



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.11.2011
COM(2011) 750 final

2011/0365 (COD) C7-0441/11

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Les politiques liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ont connu une importance grandissante ces dernières années. Elles sont au cœur du projet européen visant à créer un espace sans frontières intérieures, dans lequel citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers peuvent entrer, circuler, vivre et travailler, apportant ainsi des idées nouvelles, du capital, des connaissances et des concepts novateurs ou comblant des lacunes sur les marchés nationaux du travail, avec la certitude que leurs droits sont pleinement respectés et que leur sécurité est garantie. Le programme de Stockholm de 2009¹ a confirmé le rôle de plus en plus essentiel joué par les politiques relatives aux affaires intérieures, et le traité de Lisbonne a également introduit de profonds changements à cet égard.

En matière de sécurité intérieure, des documents clés tels que la communication de la Commission sur la stratégie de sécurité intérieure² ont défini des orientations claires quant à la direction à imprimer aux activités qui seront menées au cours des années à venir. Pour ce qui est de la gestion des frontières et de la politique des visas, la communication sur la migration³ a détaillé davantage les défis à venir en ce qui concerne la sécurité aux frontières et la mise en place d'un espace sans frontières intérieures. La communication sur la gouvernance de Schengen⁴ présentait des propositions visant à renforcer l'acquis de Schengen au moyen d'un système de gouvernance capable de réagir efficacement, en temps utile et de manière coordonnée au niveau de l'Union, à des circonstances exceptionnelles et à des défis susceptibles de mettre en péril le fonctionnement global de Schengen. La communication sur les frontières intelligentes – options et pistes envisageables⁵ décrit la manière dont de nouveaux systèmes d'information, tels qu'un système d'entrée/sortie et un programme d'enregistrement des voyageurs, peuvent contribuer à une meilleure gestion des flux migratoires dans l'Union.

Un élément clé du système commun intégré de gestion des frontières a été la mise en place de mécanismes de solidarité au niveau de l'Union, pour encourager une application uniforme et de grande qualité des normes de l'Union relatives à la gestion des frontières et à la politique commune des visas. La coordination accrue, grâce à Frontex, de la coopération opérationnelle des États membres dans le domaine du contrôle aux frontières constitue une avancée décisive vers la mise en œuvre du système. De plus, grâce au Fonds pour les frontières extérieures, l'Union exprime sa solidarité sous la forme d'aides financières accordées aux États membres qui appliquent les dispositions de Schengen concernant les frontières extérieures.

Le programme de Stockholm appelait explicitement à la création d'un Fonds destiné à soutenir la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure et à l'adoption d'une approche cohérente et globale de la coopération entre les services répressifs, y compris dans le cadre de la gestion des frontières extérieures de l'Union.

¹ JO L 115 du 4.5.2010, p. 1.

² COM(2010) 673 final.

³ COM(2011) 248 final.

⁴ COM(2011) 561 final.

⁵ COM(2011) 680 final.

C'est dans ces circonstances que la Commission, dans sa proposition du 29 juin 2011 relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020⁶, a suggéré de créer un Fonds pour la sécurité intérieure, constituant l'un des volets d'une structure simplifiée composée de deux fonds, destinée à financer les futures dépenses dans le domaine des affaires intérieures, dont le second volet est un Fonds «Asile et migration». Le Fonds pour la sécurité intérieure sera doté d'une enveloppe globale de 4 648 millions d'EUR (prix courants) qui lui permettra de soutenir la mise en œuvre des cinq objectifs stratégiques définis par la stratégie de sécurité intérieure: perturber les réseaux criminels internationaux, prévenir le terrorisme et s'attaquer à la radicalisation et au recrutement, accroître le niveau de sécurité des citoyens et des entreprises dans le cyberspace, renforcer la sécurité par la gestion des frontières, et renforcer la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes.

Étant donné que les divers objectifs stratégiques à couvrir reposent sur des bases différentes dans les traités, il est juridiquement impossible de créer le Fonds pour la sécurité intérieure sous la forme d'un instrument financier unique. Il est donc proposé de le créer sous la forme d'un cadre de financement global comprenant deux propositions sectorielles, dont la présente, complétées par un instrument horizontal établissant des dispositions communes.

La structure juridique est expliquée plus en détail à la section 3.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE D'IMPACT

L'évaluation constituant désormais un outil plus important dans le processus décisionnel, la présente proposition est étayée par des résultats d'évaluations, une consultation des parties intéressées et une analyse d'impact.

Les travaux préparatoires des futurs instruments financiers dans le domaine des affaires intérieures ont commencé en 2010 et se sont poursuivis en 2011. C'est dans leur cadre qu'une étude d'évaluation/analyse d'impact a été entamée en décembre 2010, avec l'aide d'un contractant externe. Cette étude, achevée en juillet 2011, rassemble les résultats d'évaluation disponibles concernant les instruments financiers existants et décrit les problèmes, objectifs et options envisageables, avec leur incidence probable, examinée dans l'analyse d'impact. Sur la base de cette étude, la Commission a rédigé un rapport d'analyse d'impact sur lequel le comité d'analyse d'impact a rendu son avis le 9 septembre 2011.

Eu égard à la place désormais accordée à l'évaluation dans le processus décisionnel, la présente proposition législative tient également pleinement compte de l'évaluation à mi-parcours du Fonds pour les frontières extérieures. Dans son rapport du [... novembre 2011], la Commission a évalué les aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre du Fonds au cours de la période 2007-2009. Ce rapport présente un aperçu des actions concrètes entreprises dans les États membres au titre du Fonds afin d'améliorer la gestion des frontières extérieures de l'Union et le traitement des visas au niveau national. Il souligne en particulier les mesures prises par les États membres en matière de sécurité des documents, les investissements considérables consentis pour renforcer les capacités de surveillance des frontières en mer Méditerranée et dans le proche Atlantique, et les projets pilotes relatifs à la procédure automatisée de contrôle aux frontières et aux programmes d'enregistrement des voyageurs.

⁶ COM(2011) 500 final.

