** (Programme spécifique Coopération transnationale)
  - Ø **CNS/2005/0186** (Programme spécifique Idées et recherche exploratoire)
  - Ø **CNS/2005/0187** (Programme spécifique Formation des chercheurs)

- Ø **CNS/2005/0188** (Programme spécifique Capacités de la RDT)
- Ø **CNS/2005/0189** (Programme spécifique au moyen d'actions directes du CCR)
- Ø **CNS/2005/0190** (Programme spécifique Energie de fusion, fission nucléaire et de radioprotection)

- Programme dans le domaine le domaine de l'emploi et de la solidarité sociale : **COD/2004/0158**
- Programmes dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation :
  - Ø **COD/2004/0152** (Jeunesse)
  - Ø **COD/2004/0153** (Éducation tout au long de la vie)
- Programme-cadre dans le domaine de la protection des consommateurs et de la santé publique :
  - Ø **COD/2005/0042/A** (Santé publique)
  - Ø **COD/2005/0042/B** (Consommateurs)
- Programme dans le domaine de l'énergie, de l'environnement et des transports :
  - Ø **COD/2004/0218** (LIFE+)
  - Ø **COD/2004/0154** (Réseaux transeuropéens dans le domaine de l'énergie et du transport)
  - Ø **CNS/2004/0221** (financement du démantèlement de la centrale de Bohunice)
- GALILEO (radionavigation par satellite) : **COD/2004/0156**

En ce qui concerne **les nouvelles propositions**, la Commission a d'ores et déjà proposé les 3 propositions suivantes portant sur la politique agricole et le développement rural ainsi que sur la politique de la pêche et de l'aquaculture :

- Ø **CNS/2006/0081** (pêche et aquaculture)
- Ø **CNS/2006/0082** (développement rural)
- Ø **CNS/2006/0083** (politique agricole commune).

La Commission indique également que certains actes législatifs ne font pas partie de ce paquet soit parce que ces derniers ont déjà fait l'objet d'un accord politique depuis le 17 mai (date de l'adoption de l'AII), soit parce que la décision sur l'AII n'a ou n'aura pas d'influence sur la proposition initiale de la Commission.

Pour tous les autres (et qui figurent dans la liste des procédures ci-avant), les modifications apportées par la Commission permettront de prendre en compte le contenu de l'AII uniquement de manière simplifiée (en ne prenant en compte que l'approche financière) ou de manière plus détaillée, lorsque la structure ou le contenu de l'acte ont été revus.

Certains actes intègrent en outre les amendements proposés par le Parlement européen au cours de la 1ère lecture (amendements acceptés et intégrés par la Commission dans le cadre d'une proposition modifiée traditionnelle) et une proposition a été scindée en 2 propositions distinctes à la demande du Parlement et du Conseil.

Sur base de ces différents actes revus ou nouveaux, la Commission invite maintenant le Parlement européen et le Conseil à poursuivre et à conclure leurs travaux afin de permettre à ces instruments juridiques de démarrer dès janvier 2007.

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

2005/0047(COD) - 20/07/2011

La Commission présente une communication sur l'application des critères de répartition des ressources entre les États membres au titre du Fonds pour les frontières extérieures, du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour le retour. Ces fonds - avec le Fonds européen pour les réfugiés - s'inscrivent dans le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», mis en place par L'Union européenne pour la période de 2007 à 2013, et doté d'une enveloppe totale de 4,02 milliards EUR.

