



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.11.2011
COM(2011) 749 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Construire une Europe ouverte et sûre: le budget «affaires intérieures» pour 2014-2020

{SEC(2011) 1358 final}
{SEC(2011) 1359 final}

1. LE FINANCEMENT DANS LE DOMAINE DES AFFAIRES INTERIEURES

1.1. Le contexte élargi du financement dans le domaine des affaires intérieures

La création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est l'un des fondements du projet européen. Les politiques relevant des affaires intérieures contribuent à ce projet en façonnant une Europe où les personnes peuvent entrer, se déplacer et vivre librement, en ayant l'assurance que leurs droits seront respectés et leur sécurité garantie. L'adoption d'une approche intégrée de la migration et de la sécurité peut profiter à l'Union européenne ainsi qu'aux pays tiers qui en sont partenaires. Le programme de Stockholm¹ et son plan d'action² ont confirmé l'importance croissante que revêtent les politiques liées aux affaires intérieures. Il s'agit par ailleurs d'un domaine qui a subi des changements significatifs dans le cadre du traité de Lisbonne³. En matière de sécurité intérieure, la communication de la Commission intitulée «La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action»⁴ énumère des objectifs stratégiques clairs et définit les fondements d'une action concertée en vue de relever dans les années à venir les défis communs touchant à la sécurité. La coopération et la solidarité qui se sont établies au niveau de l'Union et avec les pays tiers ont permis d'accomplir des progrès notables sur la voie d'une Europe plus ouverte et plus sûre.

Or, malgré ces avancées, l'Europe reste confrontée à de nombreux défis. L'enjeu de la migration appelle une réponse globale, cohérente et efficace. En outre, les citoyens attendent de l'Union qu'elle contribue à assurer leur sécurité en luttant contre la criminalité organisée, le terrorisme et d'autres menaces. Le budget de l'UE joue un rôle essentiel en ce qu'il traduit en résultats tangibles les objectifs de l'Union dans le domaine des affaires intérieures. L'espace de liberté, de sécurité et de justice se construit à l'aide d'une série d'«outils», parmi lesquels des programmes de financement, des réseaux, des systèmes d'information à grande échelle et des agences de l'UE.

Dans sa communication du 29 juin 2011 relative au prochain cadre financier pluriannuel⁵, la Commission a proposé d'allouer 10,9 milliards d'euros (aux prix courants) aux affaires intérieures pour la période 2014-2020, les dépenses étant ainsi maintenues au niveau prévu pour la fin du cadre financier 2007-2013 et la dotation en deçà de 1 % du budget global de l'UE. Fondée sur les résultats d'évaluations et la consultation des acteurs concernés, la conception du prochain cadre financier pluriannuel fournit l'occasion de mieux aligner les dépenses effectuées au niveau de l'Union sur les objectifs stratégiques de celle-ci. Elle offre surtout la possibilité d'améliorer et de simplifier les modalités de financement. La présente communication décrit la manière dont la Commission saisit ces occasions dans le domaine des affaires intérieures.

1.2. Perspectives: les défis dans le domaine des affaires intérieures

Au cours des prochaines décennies, l'Union restera confrontée à des défis importants dans le domaine des affaires intérieures. Elle devra lutter contre la traite des êtres humains et apporter une réponse adéquate à l'immigration clandestine. Parallèlement, elle devra continuer à se

¹ Document 17024/09 du Conseil des 1^{er} et 2 décembre 2009.

² COM(2010) 171 final du 20 avril 2010.

³ JO C 115 du 9 mai 2008.

⁴ COM(2010) 673 final du 22 novembre 2010.

⁵ COM(2011) 500 final du 29 juin 2011.

montrer solidaire avec ceux qui ont besoin d'une protection internationale. L'achèvement de la mise en place d'un régime d'asile européen commun plus protecteur, plus efficace et conforme à nos valeurs reste une priorité.

Compte tenu des évolutions démographiques, des changements structurels qui affectent les marchés de l'emploi et des formes de concurrence visant à attirer les travailleurs qualifiés, il sera crucial d'adopter une politique prospective en matière d'immigration légale et d'intégration pour accroître la compétitivité de l'Union et sa cohésion sociale, pour enrichir nos sociétés et pour offrir des perspectives à tous. Cette politique devrait être envisagée dans le contexte des sept initiatives phares présentées dans la stratégie Europe 2020⁶, destinées à aider l'Union à surmonter la crise financière et économique qu'elle traverse actuellement et à atteindre l'objectif d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le maintien d'un climat de sûreté et de sécurité est indispensable et bénéfique à la croissance économique, culturelle et sociale de l'Union. L'UE a un rôle décisif à jouer, que ce soit en contrant les menaces que représentent la grande criminalité, la criminalité organisée, la cybercriminalité et le terrorisme ou en assurant une gestion efficace de ses frontières extérieures et en réagissant rapidement aux crises engendrées par des catastrophes, qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle. À l'ère de la mondialisation, alors que les menaces vont croissant et revêtent de plus en plus souvent une dimension transnationale, aucun État membre ne peut réagir efficacement seul. Il est nécessaire que l'Europe apporte une réponse cohérente et globale pour garantir aux services répressifs les moyens de travailler avec efficacité par-delà les frontières et dans différents ressorts judiciaires.