Lors de l'élaboration de la présente proposition, il a été tenu compte de l'ensemble des résultats d'une consultation publique en ligne consacrée à l'avenir du financement des affaires intérieures⁷, qui s'est déroulée du 5 janvier au 20 mars 2011 et était ouverte aux parties intéressées de l'Union et de pays tiers. Au total, les services de la Commission ont reçu 115 réponses émanant de particuliers et de représentants d'organisations, dont 8 prises de position écrites. Les contributeurs à la consultation proviennent de l'ensemble des États membres, ainsi que de quelques pays tiers.

En avril 2011, la conférence intitulée «L'avenir du financement européen dans le domaine des affaires intérieures: un regard neuf» a réuni les principales parties intéressées (États membres, organisations internationales, organisations de la société civile, etc.) pour leur donner la possibilité de partager leurs points de vue sur l'avenir du financement de l'Union dans le domaine des affaires intérieures. Cette conférence a également permis de valider les résultats du bilan et de la consultation publique.

L'avenir du financement de l'Union dans le domaine des affaires intérieures a été évoqué et débattu avec les partenaires institutionnels à de nombreuses occasions, notamment lors d'un déjeuner informel organisé pendant le Conseil JAI du 21 janvier 2011, lors d'un petit-déjeuner informel avec les coordonnateurs politiques du Parlement européen le 26 janvier 2011, lors de l'audition de Madame la commissaire Malmström devant la commission SURE du Parlement le 10 mars 2011, et au cours d'un échange de points de vue entre le directeur général de la DG Affaires intérieures et la commission LIBE du Parlement le 17 mars 2011.

Les avis d'experts spécialisés sur les futurs instruments financiers dans le domaine de la sécurité intérieure ont été recueillis dans le cadre des discussions menées au cours de la conférence de l'EOS sur l'industrie et la sécurité, le 9 février 2011, et au sein du Comité sur l'immigration et l'asile, le 22 février 2011. En outre, les aspects techniques liés à la mise en œuvre du futur instrument financier dans le domaine de la sécurité intérieure ont également été examinés, sur la base d'une consultation écrite organisée en avril 2011, avec des experts des États membres dans le cadre du comité commun pour le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (le «comité SOLID»).

Ces consultations, conférences et discussions d'experts ont confirmé l'existence d'un consensus global parmi les acteurs clés sur la nécessité d'élargir le champ d'action du financement de l'Union dans le domaine de la sécurité intérieure, y compris en ce qui concerne sa dimension extérieure, et d'œuvrer dans le sens d'une simplification des mécanismes d'octroi et d'une plus grande flexibilité, notamment pour répondre aux urgences. Pour apporter une valeur ajoutée, les dépenses de l'Union devraient mieux refléter ses priorités et engagements stratégiques et concourir à la mise en œuvre de l'acquis de l'Union dans le domaine des affaires intérieures. En matière de sécurité intérieure, les parties intéressées considéraient que les grandes priorités thématiques ont déjà été fixées par le programme de Stockholm de 2009 et par la stratégie de sécurité intérieure de 2010. Le futur mécanisme de financement devrait donc être conçu comme une structure globale, incluant les services répressifs, les gardes-frontières et les douanes. La nécessité de recourir davantage aux agences de l'Union concernées, comme Europol et Frontex, a également été jugée importante. La réduction du nombre d'instruments financiers à une structure composée de

⁷ Les documents de consultation et le rapport relatif aux résultats de la consultation sont disponibles sur le site web de la DG «Affaires intérieures»: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0020_fr.htm

deux fonds, pour autant qu'elle permette une simplification, a recueilli un large soutien. Les parties intéressées se sont également accordées sur la nécessité de disposer d'un mécanisme souple de réaction aux situations d'urgence. La gestion partagée, avec un passage à une programmation pluriannuelle, était généralement considérée comme le mode de gestion des dépenses adapté au domaine des affaires intérieures. Les organisations non gouvernementales estimaient cependant qu'il convenait également de maintenir la gestion directe.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Le droit d'agir est fondé sur l'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, qui énonce que «l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène».

L'action de l'Union est motivée par les objectifs établis à l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, ci-après dénommé «traité»), qui expose les moyens de constituer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il convient également de mentionner l'article 80 du traité, qui souligne que ces politiques de l'Union et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, notamment sur le plan financier.

La création du Fonds pour la sécurité intérieure nécessite l'adoption de deux instruments législatifs qui, ensemble, constituent le Fonds. Cette structure globale a été choisie en raison des obligations qui découlent du traité. Du fait des différentes modalités de vote au Conseil prévues par les protocoles n° 19 (sur l'acquis de Schengen), n° 21 (sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) et n° 22 (sur la position du Danemark, y compris en ce qui concerne le titre V de la troisième partie du traité), il est juridiquement impossible d'élaborer une seule proposition législative globale créant un Fonds pour la sécurité intérieure, malgré la cohérence des objectifs poursuivis.

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 mettant en place, dans le cadre du Fonds, le volet relatif à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises;
- un règlement mettant en place le volet du Fonds relatif à la gestion des frontières et à la politique commune des visas.

Dans le cadre global du Fonds pour la sécurité intérieure, le présent règlement définit, en conséquence, les modalités du soutien financier à la gestion des frontières et à la politique commune des visas.

La base juridique du présent règlement est constituée par l'article 77 du traité.