Le rapport expose la **méthode d'application des critères de répartition des ressources**, alors que le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne décrit en détail les résultats obtenus dans les États membres. La présentation des données, de la méthodologie utilisée et des résultats de l'application des critères qui figure dans ces documents est susceptible d'alimenter la réflexion des États membres, des autres institutions et des parties intéressées, sur l'avenir des financements par l'UE dans le domaine de la gestion des flux migratoires au titre du prochain cadre financier pluriannuel

Mécanismes d'allocation des ressources allouées au titre des Fonds : les Fonds sont principalement mis en œuvre par les États membres, dans le cadre de la méthode de mise en œuvre partagée. Pour chaque Fonds, la répartition annuelle des ressources financières disponibles de l'UE entre les États membres repose sur **des critères spécifiques et objectifs** reflétant la situation de l'État membre concerné: par exemple, i) l'étendue des frontières extérieures à protéger et le nombre de personnes qui les franchissent; ii) le nombre de ressortissants de pays tiers en résidence légale à intégrer dans la société; ou iii) le nombre de décisions de renvoi à exécuter. La définition des critères constitue l'expression la plus concrète du principe de solidarité sous tendant les Fonds, c'est à dire que les États membres les plus affectés par la gestion des flux migratoires devraient bénéficier davantage du financement de l'UE.

Chaque année, la Commission s'appuie tant sur les statistiques UE d'EUROSTAT que sur des données ad hoc fournies par les États membres aux fins de ces calculs. Le présent rapport se fonde principalement sur les **calculs ayant trait aux exercices 2007 à 2011**, qui sont définitifs. Le processus de collecte de données a été renforcé à la suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 862/2007 sur les statistiques en matière de migrations.

Les actes de base des quatre Fonds sont entrés en vigueur durant l'été 2007, quelques semaines avant le devoir de remise des premiers calculs aux fins de la répartition des ressources entre les États membres. **Les principales constatations** de la communication sont les suivants :

- Grâce aux travaux préparatoires menés conjointement par la Commission et les États membres sur les données concernant les montants alloués avant l'entrée en vigueur de ces actes de base, **la Commission a été en mesure de présenter aux États membres pour juillet 2007, les informations portant sur les montants alloués pour 2007 et 2008**. En combinaison avec les extrapolations pour la période 2009 2013, ces chiffres ont orienté les États membres lors de la fixation du cadre financier indicatif à la base de la stratégie pluriannuelle en matière de mise en œuvre des Fonds.

- Durant les exercices 2007 à 2011, **les principes et les méthodes de travail relatifs à la collecte des données**, mis en place et précisés progressivement chaque année, ont porté leurs fruits. La Commission a en général été en mesure de présenter les calculs aux États membres dans les délais.

- **Le règlement sur les statistiques en matière de migrations** constitue de plus en plus la pierre angulaire du système de collecte des données au titre du Fonds pour le retour et du Fonds pour l'intégration. Le système mis en place pour la collecte des données aux fins du Fonds pour les frontières extérieures s'avère également approprié. Les contrôles institués dans chaque système, même s'ils ne sont pas toujours optimaux, constituent néanmoins une base solide sur laquelle il convient de continuer à fonder les calculs pour les exercices futurs.

- S'agissant des **définitions de la collecte des données**, certaines différences peuvent subsister. Des solutions pratiques ont été trouvées bilatéralement et les efforts visant à encore améliorer la coopération et les échanges de données entre les États membres et la Commission (y compris Eurostat) seront poursuivis.

- Un **programme spécifique d'assurance de qualité des statistiques** a été mis en place par Eurostat et les efforts de poursuite de l'amélioration qualitative seront menés de façon continue.

- La quantité et la complexité des données à collecter et contrôler chaque année génèrent une **charge administrative** récurrente pour les États membres et la Commission. Il pourrait exister des moyens présentant un ratio coût-efficacité plus favorable pour veiller à l'application de clés de répartition reflétant le principe de solidarité qui sous-tend les Fonds.