Si les mesures répressives sont indispensables pour assurer la sécurité de l'Europe, il est primordial qu'elles respectent les droits fondamentaux qui sont consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La coopération avec les pays tiers et les organisations internationales est cruciale pour atteindre ces objectifs. Les événements survenus récemment en Afrique du Nord ont démontré combien il importe que l'UE adopte une approche globale et coordonnée de la migration, des frontières et de la sécurité. Il convient donc de renforcer la dimension extérieure, dont l'importance ne cesse de croître, des politiques qu'elle mène dans le domaine des affaires intérieures, en parfaite cohérence avec sa politique étrangère.

1.3. La valeur ajoutée de l'intervention de l'UE

La gestion des flux migratoires et des menaces pour la sécurité comporte des défis que les États membres ne peuvent relever isolément. Le budget de l'Union est l'un des outils clés dont elle dispose pour s'attaquer à ces défis. Il apporte une valeur ajoutée en ce qu'il permet de remédier aux sollicitations déséquilibrées dont font l'objet différents États membres d'une Union dépourvue de frontières intérieures, et en ce qu'il finance les actions transfrontière plus efficacement qu'elles ne peuvent l'être au niveau strictement national.

Certains États membres subissent une pression particulièrement forte, par exemple en raison de leur situation géographique spécifique ou de la longueur des sections de frontières extérieures de l'Union dont ils doivent assurer la gestion. La suppression des contrôles aux frontières intérieures doit s'accompagner de mesures permettant un contrôle et une

⁶ COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010.

surveillance efficaces des frontières extérieures de l'Union. Le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres est donc au centre des politiques communes en matière d'asile, d'immigration et de frontières extérieures. Le budget de l'UE offre les moyens d'assumer les implications financières de ce principe. Dans le domaine de la sécurité, la grande criminalité, la criminalité organisée, le terrorisme et les autres menaces pour la sécurité ont de plus en plus fréquemment un caractère transfrontière. La coopération transnationale et la coordination entre les services répressifs sont déterminantes pour parvenir à prévenir et à combattre ces types d'infraction, par exemple au moyen d'échanges d'informations, d'enquêtes conjointes, d'actions de formation communes, de technologies interopérables et d'évaluations communes des menaces et des risques.

Pour assurer la gestion des flux migratoires, de ses frontières extérieures et de sa sécurité, l'Union doit mobiliser d'importantes ressources et capacités, de même que les États membres. L'amélioration de la coopération opérationnelle et de la coordination, impliquant la mise en commun des ressources dans des domaines tels que la formation et les équipements, permet de réaliser des économies d'échelle et de créer des synergies, ce qui garantit une utilisation plus efficace des deniers publics et renforce la solidarité, la confiance mutuelle et le partage des responsabilités liées aux politiques communes de l'UE entre les États membres. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité, où le soutien financier apporté aux différentes formes d'opérations conjointes transfrontière est essentiel pour intensifier la coopération entre la police, les douanes, les gardes-frontières et les autorités judiciaires.

Pour ce qui concerne la dimension extérieure des affaires intérieures, l'adoption de mesures et la mise en commun des ressources au niveau de l'Union renforceront significativement l'effet de levier dont l'UE a besoin pour convaincre les pays tiers d'aborder avec elle les questions de migration et de sécurité, qui intéressent avant tout l'Union et les États membres.

2. LES PRIORITES EN MATIERE DE FINANCEMENT

2.1. Coup d'œil sur le futur budget «affaires intérieures»

Le 29 juin 2011, la Commission a présenté sa proposition relative au cadre financier pluriannuel. Elle a proposé d'allouer un budget de 10 911 millions d'euros (aux prix courants) au domaine des affaires intérieures pour la période 2014-2020, ce qui représente une hausse considérable par rapport à la moyenne de l'actuel cadre financier pluriannuel (6 449 millions d'euros pour la période 2007-2013, aux prix courants). Ce montant couvre non seulement les dépenses pour les programmes de financement, mais aussi les crédits affectés aux systèmes d'information à grande échelle et aux agences de l'Union exerçant des activités dans le domaine des affaires intérieures⁷.

Budget «affaires intérieures» 2014-2020	en Mio EUR (prix courants)
Fonds «Asile et migration» <i>y compris le programme de réinstallation et le réseau européen des migrations</i>	3 869

⁷ Office européen de police (EUROPOL), Collège européen de police (CEPOL), Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA), Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT).

Fonds pour la sécurité intérieure <i>y compris les nouveaux systèmes d'information à grande échelle</i>	4 648
Actuels systèmes d'information à grande échelle et agence chargée de ceux-ci	822
Sous-total	9 339
Agences <i>(Europol, Frontex, BEA, Cepol et OEDT)</i>	1 572
Total	10 911

2.2. Deux Fonds au soutien des politiques relevant des affaires intérieures

La Commission propose de simplifier la structure des programmes de financement en matière d'affaires intérieures, en réduisant à deux le nombre de Fonds: un Fonds «Asile et migration» et un Fonds pour la sécurité intérieure. Deux cadres financiers complets sont nécessaires pour soutenir les politiques clés très différentes mais complémentaires qui concernent la migration et la sécurité, car elles seront au centre des affaires intérieures après 2013. Le montage juridique des Fonds est décrit à l'annexe 1.

Doté d'un budget global de 3 869 millions d'euros (aux prix courants), le Fonds «Asile et migration» sera axé sur les flux de personnes et la gestion intégrée de la migration. Le Fonds pour la sécurité intérieure bénéficiera d'un budget global de 4 648 millions d'euros (aux prix courants) pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure⁸ et l'adoption d'une approche exhaustive et cohérente de la coopération en matière de répression, y compris de la gestion des frontières extérieures de l'Union.