De manière générale, il s'agit d'un domaine dans lequel les interventions de l'Union apportent une valeur ajoutée manifeste par rapport à une action isolée des États membres. L'Union est mieux placée que ces derniers pour créer le cadre dans lequel s'exprimera la solidarité

européenne en matière de contrôles aux frontières, de politique des visas et de gestion des flux migratoires, et pour offrir une plate-forme de développement de systèmes d'information communs à l'appui de ces politiques. Le soutien financier prévu par le présent règlement contribue donc, en particulier, au renforcement des capacités nationales et européennes dans ces domaines. À cet effet, le présent règlement vise notamment à financer de façon plus systématique les services assurés par certains États membres pour garantir l'espace sans frontières (le «mécanisme de soutien opérationnel»), à intensifier la coopération interservices entre les autorités frontalières et les autres autorités répressives, et à augmenter le nombre d'équipements spécialisés que les États membres mettront à la disposition de l'agence Frontex aux fins d'opérations conjointes menées dans l'intérêt de la protection de l'espace sans frontières. Il est toutefois pleinement admis que les interventions devraient avoir lieu à un niveau adéquat et que le rôle de l'Union ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire. Ainsi qu'il a été souligné dans le contexte du réexamen du budget, le «budget de l'UE devrait être utilisé pour financer les biens publics de l'UE, les actions que les États membres et les régions ne peuvent pas financer eux-mêmes, ou dans les domaines où il peut garantir de meilleurs résultats»⁸.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel propose d'allouer 4 648 millions d'EUR (prix courants) au Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020. À l'intérieur de cette enveloppe globale, les ressources réservées à la mise en œuvre du présent règlement spécifique s'élèvent à 3 520 millions d'EUR. À titre indicatif, environ 61 % de ce montant (2 150 millions d'EUR) devraient être affectés aux programmes nationaux des États membres et au financement du régime spécial de transit appliqué par la Lituanie, 31 % (1 100 millions d'EUR) devaient être consacrés au développement du paquet «frontières intelligentes», et le reste devrait servir à financer des actions de l'Union, des actions d'urgence et l'assistance technique, tout en tenant compte également des contributions attendues des pays associés à Schengen, qui seraient ajoutées à l'enveloppe globale.

En millions d'EUR

Fonds pour la sécurité intérieure	4 648
<i>y compris les nouveaux systèmes d'information</i>	
- instrument relatif à la coopération policière	1 128
- instrument relatif aux frontières	3 520

De plus, conformément à la communication de juin 2011, une enveloppe distincte de 822 millions d'EUR (prix courants) est réservée, en dehors du champ du Fonds pour la sécurité intérieure, pour la gestion des systèmes d'information à grande échelle existants (système d'information Schengen II, système d'information sur les visas et Eurodac). La gestion de ces systèmes sera graduellement transférée de la Commission à la future Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (l'«Agence IT»), une fois celle-ci opérationnelle à la fin de l'année 2012.

⁸ «Le réexamen du budget de l'Union», COM(2010) 700 du 19 octobre 2010.

5. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA PROPOSITION

5.1. Privilégier les priorités stratégiques

En créant un instrument de soutien financier à la gestion des frontières extérieures et à la politique commune des visas pour la période 2014-2020, l'Union sera en mesure:

- de soutenir et de renforcer les capacités nationales dans le domaine des contrôles aux frontières et de la politique des visas et de faire ainsi preuve de solidarité financière à l'égard des missions confiées aux différents États membres aux frontières extérieures et dans les consulats, dans l'intérêt de l'espace sans frontières, à titre de mission de service public assurée pour l'Union (programmes nationaux, y compris le «soutien opérationnel»);
- de financer le développement du paquet «frontières intelligentes», c'est-à-dire la mise en place d'un système d'entrée/sortie (EES) de l'UE et d'un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) propre à l'Union;
- de financer la création et le fonctionnement du système européen de surveillance des frontières EUROSUR, notamment par l'acquisition de matériel, d'infrastructures et de systèmes dans les États membres;
- de renforcer la gouvernance de Schengen et le mécanisme d'évaluation et de suivi de l'application de l'acquis de Schengen a) en finançant le fonctionnement de ce mécanisme en gestion directe, b) en subordonnant le versement du soutien opérationnel aux États membres au respect de l'acquis de Schengen et c) en imposant aux États membres d'affecter ou de réaffecter en priorité les ressources reçues pour des programmes relevant du présent instrument à la correction des faiblesses éventuellement constatées dans le cadre du mécanisme;
- d'augmenter le potentiel opérationnel de Frontex en invitant les États membres à affecter des ressources supplémentaires de leurs programmes au matériel spécialisé susceptible d'être mis à la disposition de Frontex pour ses opérations conjointes;
- d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques concernées de l'Union au sein de celle-ci, dans les pays tiers et avec ces derniers, dans le cadre des «actions de l'Union», et d'améliorer ainsi la gestion globale des flux migratoires vers l'Union (projets gérés soit directement, comme les études ou projets pilotes visant à approfondir la coopération avec les pays tiers, soit indirectement, conformément au règlement financier⁹);
- de disposer de ressources suffisantes et aisément accessibles pour fournir une aide d'urgence dans les situations de pression migratoire urgente ou exceptionnelle;
- de continuer à financer le fonctionnement du régime de transit spécial appliqué par la Lituanie, conformément aux obligations de l'Union¹⁰, en fournissant une aide destinée à

⁹ Proposition de la Commission de règlement relatif aux règles financières applicables au budget annuel de l'Union, COM(2010) 815 final du 22 décembre 2010. Par cette proposition, la Commission retire officiellement les propositions législatives antérieures COM(2010) 71 final et COM(2010) 260 final.

¹⁰ Conformément au protocole n° 5 annexé à l'acte d'adhésion de la Lituanie, pour la mise en œuvre des règlements relatifs au document facilitant le transit (DFT) et au document facilitant le transit ferroviaire

compenser les droits non perçus sur les visas de transit ainsi que les surcoûts assumés par la Lituanie pour mettre en œuvre le document facilitant le transit (DFT) et le document facilitant le transit ferroviaire (DFTF), par exemple en remplaçant et en améliorant le matériel, les systèmes d'information, la formation et les coûts opérationnels.

L'instrument permettra un soutien complet du modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux sur lequel repose le concept de gestion intégrée des frontières (mesures mises en œuvre dans les pays tiers, coopération avec les pays voisins, contrôles aux frontières et mesures dans l'espace de libre circulation).

5.2. Ressources destinées aux systèmes d'information et au paquet «frontières intelligentes»

Dans le cadre des programmes nationaux, les États membres pourraient utiliser leurs dotations pour financer la gestion et, le cas échéant, la mise à niveau des éléments nationaux des systèmes d'information à grande échelle existants.