Le Fonds pour les frontières extérieures : la répartition finale des ressources indique que les principaux bénéficiaires du Fonds ont été les États membres qui assument la responsabilité la plus élevée dans la mise en œuvre de la politique commune de gestion des frontières extérieures:

- l'Espagne, la Grèce et l'Italie perçoivent 48% du montant alloué au titre du Fonds pour la période 2007-2011;
- en outre, si l'on ajoute la France, Malte et Chypre aux trois principaux bénéficiaires, la répartition du Fonds montre que 60% de l'aide financière se concentre sur les États membres situés en bordure de la Méditerranée et de la zone des îles Canaries;
- les États membres possédant une frontière terrestre à l'Est (Pologne, Hongrie, Finlande, Slovénie, Roumanie, Lituanie, Estonie, Bulgarie, Lettonie et Slovaquie) bénéficient quant à eux de 25% du montant total alloué;
- les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans le cadre de la gestion intégrée des frontières dans l'UE.
- le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers : les cinq principaux bénéficiaires sont l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Allemagne et la France, qui ont reçu près de 70% des montants alloués. Compte tenu de l'importance de l'immigration vers ces États membres et des défis auxquels l'UE a dû faire faire en la matière entre 2007 et 2010, les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans l'UE.

Le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers : les cinq principaux bénéficiaires sont l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Allemagne et la France, qui ont reçu près de 70% des montants alloués. Compte tenu de l'importance de l'immigration vers ces États membres et des défis auxquels l'UE a dû faire faire en la matière entre 2007 et 2010, les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans l'UE.

Le Fonds européen pour le retour : les trois principaux bénéficiaires sont la Grèce, le Royaume-Uni et l'Espagne. Avec la France, l'Italie et l'Allemagne, ces pays ont reçu près de 67% des montants alloués. Compte tenu de l'intensité de la pression migratoire exercée sur ces pays et du transfert progressif de l'afflux d'entrées illégales des côtes espagnoles (îles Canaries) vers l'axe de la Méditerranée centrale en direction des frontières grecques, avec l'Albanie et la Turquie, les résultats sont conformes à la finalité du Fonds, qui est un instrument de solidarité financière dans le cadre de la gestion des retours dans l'UE.

En conclusion, la Commission estime que **les résultats de l'application des critères sont généralement perçus comme satisfaisants**, dans la mesure où ces critères ont permis de concentrer l'essentiel des ressources de l'UE disponibles sur les États membres les plus affectés par les défis posés par la gestion des flux migratoires de ressortissants de pays tiers vers l'Union européenne. En conséquence, la Commission considère **qu'il n'y a pas lieu de présenter des propositions de modification** des critères.

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

2005/0047(COD) - 14/12/2006 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

En adoptant le rapport de codécision de Mme Barbara **KUDRYCKA** (PPE-DE, PL), le Parlement européen se rallie totalement à la position de sa commission des libertés publiques et approuve en une seule lecture la proposition de la Commission visant à instituer un Fonds européen pour les frontières extérieures (FRONTEX) pour la période 2007-2013 en tenant compte du dernier état des travaux du Conseil. Ce faisant, le Parlement a approuvé en Plénière une série d'amendements visant à faire en sorte que le Fonds contribue à la mise en place d'un **système commun de gestion intégrée des frontières dans l'Union**.

Dans sa version consolidée, telle que figurant dans le procès-verbal de la session, la proposition intègre les modifications suivantes :