Ces deux Fonds revêtiront une dimension extérieure afin de soutenir les actions menées dans les pays tiers et en rapport avec ceux-ci, qui servent principalement les intérêts et objectifs de l'Union, ont un effet direct dans l'Union et ses États membres et assurent une continuité avec les actions mises en œuvre sur le territoire de l'UE. Ces financements seront conçus et accordés d'une manière cohérente avec l'action extérieure et la politique étrangère de l'Union. Ils ne sont pas destinés à soutenir des actions axées sur le développement et compléteront, le cas échéant, l'aide financière fournie par les instruments d'aide extérieure. Tandis que ces instruments répondent aux besoins de développement des pays bénéficiaires ou servent des intérêts politiques généraux de l'Union en coopération avec des partenaires stratégiques, les Fonds créés dans le domaine des affaires intérieures soutiendront des actions spécifiques menées dans des pays tiers aux fins de la politique migratoire de l'Union et de ses objectifs en matière de sécurité intérieure. Par conséquent, ces Fonds combleront un vide spécifique et compléteront les outils mis à la disposition de l'Union.

Chacun d'eux permettra également de soutenir une action rapide en cas d'urgence, de sorte que l'Union puisse réagir rapidement et efficacement aux crises liées à la migration ou à la sécurité.

2.2.1. Fonds «Asile et migration»

Le Fonds «Asile et migration» sera axé sur **la gestion intégrée des flux migratoires, ce qui recouvre différents volets de la politique commune de l'UE en matière d'asile et d'immigration**. Il soutiendra les actions en rapport avec l'asile, la migration légale et l'intégration des ressortissants de pays tiers, ainsi que les opérations de retour. Le financement de ces actions est actuellement assuré par trois Fonds distincts: le Fonds européen pour les

⁸ COM(2010) 673 final du 22 novembre 2010.

réfugiés, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et le Fonds européen pour le retour.

Dans le domaine de l'**asile**, la priorité est la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC), ce qui implique d'assurer une application efficace et uniforme de l'acquis de l'Union en matière d'asile. Un soutien financier sera donc accordé en faveur des mesures visant à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et les procédures d'asile dans les États membres.

Il faudra également redoubler d'efforts pour mettre en place un système efficace de partage des responsabilités entre les États membres et avec les pays tiers. Le Fonds soutiendra donc la création d'un **programme de réinstallation de l'Union**, auquel un montant de 560 millions d'euros a été alloué. Ce programme poursuivra un double objectif: apporter des solutions durables à l'augmentation du nombre des réfugiés en soutenant leur transfert depuis les pays tiers vers les États membres de l'Union où ils s'établiront; et optimiser l'impact stratégique de la réinstallation en ciblant mieux les personnes qui en ont le plus besoin sur la base de priorités communes définies au niveau de l'UE en matière de réinstallation. Ces priorités seront fixées pour des périodes de deux ans, avec la participation du Parlement européen et du Conseil et en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le bureau européen d'appui en matière d'asile. Le Fonds soutiendra également le transfert des bénéficiaires d'une protection internationale au sein de l'UE («relocalisation au sein de l'UE»). À cette fin, des incitants financiers (sommes forfaitaires) seront accordés aux États membres qui promettent de procéder à la réinstallation ou à la relocalisation d'un certain nombre de personnes dans le cadre d'un «engagement» biennal, sur la base des priorités communes de l'UE en matière de réinstallation. Dans ce contexte, le Fonds contribuera aussi au renforcement des capacités des pays tiers, notamment dans le cadre des programmes de protection régionaux.

En matière d'**intégration des ressortissants de pays tiers**, les crédits ont jusqu'ici aidé les États membres à établir des stratégies nationales dans ce domaine ou à renforcer les stratégies qu'ils avaient déjà mises en place. Lors de la prochaine programmation, l'accent sera placé sur une approche locale plus ciblée, venant soutenir des stratégies cohérentes spécialement conçues pour favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers au niveau local ou régional, telles que l'organisation de cours d'éducation civique, la promotion de la participation à la vie sociale et civique, la garantie d'une égalité d'accès aux services, etc. Une attention particulière sera accordée aux besoins particuliers des catégories de migrants les plus vulnérables, comme les réfugiés, les mineurs non accompagnés, les personnes âgées ou les victimes de la traite des êtres humains. En outre, un appui sera également apporté aux mesures de préadmission mises en œuvre dans les pays d'origine, car elles sont essentielles pour faciliter l'immigration légale dans l'Union et promouvoir l'intégration à un stade précoce. Le soutien apporté par le Fonds «Asile et migration» en faveur de l'intégration des ressortissants de pays tiers et les actions financées par le Fonds social européen pour améliorer les compétences des immigrés et leur insertion sur le marché du travail seront complémentaires.

Pour faciliter la migration légale, le Fonds fournira également des ressources financières aux pays tiers pour l'application de mesures prévues dans le cadre des **partenariats pour la mobilité**, qui interviennent soit dans l'Union soit dans les pays tiers et visent à répondre avant tout aux besoins de l'UE et à atteindre ses priorités.