En outre, le développement et la maintenance des futurs systèmes d'information (le paquet «frontières intelligentes») dans ce domaine seront couverts par le présent instrument. Comme elle l'a indiqué dans la communication sur les frontières intelligentes, la Commission entend présenter des propositions relatives à un système d'entrée/sortie (EES) propre à l'Union et à un système d'enregistrement des voyageurs (RTP) propre à l'Union au cours du premier semestre de 2012. En conséquence, il est envisagé, dans le cadre du présent instrument, de créer un programme de dépenses spécifique pour le seul développement du EES et du RTP.

Le coût inclurait non seulement les éléments centraux (au niveau de l'Union), mais aussi les éléments nationaux (au niveau des États membres) de ces systèmes d'information, dans la limite des ressources disponibles.

Le coût du développement des systèmes centraux et nationaux de l'EES et du RTP a été évalué entre 1 et 1,3 milliard d'EUR, en fonction des options. D'importantes économies peuvent être réalisées si l'option privilégiée pour l'EES est développée conjointement (c'est-à-dire sur la même plate-forme technique) avec l'option privilégiée pour le RTP¹¹. Compte tenu de ces hypothèses et du fait que le développement ne débiterait qu'en 2015, il est proposé de réserver 1,1 milliard d'EUR pour ces systèmes dans le cadre de la présente proposition, sans préjudice des futures propositions de la Commission concernant le paquet «frontières intelligentes» et de la décision ultérieure du Parlement européen et du Conseil.

La Commission envisage de confier les tâches d'exécution de ce programme à l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice créée par le règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil¹². Dans ce cas, le présent règlement serait modifié en temps utile de façon à y mentionner les tâches spécifiquement confiées à l'Agence et les montants concernés de la subvention de l'Agence seraient couverts par les crédits opérationnels du programme.

(DFTF) (JO L 99 du 17.4.2003, p. 8; JO L 99 du 17.4.2003, p. 15), l'Union supporte le surcoût lié au régime et indemnise la Lituanie de la non-imposition de droits lors de la délivrance des documents concernés aux citoyens russes qui transitent par l'Union de et vers la région de Kaliningrad.

¹¹ Annexe relative aux coûts estimés des systèmes – COM(2010) 680 final.

¹² JO L 286 du 1.11.2011, p. 1.

5.3. Ressources destinées aux programmes nationaux

La pratique actuelle, dans le cadre des fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», consistant à fixer au début de la période les critères des dotations que les États membres recevront pour la totalité de la période de 7 ans, garantit la continuité et un certain degré de prévisibilité. Toutefois, il s'agit essentiellement d'une méthode statique qui n'incite pas les États membres à réaliser des actions répondant aux priorités de l'Union et qui ne permet pas à celle-ci de réagir aux situations et priorités changeantes par des réaffectations importantes et concentrées de ressources. Dès lors, le mécanisme de répartition et de mise en œuvre des ressources retenu dans le cadre du futur fonds devrait concilier, d'une part, le besoin de continuité et de stabilité, condition sine qua non d'un programme pluriannuel sain, et, d'autre part, la nécessité d'une plus grande souplesse et d'une meilleure adaptation au changement.

Eu égard à ce qui précède, l'allocation de fonds en gestion partagée repose sur la combinaison suivante:

- un montant de base alloué aux États membres au début du prochain cadre financier pluriannuel (CFP);
- un montant variable à ajouter au montant de base, alloué en deux phases.

Le montant de base, calculé à partir de critères et de besoins objectifs, sera affecté aux États membres au début du prochain CFP. Il représente 60 % de l'enveloppe globale pour les programmes nationaux, et les dotations sont fixées pour chaque État membre à l'annexe I du présent règlement. Ces dotations reposent sur les calculs effectués pour la période 2010-2012 dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures, tout en intégrant un montant minimal pour chaque État membre. Cette méthode garantira une certaine continuité avec le MFF actuel et donnera aux États membres la stabilité financière nécessaire pour planifier leurs programmes pluriannuels nationaux.

- Le montant variable sera ajouté au montant de base en fonction de la volonté de chaque États membre de financer, dans le cadre de son programme national, des actions répondant aux priorités spécifiques de l'Union. Ces actions spécifiques sont définies à l'annexe II et peuvent faire l'objet de modifications. En principe, ce montant serait accordé en deux phases: au début du MFF, dans le cadre du dialogue sur les politiques et des négociations relatives aux programmes nationaux des États membres concernés, et au cours d'un examen à mi-parcours en 2017.

Cet examen à mi-parcours serait l'occasion de réexaminer la situation dans les États membres et d'accorder de nouvelles ressources pour les années restantes du MFF (2018-2010). S'agissant du présent règlement, l'examen à mi-parcours portera, d'une part, sur une évaluation prospective des risques et, d'autre part, sur les priorités de l'Union, telles que redéfinies par cette dernière. Comme les montants de base alloués aux États membres ont été déterminés sur la base de données historiques au début de la période de programmation, il sera opportun de procéder à une actualisation. Ces évaluations des risques et des besoins pourraient être réalisées avec l'aide de Frontex. Les États membres qui, d'après ces évaluations, auront davantage de besoins ou seront confrontés à des risques accrus recevront des crédits supplémentaires, le principe de solidarité et de partage des responsabilités trouvant ainsi une expression tangible.

5.4. Actions menées dans les pays tiers ou concernant ces derniers

Pour ce qui est de la dimension extérieure dans ce domaine, un soutien ciblé serait prévu pour approfondir la coopération avec les pays tiers et renforcer certains aspects essentiels de la surveillance de leurs frontières et de leurs capacités de gestion dans des domaines présentant un intérêt pour la politique migratoire et les objectifs de sécurité intérieure de l'Union. Par exemple, dans le cadre d'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. Ces actions ne peuvent être directement axées sur le développement et doivent compléter, en fonction des besoins, l'assistance financière fournie par des instruments d'aide extérieure de l'Union, qui demeurent la principale source de financement pour aider les pays tiers à renforcer leurs capacités dans ces domaines. Lors de la mise en œuvre de ce soutien, il conviendra de veiller à la parfaite cohérence avec les principes et les objectifs généraux de l'action extérieure et de la politique étrangère de l'Union à l'égard de la région ou du pays concerné. La complémentarité sera assurée grâce à une coordination accrue avec le SEAE et les services compétents de la Commission.