- **modification du champ d'application du Fonds** afin de préciser que ce dernier constitue un cadre cohérent englobant également le Fonds pour l'intégration des ressortissants de pays tiers (CNS/2005/0048), le Fonds européen pour le retour (COD/2005/0049) et le Fonds européen pour les réfugiés (FER) (COD/2005/0046), en vue de renforcer l'ELSJ et d'appliquer pleinement le principe de solidarité entre les États membres ;
- **clarification de certaines définitions** : la « frontière extérieure » est redéfinie de telle sorte qu'elle englobe également les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, les aéroports et ports fluviaux et les ports maritimes. Á cela s'ajoute la définition d'une « frontière extérieure temporaire » dans l'attente de l'application intégrale de l'acquis Schengen à tous les États membres ;
- **modification de l'objectif général du Fonds** afin de préciser qu'il vise à : i) mettre en place une organisation efficace des tâches de contrôle et de surveillance des frontières ; ii) assurer la gestion efficace des flux de personnes aux frontières extérieures dans le respect et la dignité de chacun ; iii) permettre l'application uniforme des dispositions du droit communautaire par les gardes-frontières ; iv) améliorer les gestion des activités organisées par les services consulaires en cas de d'afflux important de ressortissants de pays tiers à la frontière des États membres ;
- **réorientation concomitante des objectifs spécifiques du Fonds** : outre les objectifs déjà prévus par la proposition, le Fonds doit également contribuer à : i) mettre en œuvre les normes et meilleures pratiques découlant de la coopération opérationnelle entre les États membres dans le domaine du contrôle aux frontières ; ii) renforcer les échanges d'informations avec les autorités pertinentes de la gestion des frontières ainsi que les autorités chargées de l'immigration dans les États membres ;
- **réorientation des actions éligibles au titre du Fonds en conformité avec les nouveaux objectifs :** en particulier, i) élaboration de nouvelles méthodes de travail, de mesures logistiques et de technologies de pointe pour renforcer le contrôle systématique des personnes à l'entrée comme à la sortie des points de passage frontaliers; ii) promotion de l'utilisation du Manuel pratique commun à l'intention des gardes-frontières ; iii) modernisation des centres d'accueil des personnes en attente à la frontières ; iv) modernisations des infrastructures nécessaires à la procédure de demande de visa ; v) précision apportée aux types d'appareils opérationnels pouvant servir à la surveillance aux frontières (senseurs, appareils de vidéosurveillance, terminaux VIS ou FADO) ;
- **précision apportée à la portée des actions d'intérêt communautaire** : seraient couverts dans une limite de **6%** des ressources disponibles : i) l' amélioration des activités consulaires en cas de flux de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres avec l'aide des officiers de liaison (OLI) pour l'immigration ; ii) la fourniture de services de soutien aux États membres en cas de situations d'urgence aux frontières extérieures de l'UE ;
- **clarification du chapitre II du dispositif (principes de l'aide)**: prévision d'un examen à mi-parcours du Fonds ; suppression du principe d' additionnalité et prévision de nouveaux types de partenariats dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds ;
- **clarification du chapitre III du dispositif (cadre financier)** : i) des aménagements ont été apportés à la répartition annuelle des ressources affectées aux États membres pour les actions éligibles (30% pour les frontières terrestres extérieures, 35% pour les frontières maritimes extérieures, 20% pour les aéroports et 15% pour les bureaux consulaires) ; ii) la structure du financement a été modifiée de telle sorte que chaque État membre reçoive une enveloppe en fonction de critères précis (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…). D'autres critères ont également été fixés pour fixer le cadre précis des financements possibles par « type » de frontière éligible (maritime, aéroportuaire, …) ; iii) pour appuyer le travail de calcul des besoins en financements des États membres, des statistiques seront produites annuellement auxquelles l'Agence FRONTEX sera associée ; iv) le calcul des besoins des États membres pour une frontière donnée sera également fonction du facteur de risque à cette frontière spécifique (facteur 0 à 8 en fonction du type de menaces pesant sur la frontière concernée) ; v) la structure du financement a été modifiée afin de prévoir que la contribution communautaire à certaines actions puisse atteindre jusqu'à 75% du coût des projets dans certains cas ; vi) les projets spécifiques d' assistance technique à l'initiative de la Commission pourront atteindre jusqu'à 500.000 EUR de la dotation annuelle du Fonds (elles pourraient notamment comprendre des actions de formation destinées aux États membres) ; vii) le montant annuel de l'assistance technique apportée aux États membres a été modifié de telle sorte qu'il soit porté à 7% du cofinancement annuel total alloué à un État membre, majoré de 30.000 EUR pour la période 2007-2010 et de 4% majoré de 30.000 EUR pour la période 2011-2013 ; viii) une série d'**actions spécifiques** ont été ajoutées à mettre en œuvre en coopération avec l'Agence FRONTEX en vue de développer un système commun de gestion intégrée des frontières extérieures remédiant aux défaillances du système actuel (pour un montant total annuel de 10 Mios EUR) ;
- **renforcement des mesures de programmation** afin de réexaminer à mi-parcours les orientations stratégiques du Fonds ; il est prévu qu'en cas d'urgence nécessitant une action immédiate (non prévisible par définition) un État membre puisse réviser jusqu'à 10% de sa dotation financière ;
- **clarification des dispositions de gestion, de contrôle et de suivi du Fonds ainsi que des modalités d'évaluation du Fonds** : un nouvel article a été introduit sur l'utilisation de l'EURO comme monnaie de base du Fonds, et des précisions ont été apportées, entre autres, au système de préfinancement des projets ainsi qu'en matière de comitologie ;
- **meilleure visibilité et complémentarité du Fonds** avec d'autres projets financés par des programmes « justice et affaires intérieures » connexes ;
- **prévision de dispositions transitoires** : prévision de montants spécifiques pour chacune des périodes de programmation envisagée et fixation d' un programme de travail spécifique pour l'année 2007.