Pour ce qui concerne le **retour**, l'accent jusqu'ici placé sur le renforcement des capacités de gestion des retours sera mis sur l'appui aux retours durables, aux programmes de retour

volontaire assisté (sans exclure les opérations de retour forcé) et aux mesures de réintégration, ainsi que sur l'amélioration du traitement des groupes cibles durant la phase préalable au retour, et notamment sur l'amélioration des conditions de rétention. Les accords de réadmission constituent un élément important d'une gestion efficace des flux migratoires, en particulier s'agissant de lutter contre l'immigration illégale, et ils sont un volet majeur de la politique de l'UE en matière de retour car ils facilitent le retour rapide des migrants en situation irrégulière. Des crédits seront donc disponibles pour renforcer les capacités dont les pays tiers disposent pour **réadmettre** les migrants en situation irrégulière, ce qui consiste soit à réintégrer leurs propres ressortissants soit à organiser la réadmission ultérieure de ressortissants de pays tiers dans leur pays d'origine.

Les premiers enseignements tirés des événements survenus dans les pays du Sud de la Méditerranée soulignent que l'Union doit être en mesure de faire face, rapidement et efficacement, aux situations de crise, aux arrivées massives soudaines de personnes, et notamment aux flux migratoires mixtes. Le Fonds comprend des moyens financiers qui peuvent être débloqués rapidement pour réagir à différents types de crises liées à la migration. L'élargissement du champ d'intervention de la réserve d'aide d'urgence, s'il est approuvé par la Commission, le Parlement européen et le Conseil dans le cadre du projet d'accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière⁹, pourrait également permettre la mobilisation de moyens financiers supplémentaires en cas de pareilles urgences.

2.2.2. *Fonds pour la sécurité intérieure*

Le Fonds pour la sécurité intérieure¹⁰ est une réponse à l'appel lancé dans le programme de Stockholm en vue de la création d'un Fonds destiné à appuyer la mise en œuvre de la **stratégie de sécurité intérieure** et l'adoption d'une **approche exhaustive et cohérente de la coopération en matière répressive**, y compris de la gestion des frontières extérieures de l'Union. Ce Fonds couvrira donc les actions actuellement financées par les programmes spécifiques ISEC (Prévenir et combattre la criminalité) et CIPS (Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité), ainsi que celles qui sont financées par le Fonds pour les frontières extérieures.

En ce qui concerne la **sécurité intérieure**, le Fonds fournira une aide financière pour la coopération policière, la prévention de la criminalité et la lutte contre la grande criminalité transfrontière, ainsi que pour la gestion des crises et la protection des infrastructures critiques de l'Union. Il contribuera à la lutte contre les multiples formes de grande criminalité et de criminalité organisée en renforçant la coopération opérationnelle en matière de répression, par exemple en soutenant financièrement les opérations conjointes des services répressifs (y compris les équipes communes d'enquête), la mise en commun des ressources, l'échange d'informations et de bonnes pratiques ou la formation des membres des services répressifs.

Des financements seront également accordés pour le développement d'outils communs, notamment des systèmes informatiques interopérables et des canaux de communication sécurisés au niveau des États membres qui sont nécessaires à la coopération entre les services répressifs. Pour contrer la menace croissante que représente la cybercriminalité, un soutien

⁹ COM(2011) 403 final du 29 juin 2011.

¹⁰ Pour les raisons exposées à l'annexe 1, le Fonds pour la sécurité intérieure est créé par deux instruments distincts qui, ensemble, le constituent.

financier sera octroyé en vue de la création d'un centre de lutte contre la cybercriminalité qui permettra aux États membres et aux institutions de l'UE de rassembler des capacités opérationnelles et analytiques pour mener des enquêtes et assurer une coopération avec des partenaires internationaux. Par ailleurs, des crédits sont alloués aux projets particulièrement novateurs visant à élaborer de nouvelles méthodes ou technologies, notamment pour tester et valider les résultats des activités de recherche en matière de sécurité financées par l'Union. Cela contribuera à combler le fossé entre, d'une part, les résultats de la recherche obtenus avec l'aide du 8^e programme-cadre et, d'autre part, leur application pratique au profit des services répressifs.

Une aide financière sera également allouée à la **protection des infrastructures critiques** et au renforcement au niveau national et de l'Union des capacités de gestion du terrorisme et des autres menaces pour la sécurité, ainsi que des situations de crise. Le Fonds soutiendra en outre les mesures permettant d'empêcher les terroristes d'avoir accès aux sources de financement, notamment par la création d'un système européen de surveillance du terrorisme (SSFT européen)¹¹, aux explosifs et aux substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN). Par ailleurs, il servira à promouvoir les actions destinées à remédier au problème de la radicalisation violente et du recrutement de terroristes et à aider les victimes du terrorisme.

Un appui sera également apporté à la **dimension extérieure de la politique de sécurité intérieure**, par exemple en vue d'une coopération avec les pays tiers sur les questions affectant directement l'Union, telles que la traite des êtres humains, le trafic de drogues et d'armes, le démantèlement de réseaux criminels, la prévention du terrorisme et d'autres risques liés à la sécurité.

En outre, dans le domaine de la sécurité intérieure, des incidents ou des menaces émergentes peuvent nécessiter une réaction rapide et efficace au niveau de l'Union, par exemple des attentats ou des cyberattaques de grande envergure. Un **mécanisme de réaction aux situations d'urgence** a donc été intégré au Fonds pour la sécurité intérieure, afin que l'UE puisse débloquer des moyens financiers en vue de pouvoir procéder rapidement à une première intervention en collaboration avec les États membres concernés. Ce mécanisme complétera les ressources financières fournies par le Fonds de solidarité de l'UE créé pour venir en aide à tout État membre confronté une catastrophe majeure d'origine naturelle ou humaine, et les crédits disponibles au titre de l'instrument financier pour la protection civile qui intervient en cas de catastrophes d'origine naturelle ou humaine (accidents).