Ces actions seront gérées soit directement par la Commission, soit indirectement par des entités ou des personnes autres que les États membres, conformément au règlement financier.

5.5. Agences de l'Union

Afin de mieux exploiter les compétences et l'expertise des agences de l'Union compétentes dans le domaine des affaires intérieures, la Commission envisage également de recourir à la possibilité qu'offre le règlement financier de confier, dans les limites des ressources disponibles conformément au présent règlement, l'exécution de certaines tâches auxdites agences, dans le cadre de leurs missions et en complément de leurs programmes de travail. Pour les tâches visées par le présent Instrument, il s'agit en particulier:

- de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), pour les activités au sein et en dehors de l'Union nécessitant une expertise opérationnelle dans le domaine du contrôle aux frontières;
- du Bureau européen d'appui en matière d'asile, pour des activités telles que les formations en matière d'asile destinées aux gardes-frontières;
- de l'Office européen de police (Europol) et du Collège européen de police (CEPOL) pour ce qui est de la coopération interservices entre les autorités répressives et les gardes-frontières;
- de l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (Agence IT), en ce qui concerne le développement de nouveaux systèmes d'information.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹³,

vu l'avis du Comité des régions¹⁴,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'objectif de l'Union consistant à assurer un niveau élevé de sécurité au sein d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (article 67, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) devrait être atteint, notamment, par l'adoption de mesures communes ayant trait au franchissement des frontières intérieures par les personnes et au contrôle aux frontières extérieures, ainsi qu'à la politique commune des visas, qui fait partie d'un système à multiples composantes destiné à faciliter les voyages effectués de façon légitime et à lutter contre l'immigration clandestine.
- (2) La stratégie de sécurité intérieure de l'Union, adoptée par le Conseil en février 2010¹⁵, constitue un programme commun pour faire face à ces défis communs en matière de sécurité. La communication de la Commission de novembre 2010, intitulée «La stratégie de sécurité intérieure de l'Union en action»¹⁶, traduit les principes et orientations de cette stratégie en actions concrètes et définit cinq objectifs stratégiques: perturber les réseaux criminels internationaux, prévenir le terrorisme et s'attaquer à la radicalisation et au recrutement de terroristes, accroître le niveau de sécurité des citoyens et des entreprises dans le cyberspace, renforcer la sécurité par la gestion des frontières et renforcer la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes.

¹³ JO C du , p. .

¹⁴ JO C du , p. .

¹⁵ Doc. 7120/10 du Conseil.

¹⁶ COM(2010) 673 final.

- (3) La solidarité entre États membres, une répartition claire des tâches, le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit, et la due prise en compte de la perspective mondiale et du lien inextricable avec la sécurité extérieure devraient constituer les grands principes guidant la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure.
- (4) Afin de favoriser cette mise en œuvre et pour garantir sa concrétisation et son bon fonctionnement, l'Union devrait assurer aux États membres une aide financière adéquate grâce à la création d'un Fonds pour la sécurité intérieure.
- (5) En raison des particularités juridiques qui caractérisent le titre V du traité, il n'est juridiquement pas possible de créer le Fonds pour la sécurité intérieure sous la forme d'un instrument financier unique.
- (6) Le Fonds devrait donc être créé sous la forme d'un cadre global de soutien financier de l'Union dans le domaine de la sécurité intérieure, comprenant l'instrument créé par le présent règlement ainsi que celui créé par le règlement (UE) n° .../2012 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises. Ce cadre global devrait être complété par le règlement (UE) n° .../2012 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile et migration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises¹⁷, auquel le présent règlement devrait renvoyer en ce qui concerne les règles relatives à la programmation, à la gestion financière, à la gestion et au contrôle, à l'apurement des comptes, à la clôture des programmes ainsi qu'aux rapports et à l'évaluation.
- (7) La solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres et l'Union dans la gestion des frontières extérieures forment l'une des cinq composantes de la politique commune de gestion des frontières extérieures.
- (8) Le Fonds pour la sécurité intérieure devrait exprimer la solidarité en apportant une aide financière aux États membres qui appliquent pleinement les dispositions de Schengen concernant les frontières extérieures, ainsi qu'à ceux qui préparent leur pleine participation à Schengen.
- (9) La participation d'un État membre ne devrait pas coïncider avec sa participation à un instrument financier temporaire de l'Union qui aide les États membres bénéficiaires à financer, notamment, des actions aux nouvelles frontières extérieures de l'Union destinées à mettre en œuvre l'acquis de Schengen sur les frontières et les visas et sur le contrôle aux frontières extérieures.
- (10) Le volet du Fonds se rapportant aux frontières extérieures et aux visas (ci-après dénommé «instrument») devrait s'appuyer sur le processus de renforcement des capacités élaboré avec l'aide du Fonds pour les frontières extérieures créé par la décision n° 574/2007 du Parlement européen et du Conseil¹⁸, et l'étendre de façon à tenir compte des évolutions récentes.

¹⁷ [JO L ... à compléter]

¹⁸ JO L 144 du 6.6.2007, p. 22.