Á noter que le budget du programme a été confirmé à hauteur de **1.820 Mios EUR** sur l'ensemble de la période de référence du Fonds (de 2007 à 2013).

Enfin, les amendements déposés par le groupe GUE/NGL ont tous été rejetés en Plénière.

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 intègrerait 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 1er janvier 2007.

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

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

2005/0047(COD) - 05/10/2006

Conscient de la nécessité d'apporter une **réponse européenne adéquate à la crise humanitaire** qui ne cesse de s'aggraver **en Méditerranée et sur la côte atlantique**, à la suite de l'augmentation spectaculaire du nombre d'immigrants arrivant aux Îles Canaries, à Lampedusa, à Malte et dans les îles grecques, le Conseil a approuvé une sérié de conclusions visant à fixer le cadre d'une gestion européenne des frontières extérieures maritimes méridionales. Cette réponse serait fondée à la fois sur la coopération avec les pays tiers et sur les principes d'une **solidarité européenne concrète** accompagnée d'un partage équitable des responsabilités entre les États membres, ainsi qu'entre ceux-ci et les pays d'origine ou de transit.

En outre, les actions européennes en Méditerranée et sur la côte atlantique devraient s'inscrire dans le cadre plus large de l'approche adoptée par l'UE en matière de gestion des migrations et de lutte contre l'immigration clandestine et devraient être compatibles avec les autres politiques menées dans en Europe orientale et dans les Balkans.

Globalement, le Conseil estime qu'une telle politique doit s'accompagner d'une approche intégrée, comprenant le lancement de nouvelles mesures destinées à renforcer le contrôle et la surveillance de la frontière maritime extérieure et à assurer la protection des personnes, sur la base de l'expérience acquise lors des opérations réalisées cette année par l'Agence FRONTEX.

Parallèlement, le Conseil demande que l'on :

- poursuive les travaux de mise au point du système de gestion intégrée de l'UE pour les frontières extérieures et de la stratégie de gestion des frontières, en tenant compte des particularités de chaque frontière, afin de disposer d'une stratégie adaptable à long terme qui permette d'atteindre les objectifs de la Communauté en la matière, en vue de l'adoption des orientations stratégiques nécessaires en décembre 2006 au plus tard;
-

œuvre, en étroite coopération avec le Parlement européen en tant que colégislateur, à l'adoption à bref délai de la proposition de règlement relatif aux équipes d'intervention rapide aux frontières présentée par la Commission;
- analyse en profondeur le rôle de l'Agence FRONTEX sur la base du rapport d'évaluation de la Commission qui sera présenté en 2007;
- s'efforce de trouver rapidement un accord sur le programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013", afin que des fonds soient disponibles pour l'adoption, dans un esprit de solidarité, de nouvelles mesures dans ce domaine.

Il invite la Commission à présenter avant la fin de 2006 une communication mettant en évidence les mesures opérationnelles supplémentaires qui peuvent être prises à court terme pour **doter l'Union des moyens nécessaires** lui permettant de prévenir et de **gérer les situations de crise en matière de migration**.