Dans le domaine des **frontières extérieures**, il est temps que le budget de l'UE soutienne de manière plus cohérente et systématique l'action des États membres en matière de contrôle aux frontières, ce contrôle devant être considéré comme un «service public» assuré par les États membres dans l'intérêt et au nom de l'Union. Le Fonds fournira un soutien opérationnel destiné à compenser les efforts déployés par les États membres pour sécuriser les frontières extérieures de l'Union. Une aide sera également apportée pour le renforcement de l'application de l'acquis de Schengen, pour la coopération consulaire en matière de visas (par exemple, pour intensifier le petit trafic frontalier et créer des centres communs de traitement des demandes de visa) et pour la poursuite du développement du système de gestion intégrée des frontières qui consistera à améliorer, remplacer et mettre à niveau les équipements/infrastructures dans le domaine des visas et des frontières en fonction des

¹¹ COM(2011) 429 final du 13 juillet 2011.

nouvelles évolutions technologiques. Il s'agira notamment de renforcer les capacités opérationnelles des États membres selon les normes définies dans le cadre de l'EUROSUR.

En ce qui concerne la **dimension extérieure de la gestion des frontières**, le Fonds fournira une aide ciblée destinée à approfondir la coopération avec les pays tiers, ainsi qu'à renforcer certains éléments clés de la surveillance des frontières et les capacités de gestion dans des domaines présentant un intérêt spécifique et qui ont un impact direct dans l'Union. Par exemple, dans le cadre de l'EUROSUR, il est envisageable de prévoir un financement pour relier les systèmes et infrastructures des pays tiers à ceux de l'Union, afin de permettre un échange régulier d'informations.

Les systèmes d'information à grande échelle: un défi particulier

Les systèmes d'information à grande échelle qui servent à la gestion des flux migratoires qui franchissent les frontières extérieures de l'Union apportent une grande valeur ajoutée européenne. Cependant, l'expérience a révélé que le développement et la gestion de ces systèmes peuvent s'avérer particulièrement difficiles. Dans sa communication de juin 2011, la Commission a proposé de réserver une enveloppe distincte de 822 millions d'euros (aux prix courants) pour la gestion des **systèmes actuels d'information à grande échelle** (système d'information Schengen II, système d'information sur les visas et Eurodac). La Commission confiera la gestion de ces derniers à la future agence chargée des systèmes d'information dès qu'elle débutera ses activités en 2012.

Pour ce qui concerne les **nouveaux systèmes d'information**, un **programme spécifique** doté d'un budget de 1,1 milliard d'euros (aux prix courants) est créé dans la structure du Fonds pour la sécurité intérieure, pour soutenir le développement, par la Commission et dans les États membres, de futurs systèmes d'information, tels que le système d'enregistrement des entrées et des sorties et le système d'enregistrement des passagers (le paquet «frontières intelligentes»)¹². Le développement de ces systèmes ne débutera que lorsque le Parlement européen et le Conseil auront adopté la base juridique correspondante, qui en précise les spécifications. Aucune dépense ne devrait donc intervenir avant 2015, date à laquelle la Commission envisage de confier le développement des systèmes à la future agence. Un programme stratégique pluriannuel présentera les principales actions à mener et le budget correspondant à chacune, ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre. Afin de réaliser des économies, de garantir la cohérence technique et d'assurer la bonne mise en place des nouveaux systèmes, le Fonds couvrira les coûts de développement de leurs composants centraux et nationaux. Lorsque ces systèmes seront opérationnels, la prise en charge des coûts de fonctionnement au niveau central serait transférée à l'agence chargée des systèmes d'information. Les États membres pourront faire appel à un soutien opérationnel au titre de leur programme pluriannuel pour couvrir les coûts de fonctionnement de ces systèmes au niveau national.

¹² COM(2011) 630 final du 25 octobre 2011.

3. UN MEILLEUR MECANISME D'OCTROI DU FINANCEMENT

3.1. Programmation et gestion du financement dans le domaine des affaires intérieures: se concentrer sur la souplesse et les résultats

La majeure partie du financement dans le domaine des affaires intérieures sera exécutée dans le cadre de la méthode de gestion partagée, à savoir en partenariat avec les États membres. La gestion partagée deviendra dès lors le principal mécanisme d'octroi pour tous les domaines d'action relevant des affaires intérieures, parmi lesquels la sécurité intérieure. Il ne s'agira toutefois pas d'une simple reconduction du système de gestion partagée actuellement en place mais du passage à une gestion partagée simplifiée et davantage axée sur les résultats.

Les gestions directe et indirecte seront maintenues pour l'assistance technique, les projets transnationaux spécifiques ou particulièrement innovants, et la plupart des actions mises en œuvre dans les pays tiers et concernant ces pays, de même que pour l'aide aux acteurs non étatiques, la promotion de manifestations et d'études ainsi que le déblocage rapide de fonds dans les situations d'urgence.

Au cours de la consultation publique sur l'avenir du financement des affaires intérieures, les parties intéressées ont réclamé une simplification et un accès plus facile au financement. Ces demandes ont été prises en considération lorsqu'il s'est agi de concevoir le nouveau Fonds dans le domaine des affaires intérieures. Dans sa résolution du 8 juin 2011, le Parlement européen a salué l'intention de la Commission de réduire le nombre d'instruments financiers dans le domaine des affaires intérieures à une structure comprenant deux Fonds et, dans la mesure du possible, de passer à la gestion partagée, convaincu que cette approche contribuerait de manière significative à accroître la simplification, la rationalisation, la consolidation et la transparence dans le financement des affaires intérieures¹³.