- (11) Lorsqu'ils accomplissent des missions aux frontières extérieures et dans les consulats, en application de l'acquis de Schengen sur les frontières et les visas, les États membres exercent des activités dans l'intérêt et pour le compte de tous les autres États membres faisant partie de l'espace Schengen et, partant, assurent une mission de service public pour l'Union. Pour exprimer la solidarité, l'instrument devrait contribuer au financement des coûts opérationnels liés aux contrôles aux frontières et à la politique des visas et permettre aux États membres de maintenir systématiquement les capacités indispensables pour rendre ce service à tous. Ce soutien se traduit par le remboursement intégral d'un choix de coûts liés aux objectifs poursuivis par le présent instrument et fera partie intégrante des programmes nationaux.
- (12) L'instrument devrait compléter et intensifier les activités entreprises pour développer la coopération internationale sous l'égide de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, créée par le règlement (CE) n° 2007/2004 (ci-après dénommée «Frontex») ¹⁹, y compris les nouvelles activités résultant des modifications introduites par le règlement [...] ²⁰, et renforcer ainsi la solidarité entre les États membres qui contrôlent les frontières extérieures dans l'intérêt et pour le compte de l'ensemble de l'espace Schengen.
- (13) L'instrument devrait être mis en œuvre dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (14) En vue d'assurer un contrôle uniforme et de grande qualité aux frontières extérieures et de faciliter le franchissement légitime de ces dernières dans le cadre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union, l'instrument devrait contribuer à la mise en place d'un système européen commun de gestion intégrée des frontières comprenant toutes les mesures ayant trait à la politique, à la législation, à la coopération systématique, à la répartition de la charge, au personnel, au matériel et à la technologie, prises à différents niveaux par les autorités compétentes des États membres agissant en coopération avec Frontex, avec les pays tiers et, si nécessaire, avec d'autres acteurs utilisant, entre autres, le modèle à quatre niveaux de sécurité aux frontières et d'analyse intégrée des risques de l'Union européenne.
- (15) Conformément au protocole n° 5 annexé à l'acte d'adhésion de 2003 ²¹, qui porte sur le transit des personnes par voie terrestre entre la région de Kaliningrad et les autres parties de la Fédération de Russie, l'instrument devrait prendre en charge tous les coûts supplémentaires résultant de la mise en œuvre des dispositions spécifiques de l'acquis de l'Union dont relève ce transit, à savoir le règlement (CE) n° 693/2003 du Conseil du 14 avril 2003 portant création d'un document facilitant le transit (DFT) et d'un document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) et modifiant les instructions consulaires communes et le manuel commun ²², et le règlement (CE) n° 694/2003 du Conseil du 14 avril 2003 établissant des modèles uniformes pour le document facilitant le transit (DFT) et le document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) prévus par le règlement (CE) n° 693/2003 ²³. Cependant, la nécessité de maintenir le soutien

¹⁹ JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

²⁰ JO à compléter

²¹ JO L 236 du 23.9.2003, p. 946.

²² JO L 99 du 17.4.2003, p. 8.

²³ JO L 99 du 17.4.2003, p. 15.

financier destiné à compenser la non-perception des droits devrait dépendre du régime de visas en vigueur entre l'Union et la Fédération de Russie.

- (16) L'instrument devrait également soutenir les mesures nationales et la coopération entre les États membres dans le domaine de la politique des visas, et d'autres activités en amont des frontières qui ont lieu à un stade antérieur aux contrôles aux frontières extérieures. Une gestion efficace des activités organisées par les services des États membres dans les pays tiers sert la politique commune des visas, qui fait partie d'un système à multiples composantes destiné à faciliter les voyages effectués de façon légitime et à lutter contre l'immigration irrégulière vers l'Union européenne et qui fait partie intégrante du système commun de gestion intégrée des frontières.
- (17) En outre, l'instrument devrait financer les mesures prises sur le territoire des pays Schengen dans le cadre de l'élaboration d'un système commun de gestion intégrée des frontières qui améliore le fonctionnement global de l'espace Schengen.
- (18) L'instrument devrait encore financer le développement, par l'Union européenne, de systèmes d'information destinés à doter les États membres des outils leur permettant de gérer plus efficacement le franchissement des frontières par les ressortissants de pays tiers et d'assurer une meilleure identification et une meilleure vérification des voyageurs («frontières intelligentes»). À cet effet, il y a lieu de créer un programme ayant pour objectif de couvrir les coûts du développement des éléments centraux et nationaux de ces systèmes, garantissant ainsi la cohérence technique, des économies et une mise en œuvre aisée dans les États membres.
- (19) Afin de réagir immédiatement à une pression migratoire imprévue et aux menaces pour la sécurité aux frontières, il devrait être possible d'apporter une aide d'urgence dans le respect du cadre posé par le règlement (UE) n° .../2012 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile et migration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.
- (20) De plus, dans l'intérêt d'une solidarité accrue au sein de l'espace Schengen dans son ensemble, l'État membre concerné devrait procéder à un suivi adéquat de toute faille ou menace potentielle détectée, notamment à la suite d'une évaluation Schengen, en utilisant les ressources de ses programmes en priorité, le cas échéant pour compléter les mesures d'aide d'urgence.
- (21) Afin d'accroître la solidarité et de mieux partager les responsabilités, les États membres devraient être encouragés à affecter une partie des ressources disponibles au titre des programmes à des priorités spécifiques définies par l'Union, comme l'acquisition du matériel technique dont a besoin Frontex et le développement de la coopération consulaire pour l'Union.
- (22) Pour garantir l'application de l'acquis de Schengen dans l'ensemble de l'espace Schengen, la mise en œuvre du règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen²⁴ devrait également être soutenue au titre du présent règlement, car il s'agit d'un

²⁴ COM(2011) 559 final.

instrument essentiel d'accompagnement des politiques visant à garantir l'absence de tout contrôle sur les personnes.