La Commission devrait notamment : i) examiner les besoins de l'Agence FRONTEX et les possibilités de renforcer son action par un accroissement de son personnel et une augmentation de sa dotation budgétaire ; ii) poursuivre l'analyse relative aux instruments internationaux du droit de la mer en vue de dégager des orientations sur les possibilités d'action dont disposent juridiquement la Communauté et ses États membres pour faire échec aux flux migratoires en haute mer; iii) examiner les moyens de garantir des conditions d'accueil et d'assistance appropriées dans les cas où des ressortissants de pays tiers, y compris des mineurs, tentent en grand nombre de pénétrer de manière illégale sur le territoire d'un État membre, en s'appuyant sur le programme général "Solidarité et gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013, dans les limites du cadre financier actuel de l'Union européenne; iv) examiner les moyens d'améliorer l'identification et le retour des immigrants clandestins (sans papiers) par la constitution de bases de données européennes.

Pour sa part, l'Agence FRONTEX est appelée à poursuivre les travaux sur la mise en place d'un système européen de surveillance capable de couvrir, dans un premier temps, l'ensemble de la frontière maritime méridionale de la Communauté et la Méditerranée (BORTEC) et de mettre en place un fichier central des équipements techniques appartenant aux États membres qui pourraient être mis à la disposition d'un autre État membre.

Le Conseil invite tout particulièrement les États membres à mettre en place un fichier central des équipements techniques, afin que l'on dispose en un point central, d'ici l'été 2007, d'une large palette d'outils et d'équipements permettant de répondre à des besoins opérationnels pour les frontières maritimes.

Il se propose en outre de travailler en étroite coopération avec les pays tiers d'origine et de transit pour mettre au point des activités opérationnelles adaptées et développer les moyens dont disposent ces pays pour faire face aux flux d'immigration clandestine. La coopération avec les pays d'origine et de transit devrait s'appuyer sur une responsabilité mutuelle et une volonté de toutes les parties de gérer les flux migratoires.

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,…).

Á 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 1er janvier 2007. La décision fera l'objet d'une révision par le Conseil avant le 30 juin 2013.

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

2005/0047(COD) - 12/06/2018

La Commission a présenté des rapports d'évaluation ex post pour la période 2011-2013 des actions cofinancées par les quatre Fonds relevant du programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires». Le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (SOLID) est composé de quatre instruments (les «Fonds SOLID»): le Fonds européen pour les réfugiés (FER), **le Fonds pour les frontières extérieures (FFE**), le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI) et le Fonds européen pour le retour (FR). L'objectif du programme général SOLID était d'apporter une aide financière aux États membres pour les aider à mieux gérer les frontières extérieures de l'Union et à mieux mettre en œuvre les politiques communes relatives à l'asile et à la migration.

Ce résumé concerne le **Fonds pour les frontières extérieures (FFE**), qui a été créé en vue de protéger et de **gérer les frontières extérieures de l' Union**, en mettant l'accent sur l'organisation efficace des contrôles et la gestion des flux de personnes, l'application uniforme de la législation européenne par des garde-frontières et l'amélioration des services consulaires.

De manière générale, les États membres ont considéré les objectifs du FFE comme **pertinents** par rapport à leurs besoins relatifs à la gestion des frontières extérieures de l'Union et au traitement des visas Schengen.

Le rapport fait les remarques suivantes sur le FFE :

- en 2007-2010 et 2011-2013, les **enveloppes les plus élevées** ont été allouées aux trois mêmes États membres: l'Italie, l'Espagne et la Grèce. En outre, le FFE a été **suffisamment flexible** pour répondre aux besoins changeants suscités par le début de la crise migratoire en allouant des ressources supplémentaires aux États membres concernés dans le cadre d'actions d'urgence ;
- le FFE a **contribué de manière décisive** à l'application de l'acquis de Schengen étant donné à la fois la hausse des flux migratoires observée depuis 2011 et les contraintes financières pesant sur de nombreux États membres à l'époque. Les actions du FFE pour la période 2011-2013 ont contribué de manière positive à établir progressivement un système commun de gestion intégrée des frontières en **soutenant des contrôles harmonisés des personnes auxpoints de passage frontaliers (PPF)** dans le cadre de programmes de formation, la construction et la modernisation des PPF et l'acquisition de véhicules, de navires et d'avions utilisés pour les patrouilles frontalières. Cependant, seuls quelques États membres ont indiqué que le soutien du Fonds était essentiel pour faire l'acquisition de technologies de pointe aux frontières extérieures de l'Union ;