Des modalités rigoureuses de suivi et d'évaluation sont essentielles pour permettre de mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des Fonds. Or la migration et la sécurité sont des domaines qui ne se prêtent pas à la définition et à l'utilisation d'indicateurs précis, parce qu'ils dépendent essentiellement de facteurs externes ou qu'il est difficile de surveiller. Par exemple, le nombre de demandeurs d'asile arrivant dans l'UE est fonction de l'instabilité politique dans les pays tiers et, en raison de sa nature clandestine, l'étendue de l'immigration irrégulière est difficilement mesurable. Il ne faudrait donc pas faire dépendre les niveaux de dépenses pour la migration et la sécurité des seules données numériques qui ne rendent pas nécessairement compte de la situation sur le terrain et qui sont principalement déterminées par des facteurs extérieurs. C'est pourquoi, les modalités de suivi et d'évaluation proposées pour les deux Fonds s'appuient à la fois sur des appréciations quantitatives et qualitatives (parmi lesquelles l'évaluation du risque) tenant compte d'une série d'indicateurs.

3.1.1. Gestion partagée

En ce qui concerne les ressources mises en œuvre dans le cadre de la gestion partagée, il est nécessaire qu'un cycle de programmation et de rapports suffisamment souple soit instauré pour assurer que les programmes nationaux des États membres soient parfaitement alignés sur les niveaux de priorité et les objectifs de l'Union européenne.

¹³ P7_TA(2011)0266 du 8 juin 2011

La Commission propose de passer du système actuel de programmation annuelle au sein d'un cadre pluriannuel inspiré des grandes priorités politiques à une programmation pluriannuelle précédée d'un «dialogue sur les politiques». Lors du lancement du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission entamera un dialogue unique de haut niveau sur les politiques en matière de financement des affaires intérieures avec les États membres concernés, et pour certaines parties du Fonds pour la sécurité intérieure, avec les États associés à Schengen, avant les négociations sur leurs programmes pluriannuels. En faisant intervenir l'autorité centrale responsable de chaque État participant, et en se concentrant sur la manière dont cette autorité utilisera le financement de l'UE pour contribuer à réaliser tous les objectifs de l'UE dans le domaine des affaires intérieures, le dialogue sur les politiques permettra de mieux se concentrer sur les objectifs, les résultats et les impacts (plutôt que sur les entrées et les sorties). La Commission informera le Parlement européen de l'issue du dialogue.

De manière générale, la répartition du financement entre les États membres sera fondée sur la combinaison d'un montant de base et d'un montant variable. Le montant de base, calculé sur la base de critères objectifs et des besoins des États membres, sera alloué à ces derniers au début du nouveau cadre financier pluriannuel. Cela assurera la continuité du financement et offrira aux États membres la prévisibilité dont ils ont besoin pour effectuer dûment leur programmation nationale. Un montant variable sera ajouté au montant de base en fonction de la volonté de chaque État membre de financer, dans le cadre de son programme national, des actions répondant aux priorités spécifiques de l'Union (à distinguer des «actions de l'Union» dans le cadre de la gestion centralisée). Ce financement serait alloué en deux phases, au cours du dialogue sur les politiques au début du cadre financier pluriannuel et à la suite d'un examen à mi-parcours en 2017. L'enveloppe réservée à des activités de réinstallation et/ou de relocalisation dans le cadre du Fonds «Asile et migration» sera répartie entre les États membres sur la base d'un exercice d'engagement biennal.

En fonction de l'issue de ces dialogues sur les politiques, les programmes nationaux pluriannuels décriront la situation de départ. Ils fixeront les objectifs généraux des États membres dans le domaine des affaires intérieures et les objectifs spécifiques qu'ils entendent réaliser au moyen des ressources du Fonds. Pour ces objectifs, les programmes vont identifier des cibles et des exemples d'actions clés. En outre, un plan financier indiquera la manière dont les ressources allouées devront être engagées et dépensées sur l'ensemble de la période de sept ans.

Pour évaluer les progrès, les États membres devront rendre compte annuellement des résultats obtenus dans le cadre de leurs programmes et de leur gestion financière. Le dialogue sur les politiques sera repris si un État membre demande des changements à son programme pluriannuel. Une évaluation à mi-parcours en 2017 sera l'occasion de réexaminer la situation dans les États membres et la mise en œuvre des programmes à ce stade, et de réallouer de nouvelles ressources pour les trois dernières années du prochain cadre financier pluriannuel (2018-2020). Ces ressources supplémentaires seront octroyées en fonction des évaluations des risques/besoins et ou des changements des priorités de l'UE. La Commission informera le Parlement européen des changements significatifs apportés aux programmes pluriannuels et de l'avancement de la mise en œuvre des programmes en général.

Les systèmes de gestion et de contrôle à mettre en place par les États participants seront simplifiés. Conformément au règlement financier révisé, ils viseront à renforcer la responsabilité en conférant la charge de la gestion financière à une seule autorité, afin de réduire le nombre de niveaux de contrôle et de contribuer à fournir une assurance sur les

comptes, le bon fonctionnement du système, la légalité et la régularité des transactions et le respect du principe de bonne gestion financière.

3.1.2. *Gestion centralisée (directe et indirecte)*

Le financement qui sera octroyé par l'intermédiaire des programmes pluriannuels nationaux des États membres sera complété par des crédits réservés aux activités guidées par les politiques relevant d'une gestion directe et indirecte.