- (23) À la lumière de l'expérience tirée du Fonds pour les frontières extérieures et du développement du SIS et du VIS, il est jugé approprié de prévoir une certaine souplesse à l'égard des éventuels transferts de ressources entre les différents moyens de réaliser les objectifs poursuivis par l'instrument, sans préjudice du principe imposant d'assurer dès le départ une masse critique et une stabilité financière pour les programmes et le soutien opérationnel aux États membres.
- (24) Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'élargir la portée des actions et de relever le plafond des ressources qui demeurent disponibles pour l'Union (les «actions de l'Union») afin d'accroître la capacité de l'Union à exercer, au cours d'un exercice budgétaire donné, des activités multiples en matière de gestion des frontières extérieures et de politique commune des visas, dans l'intérêt de l'ensemble de l'Union, si et dans la mesure où le besoin s'en fait sentir. Ces actions de l'Union peuvent être des études et des projets pilotes visant à favoriser la politique et son application, des mesures ou des accords dans les pays tiers visant à atténuer les pressions migratoires en provenance de ces pays, dans l'intérêt d'une gestion optimale des flux migratoires vers l'Union et d'une organisation efficace des missions afférentes qui sont remplies aux frontières extérieures et dans les consulats.
- (25) Il convient d'assurer une synergie et une cohérence entre les mesures mises en œuvre dans les pays tiers ou concernant ces derniers qui sont financées par le présent instrument, et les autres actions menées en dehors de l'Union, soutenues par ses instruments d'aide extérieure tant géographiques que thématiques. Lors de la réalisation de ces actions, il conviendra en particulier de veiller à la parfaite cohérence avec les principes et les objectifs généraux de l'action extérieure et de la politique étrangère de l'Union à l'égard de la région ou du pays concerné. Ces mesures ne devraient pas avoir pour but de soutenir des actions directement axées sur le développement et devraient compléter, en fonction des besoins, l'aide financière fournie par des instruments d'aide extérieure. Il importera aussi de veiller à la cohérence avec la politique humanitaire de l'Union, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures d'urgence.
- (26) Le financement sur le budget de l'Union devrait se concentrer sur des activités pour lesquelles une intervention de l'Union peut apporter une valeur ajoutée par rapport à une action isolée des États membres. L'Union européenne étant mieux placée que ces derniers pour créer le cadre dans lequel s'exprimera la solidarité européenne en matière de contrôles aux frontières, de politique des visas et de gestion des flux migratoires, et pour mettre en place une plate-forme de développement de systèmes d'information communs à l'appui de ces politiques, le soutien financier prévu par le présent règlement contribue, en particulier, au renforcement des capacités nationales et européennes dans ces domaines.
- (27) En vue de compléter ou de modifier les dispositions du présent règlement concernant la définition des actions spécifiques relevant des programmes nationaux, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est particulièrement important que la Commission procède aux consultations appropriées pendant ses travaux préparatoires, notamment au niveau des experts.

- (28) Durant la phase de préparation et de rédaction des actes délégués, il convient que la Commission transmette simultanément, en temps utile et en bonne et due forme, les documents pertinents au Parlement européen et au Conseil.
- (29) Afin d'assurer l'application uniforme, efficace et en temps utile des dispositions sur le soutien opérationnel contenues dans le présent règlement et de créer le cadre du programme relatif aux nouveaux systèmes d'information, des compétences d'exécution devraient être conférées à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission²⁵.
- (30) Étant donné que l'objectif du présent règlement, à savoir organiser la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres et l'Union dans la gestion des frontières extérieures et la politique des visas, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut être mieux réalisé au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (31) Il y a lieu d'abroger la décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013²⁶.
- (32) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement de l'acquis de Schengen relevant des domaines visés à l'article 1^{er}, points A et B, de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen²⁷.
- (33) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, relevant du domaine visé à l'article 1^{er}, points A et B, de la décision 1999/437/CE en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil relative à la conclusion de cet accord au nom de la Communauté européenne²⁸.
- (34) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de

²⁵ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

²⁶ JO L 144 du 6.6.2007, p. 22.

²⁷ JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

²⁸ JO L 53 du 27.2.2008, p. 1.

Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, relevant des domaines visés à l'article 1^{er}, points A et B, de la décision 1999/437/CE du Conseil en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil relative à la conclusion de ce protocole au nom de l'Union²⁹.

- (35) En vertu du protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures visées au titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'exception des «mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures» et des «mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa». La présente proposition développe l'acquis de Schengen et, conformément à l'article 4 du protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark devra décider, dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une mesure au sujet d'une proposition ou d'une initiative visant à développer l'acquis de Schengen en application des dispositions du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'il transpose ou non le présent règlement dans son droit national.
- (36) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, et à la décision ultérieure 2004/926/CE du Conseil du 22 décembre 2004 relative à la mise en œuvre de certaines parties de l'acquis de Schengen par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Le Royaume-Uni ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application.
- (37) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen. L'Irlande ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par celui-ci ni soumise à son application,

²⁹ JO L 160 du 18.6.2011, p. 19.

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet et champ d'application

1. Le présent règlement porte création de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières extérieures et à la politique commune des visas (ci-après dénommé l'«instrument»), dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure (ci-après dénommé le «Fonds»).

En combinaison avec le règlement (UE) n° .../2012 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, le présent règlement crée le Fonds pour la sécurité intérieure pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2020.

2. Le présent règlement définit:
 - (a) les objectifs du soutien financier et les actions éligibles;
 - (b) le cadre général de mise en œuvre des actions éligibles;
 - (c) les ressources mises à disposition du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020 dans le cadre du présent instrument et leur répartition;
 - (d) le champ d'application et l'objet des différents moyens spécifiques par lesquels le financement des dépenses de gestion des frontières extérieures et de la politique commune des visas est assuré.
3. Le présent règlement définit les modalités d'application des règles fixées par le règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal].

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- (a) «frontières extérieures», les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, auxquels s'appliquent les dispositions du droit de l'Union relatives au franchissement des frontières extérieures, que ces frontières soient temporaires ou non;

- (b) «frontières extérieures temporaires»,
- la frontière commune entre un État membre qui met en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen et un État membre qui est tenu d'en faire autant, conformément à son acte d'adhésion, mais à l'égard duquel la décision du Conseil applicable l'autorisant à appliquer l'intégralité de cet acquis n'est pas entrée en vigueur;
 - la frontière commune entre deux États membres tenus de mettre en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, conformément à leurs actes d'adhésion respectifs, mais à l'égard desquels la décision du Conseil applicable les autorisant à appliquer l'intégralité de cet acquis n'est pas encore entrée en vigueur;
- (c) «point de passage frontalier», tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures, tel qu'il a été notifié en application de l'article 34, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 562/2006;
- (d) «mécanisme d'évaluation et de suivi Schengen», la vérification de la bonne application de l'acquis de Schengen telle que prévue par le règlement n° .../2012/UE³⁰[X];
- (e) «situation d'urgence»: une situation présentant un caractère urgent et exceptionnel dans laquelle il est avéré ou attendu qu'un nombre important ou disproportionné de ressortissants de pays tiers franchissent la frontière extérieure d'un ou de plusieurs États membres.