- le Fonds a également contribué à **remédier à la fragmentation des systèmes d'échange d'informations des États membres** en soutenant la mise en place, au niveau national, de systèmes européens tels que le VIS, le SIS II et EUROSUR. Dans un contexte où les financements nationaux étaient rares, le Fonds a permis de garantir que ces systèmes deviennent opérationnels car il a contribué à finaliser leurs éléments constitutifs ;
- au cours des périodes 2007-2010 et 2011-2013, le FFE a contribué de façon modeste à instaurer une **coopération consulaire** entre les États membres et les pays tiers ;
- dans l'ensemble, les **investissements du FFE** ont été considérés comme durables: la plupart des actifs acquis et les connaissances générées étaient toujours utilisés au moment de l'évaluation. Des activités menées dans le cadre du FSI de se sont appuyées sur les résultats du FFE. Quelques projets spécifiques ont fait face à des contraintes financières et ont donc posé des problèmes de durabilité, tels que le déploiement d'officiers de liaison «Immigration» dans des pays tiers ;
- les investissements du FFE se sont avérés complémentaires et cohérents avec les activités financées au titre d'autres Fonds, avec les activités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, ainsi qu'avec les investissements nationaux. La valeur ajoutée du FFE a été considérée comme particulièrement élevée dans les États membres aux ressources financières limitées ou sur lesquels pesaient de strictes contraintes budgétaires.

Le rapport fait quelques observations communes aux quatre fonds. Dans le cas du FFE, les principaux constats ont déjà été pris en considération dans le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), qui a succédé au FFE. Le rapport note à cet égard que **l'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation efficaces**, communs à tous les États membres, avec des valeurs de référence et des objectifs, a constitué un problème crucial pour l'évaluation des Fonds SOLID. Ce problème a été réglé via le FAMI et le FSI, qui ont succédé aux fonds SOLID, avec une première liste d'indicateurs communs incluse dans la base juridique et un cadre commun de suivi et d'évaluation.

De plus, **une plus grande flexibilité** a été incluse dans les mécanismes d'attribution pour les fonds, mais, la clé de répartition déséquilibrée des fonds reste un problème important qui doit encore être résolu dans le prochain cadre financier pluriannuel.

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

2005/0047(COD) - 23/04/2014 - Document de suivi

La Commission présente un rapport d'évaluation *ex post* sur la mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2010.

Objectifs du rapport: la décision portant création du Fonds pour les frontières extérieures (FFE) impose à la Commission l'obligation de présenter un rapport d'évaluation *ex post* sur la mise en œuvre du FFE au cours de la période 2007-2010 au plus tard le 31 décembre 2012. Ce rapport doit s'appuyer sur les rapports nationaux d'évaluation des résultats et de l'incidence des actions nationales cofinancées par le FFE. Il énonce les principales constatations *ex post* de 26 pays participants. Ces pays représentent ensemble une enveloppe financière de **630 millions EUR, soit 40% du budget total du FFE**.

Le rapport évalue en particulier la pertinence, l'efficience, l'efficacité, la complémentarité et la valeur ajoutée du FFE de 2007 à 2010.

Pour rappel, le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) a été créé pour la période 2007-2013 et était doté d'un budget de 1.858 millions EUR. Il faisait partie du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», qui disposait d'un budget total de 4.032,23 millions EUR.