Les actions éligibles sont définies largement afin de prévoir une série d'instruments législatifs et de coordination des politiques. Les «actions de l'Union» fourniront un soutien aux actions transnationales, en particulier les actions novatrices et la plupart des actions dans les pays tiers ou en rapport avec ces pays (dimension extérieure). Le financement sera également disponible pour des actions urgentes mises en œuvre dans le cadre d'un mécanisme de réponse aux situations d'urgence, afin de soutenir les réseaux tels que le réseau européen des migrations, l'assistance technique, des études et des manifestations, ainsi que le développement sous la responsabilité de la Commission de nouveaux systèmes informatiques pour la gestion des flux migratoires traversant les frontières extérieures de l'Union.

Ces allocations prendront la forme d'une enveloppe unique et seront dépensées à la lumière de l'évolution des politiques ou de la situation dans les États membres ou dans les pays tiers. Il est dès lors possible que, pour une année donnée, l'enveloppe soit dépensée pour un seul type d'actions, par exemple des actions urgentes.

Alors que l'on prévoit une réduction des ressources humaines et administratives dont dispose la Commission, le recours aux appels à propositions, dont la mise en œuvre requiert un temps et des ressources considérables, sera fortement réduit. Afin d'assurer un financement souple dont l'octroi s'effectue rapidement et efficacement, des actions d'urgence et des «actions de l'Union» seront mises en œuvre par une série d'acteurs tels que les organisations internationales (accords de contribution) et des organisations de la société civile (partenariats-cadres) ou par l'attribution de tâches spécifiques aux agences existantes de l'UE, telles que Frontex, Europol et le BEA, étant entendu que les agences sont elles aussi soumises à des réductions d'effectifs.

4. QUELS CHANGEMENTS? LES PRINCIPALES INNOVATIONS

La simplification est une préoccupation majeure pour les parties intéressées. Le programme de Stockholm appelle à un accès «amélioré/facilité» des bénéficiaires du financement dans le domaine des affaires intérieures. Au cours de la consultation publique sur l'avenir du financement des affaires intérieures, les parties intéressées ont également souligné la nécessité de simplifier et de réduire la charge administrative.

Des efforts considérables ont dès lors été consentis afin d'assurer que les nouveaux Fonds soient conçus pour optimiser l'octroi du financement. C'est ce qui explique les différences significatives entre l'architecture et le cadre réglementaire des nouveaux Fonds, d'une part, et la configuration de la génération actuelle des programmes de dépenses dans le domaine des affaires intérieures, d'autre part. Les principales innovations sont les suivantes:

Un Fonds «Asile et migration» et un Fonds pour la sécurité intérieure. Ramener le nombre de Fonds du domaine des affaires intérieures à deux cadres de financement exhaustifs permet de disposer d'une approche intégrée des dépenses en matière de migration et de

sécurité, ce qui facilite le financement d'actions qui sont actuellement à l'intersection entre les instruments financiers. Par exemple, en raison de la définition étroite des groupes cibles pouvant bénéficier d'une assistance, l'aide à l'amélioration des centres d'accueil et de rétention est actuellement répartie entre le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds pour le retour, selon le type de groupe cible qui va bénéficier de l'amélioration (demandeurs d'asile ou personnes en attente du retour). En soutenant l'ensemble de ces mesures au titre d'un seul Fonds «Asile et migration», des synergies peuvent être créées ainsi que, à terme, des économies d'échelle. La réduction du nombre de programmes de dépenses accroît également la visibilité du financement destiné aux affaires intérieures et assure donc que les effets et la valeur ajoutée des dépenses dans le domaine des affaires intérieures sont dûment appréciés. Les actions financées à charge des Fonds destinés aux affaires intérieures tendront vers une cohérence parfaite avec d'autres politiques de l'UE, telles que la politique de cohésion et la justice et la citoyenneté, et leur mise en œuvre viendra compléter l'aide financière fournie au moyen des instruments de l'UE qui soutiennent ces politiques.

Un cadre réglementaire commun. Une série de règles communes sur la programmation, l'établissement de rapports, la gestion financière, les contrôles et l'évaluation, amélioreront la compréhension des règles par l'ensemble des parties intéressées et assureront un niveau élevé de cohérence. La cohérence est également renforcée par l'alignement du cadre réglementaire des Fonds destinés aux affaires intérieures sur le règlement financier révisé, sur ses modalités d'application et sur les règles qui s'appliqueront aux autres instruments de l'Union relevant de la gestion partagée, notamment ceux qui font partie du cadre stratégique commun.

Un dialogue sur les politiques pour une gestion partagée améliorée et davantage axée sur les résultats Passer, dans le cadre de la gestion partagée, à une programmation pluriannuelle associée à un dialogue de haut niveau sur les politiques permettra d'assurer que les programmes nationaux des États membres sont parfaitement alignés sur les objectifs et les priorités de l'UE et qu'ils sont axés sur l'obtention de résultats et d'effets concrets. La cessation des programmes annuels réduira considérablement la charge administrative pour la Commission, les États membres et les bénéficiaires. La répartition des crédits entre les États membres sur la base d'une combinaison d'un montant de base et d'un montant variable conciliera le besoin de continuité et de stabilité, d'une part, et le besoin de souplesse et d'adaptation au changement, d'autre part.

Une dimension extérieure. La composante de dimension extérieure que comporte chaque Fonds donnera à l'UE les moyens de poursuivre et de mener à bien ses priorités dans le domaine des affaires intérieures et de veiller avant tout à ses intérêts et objectifs, en soutenant des actions dans les pays tiers lorsque celles-ci ont un effet direct sur l'UE et sur ses États membres. Grâce à la continuité du financement, qui débute dans l'UE et se poursuit dans les pays tiers et inversement, les aspects intérieurs et extérieurs de la gestion des migrations et de la sécurité intérieure seront traités de manière plus cohérente, par exemple en ce qui concerne la réinstallation des réfugiés, la mise en œuvre des accords de réadmission, les programmes de protection régionale, ainsi que la coopération avec les pays tiers, afin de lutter contre la traite des êtres humains, de prévenir le terrorisme et de renforcer leurs frontières extérieures. En dehors de certaines actions spécifiques, relevant notamment du Fonds «Asile et migration», ces activités seront mises en œuvre par la Commission (gestion centralisée) en partenariat avec des pays tiers et des organisations internationales clés, et en veillant à une cohérence et une complémentarité parfaites avec la politique extérieure de l'Union et le financement fourni au moyen des programmes d'aide extérieure. Les instruments d'aide extérieure de l'UE demeureront la principale source de financement pour soutenir le développement des capacités des pays tiers dans le domaine de la migration et de la sécurité.

Une meilleure utilisation du savoir-faire des agences chargées des affaires intérieures. Les agences chargées des affaires intérieures jouent un rôle important pour le soutien de la coopération pratique entre les États membres. Afin d'utiliser plus efficacement les compétences et l'expertise des agences chargées des affaires intérieures, la Commission envisage de recourir à la possibilité, prévue par le règlement financier, de confier aux agences des tâches spécifiques dans le cadre de leurs missions, conformément à leur base juridique et en complément de leurs programmes de travail. Cela serait le cas pour des actions spécifiques dont la bonne mise en œuvre dépend du savoir-faire opérationnel et technique des agences. Cette approche s'entend compte tenu de la réduction globale d'effectifs prévue.

Une réaction efficace et rapide aux crises. Les récents événements survenus en Afrique du Nord ont montré à quel point il est important que l'Union soit en mesure de réagir rapidement et efficacement à des situations de crise évoluant rapidement. Un mécanisme souple de réaction aux situations d'urgence intégré aux deux Fonds permettra à l'UE de réagir de manière appropriée aux flux migratoires mixtes et aux crises dans le domaine de la sécurité intérieure telles que les attentats terroristes ou les cyberattaques. Des procédures accélérées permettront de débloquer des fonds en quelques jours. Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres ont également la possibilité d'inclure une réserve pour des événements imprévus dans leur programme pluriannuel. L'État membre serait invité à notifier à la Commission son intention d'utiliser cette réserve, mais aucune révision du programme pluriannuel ne serait requise, ce qui augmenterait la souplesse du mécanisme en situation de crise.

ARCHITECTURE JURIDIQUE DES DEUX FONDS

Quatre propositions législatives sont nécessaires pour instituer, conformément au traité, deux Fonds pouvant couvrir d'une manière exhaustive les objectifs stratégiques en matière de migration et de sécurité et étayer adéquatement le fonctionnement des deux Fonds grâce à un cadre commun et simple.

Contrairement au Fond «Asile et migration», qui est créé par un seul règlement, le Fonds pour la sécurité intérieure est établi par l'adoption de deux instruments législatifs. Cela est dû aux dispositions du traité qui s'appliquent au domaine des affaires intérieures, et notamment aux règles différentes en matière de vote au sein du Conseil, découlant de la géométrie variable introduite par le protocole 10 (sur l'acquis de Schengen), le protocole 21 (la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) et le protocole 22 (sur la position du Danemark, y compris en ce qui concerne le titre V de la troisième partie du traité).

En conséquence, le Fonds pour la sécurité intérieure est créé sous la forme d'un cadre de financement global composé de deux actes séparés, mettant en place les différents volets du Fonds et définissant les objectifs, les actions éligibles et les dotations de chaque volet:

- un règlement portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier pour la coopération policière, la prévention et la répression de la criminalité, et la gestion des crises;
- un règlement portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument d'aide financière pour les frontières extérieures et les visas.

Les deux Fonds devraient s'articuler autant que possible autour de mécanismes d'octroi identiques et avoir une structure aussi proche que possible de celle d'autres instruments financiers de l'UE relevant de la gestion partagée, notamment les Fonds couverts par le cadre stratégique commun. Cet objectif est réalisé au moyen de la création d'un instrument horizontal, applicable au Fonds «Asile et migration» et aux deux composantes du Fonds pour la sécurité intérieure (soit directement ou par recoupement), qui fixe les règles en matière de programmation, de gestion et de contrôle, d'établissement des rapports relatifs à la gestion financière et d'évaluation. Il prévoira également la mise en place d'un comité commun.

La création de cet instrument commun présente trois avantages distincts. Premièrement, elle évite les doubles emplois et réduit de manière significative le nombre de dispositions dans les deux Fonds (qui prévoiraient autrement des dispositions parallèles identiques). Deuxièmement, elle permet de rendre les règles plus simples et plus cohérentes, puisque les mêmes règles sont appliquées à tous les bénéficiaires, indépendamment de l'instrument du domaine des affaires intérieures dont émane le financement, ce qui accroît l'intelligibilité et l'accessibilité des Fonds. Troisièmement, la mise en place d'un comité commun pour les deux Fonds encouragera chaque État participant à désigner un seul interlocuteur pour toutes les politiques du domaine des affaires intérieures.