Le FFE a pour objectif de soutenir la mise en place de capacités uniformes de gestion des flux migratoires et d'appliquer des normes communes en matière de gestion des frontières et des visas dans l'espace Schengen. Il a été créé afin de promouvoir la solidarité entre les États membres en leur fournissant une aide financière pour la gestion de leurs flux migratoires et en contribuant à l'élaboration d'un **système commun intégré de gestion des frontières**.

Le FFE est mis en œuvre dans 28 pays et fonctionne sur la base d'un programme stratégique pluriannuel qui couvre toute la période de programmation. Les dotations financières annuelles sont négociées séparément et inscrites dans les programmes annuels.

Principales conclusions: après avoir analysé les rapports des États membres et les informations provenant d'autres sources, la Commission conclut que **le FFE a atteint ses objectifs** en dépit de quelques retards dans la mise en œuvre. Avec un taux d'exécution moyen extrêmement satisfaisant de 86,7%, le FFE remplit son rôle d'instrument de l'UE destiné à cofinancer les investissements dans les frontières extérieures et dans les consulats des pays participants. Ce faisant, il sert les intérêts de l'espace Schengen dans son ensemble et produit des résultats concrets et durables.

Au cours de la période examinée, les investissements du FFE se sont traduits par:

- 3,6 millions de missions de patrouille,
- une diminution générale du temps moyen de réponse,
- l'installation de systèmes de surveillance le long de **8.279 kilomètres** de frontières extérieures.

Parmi les autres réalisations, on note : i) la modernisation d'un tiers à 100% des équipements des points de passage frontaliers des États membres, réduisant les temps d'attente pour les voyageurs soumis à un contrôle ; ii) la délivrance de **1,8 million de visas** par de nouveaux consulats ou des consulats rénovés, et 378 consulats **reliés au VIS central** ; iii) la liaison du SIS à 120 acteurs institutionnels supplémentaires.

La réussite du FFE est en partie le fruit de sa spécialisation. En mettant l'accent sur la gestion des frontières extérieures et la délivrance des visas, il prévient la dispersion de ses ressources.

Les dépenses semblent avoir été réparties assez uniformément entre les priorités du FFE. Les États membres ont néanmoins consacré **moins de ressources à l'amélioration de leurs consulats et à la délivrance des visas**. Ces mesures profitent généralement aux ministères des affaires étrangères des États membres, qui ne s'occupent pas directement de la gestion des frontières. Le rapport indique dès lors qu'il serait utile de créer **un mécanisme flexible permettant aux institutions compétentes de participer plus complètement**.

Étant donné qu'il s'agissait de la première tentative de partager la gestion d'un fonds soutenant un domaine d'activité si imprévisible, certaines contraintes étaient inévitables. Elles ont été aggravées par le fait que le financement devait être calculé et alloué sur une base annuelle, ce qui a eu une incidence sur le calendrier de mise en œuvre. Dans la plupart des cas, ces contraintes ont toutefois été surmontées grâce à l'approche efficiente et novatrice des pays participants.

De son côté, la Commission a fourni un accompagnement constant, simplifié les règles de mise en œuvre et dégagé un financement pour l'entretien des équipements déjà achetés avec l'aide du FFE.

Les défauts épinglés par les États membres et les enseignements tirés ont été pris en considération lors de l'établissement du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

L'objectif général consiste à élargir le champ d'action du financement de l'Union en faveur de la sécurité intérieure et de la dimension extérieure, tout en continuant de simplifier les mécanismes d'exécution et d'augmenter la flexibilité, en particulier **pour les situations d'urgence**. Un meilleur usage pourrait être fait des agences compétentes de l'Union, comme Europol et FRONTEX.

La gestion partagée doit être maintenue, en passant toutefois à une programmation pluriannuelle. Le futur Fonds pour la sécurité intérieure devrait couvrir la délivrance des visas et la gestion des frontières, mais il faudrait y ajouter un nouvel élément en intégrant **la coopération policière dans les domaines de la prévention de la criminalité et de la gestion des crises**. L'extension de la gestion partagée des fonds à la coopération policière devrait ouvrir la voie à un soutien plus ciblé et global.