Article 3

Objectifs

1. L'instrument a pour objectif général de contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'Union européenne.
2. Dans le cadre de l'objectif général énoncé au paragraphe 1, l'instrument poursuit, conformément aux priorités définies dans les stratégies, les programmes et les évaluations des menaces et des risques établis par l'Union dans ce domaine, les objectifs spécifiques suivants:
 - (a) soutenir une politique commune des visas pour faciliter les voyages effectués de façon légitime, assurer une égalité de traitement aux ressortissants de pays tiers et lutter contre l'immigration irrégulière.

La réalisation de cet objectif se mesure à l'aide d'indicateurs tels que, notamment, le nombre de postes consulaires équipés, sécurisés et/ou renforcés pour permettre le traitement efficace des demandes de visa et assurer un service de qualité aux demandeurs;

³⁰ COM(2011) 559 final.

- (b) appuyer la gestion des frontières de manière à assurer, d'une part, un niveau élevé de protection aux frontières extérieures et, d'autre part, le franchissement aisé des frontières extérieures conformément à l'acquis de Schengen.

La réalisation de cet objectif se mesure à l'aide d'indicateurs tels que, notamment, la mise au point d'équipements pour le contrôle aux frontières et les arrestations aux frontières extérieures de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, par rapport au niveau de risques du tronçon concerné de la frontière extérieure.

- 3. En vue d'atteindre ces objectifs, l'instrument poursuit les objectifs opérationnels suivants:

- (a) favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de politiques garantissant l'absence de contrôles sur les personnes, quelle que soit leur nationalité, lors du franchissement des frontières intérieures, soumettre les personnes à des vérifications et surveiller efficacement le franchissement des frontières extérieures;
- (b) assurer la mise en place progressive d'un système de gestion intégrée des frontières extérieures, notamment par l'intensification de la coopération interservices entre les autorités chargées de l'immigration et les services répressifs des États membres aux frontières extérieures, par des mesures à l'intérieur du territoire et par les mesures d'accompagnement nécessaires en matière de sécurité des documents et de gestion de l'identité;
- (c) favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas et d'autres titres de séjour de courte durée, y compris la coopération consulaire;
- (d) mettre au point et faire fonctionner des systèmes informatiques, leurs infrastructures de communication et le matériel destiné à la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Union;
- (e) garantir l'application efficace et uniforme de l'acquis de l'Union dans le domaine des frontières et des visas, y compris le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de suivi Schengen;
- (f) renforcer la coopération entre les États membres intervenant dans les pays tiers en ce qui concerne les flux de ressortissants de pays tiers à destination du territoire des États membres, ainsi que la coopération avec les pays tiers dans ce domaine.

- 4. L'instrument contribue également au financement de l'assistance technique à l'initiative des États membres ou de la Commission.

Article 4

Actions éligibles

- 1. Dans le cadre des objectifs définis à l'article 3 et compte tenu des conclusions concertées du dialogue sur les politiques prévu à l'article 13 du règlement (UE)

n° .../2012 [règlement horizontal], l'instrument soutient les actions entreprises dans les États membres ou par eux, et plus particulièrement celles portant sur:

- (a) les infrastructures des points de passage frontaliers, les bâtiments et systèmes nécessaires à ces points de passage, ainsi qu'à la surveillance entre les points de passage frontaliers et à une lutte efficace contre le franchissement illégal des frontières extérieures;
 - (b) les équipements opérationnels, moyens de transport et systèmes de communication nécessaires à un contrôle efficace des frontières et à la détection de personnes, tels que des terminaux fixes pour le VIS, le SIS et le système européen d'archivage d'images (FADO), y compris des technologies de pointe;
 - (c) les systèmes informatiques pour la gestion des flux migratoires aux frontières;
 - (d) les infrastructures, bâtiments et équipements opérationnels nécessaires au traitement des demandes de visa et à la coopération consulaire;
 - (e) les études, projets pilotes et actions visant à améliorer la coopération interservices au sein des États membres et entre ceux-ci, et appliquant les recommandations, les normes opérationnelles et les meilleures pratiques établies à la suite de la coopération opérationnelle entre les États membres et les agences de l'Union.
2. Dans le cadre des objectifs définis à l'article 3, l'instrument soutient les actions concernant les pays tiers ou y étant réalisées, et plus particulièrement celles portant sur:
- (a) les systèmes d'information, outils ou équipements permettant l'échange d'informations entre les États membres et les pays tiers;
 - (b) les actions visant à favoriser la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers, y compris les opérations conjointes;
 - (c) les études, manifestations, formations, équipements et projets pilotes destinés à transmettre l'expertise technique et opérationnelle ad hoc aux pays tiers;
 - (d) les études, manifestations, formations, équipements et projets pilotes appliquant les recommandations spécifiques, les normes opérationnelles et les meilleures pratiques établies à la suite de la coopération opérationnelle entre les États membres et les agences de l'Union dans les pays tiers.
3. Les actions visées au paragraphe 1, point a), ne sont pas éligibles aux frontières extérieures temporaires.
4. Les actions liées au rétablissement temporaire et exceptionnel d'un contrôle aux frontières intérieures tel que visé dans le code frontières Schengen ne sont pas éligibles.

CHAPITRE II

CADRE FINANCIER ET DE MISE EN ŒUVRE

Article 5

Ressources globales et mise en œuvre

1. Le montant total des ressources affectées à la mise en œuvre du présent règlement est de 3 520 millions d'EUR.
2. Les crédits annuels sont autorisés par l'autorité budgétaire dans les limites du cadre financier.
3. Les ressources globales sont mises en œuvre par les moyens suivants:
 - (a) des programmes nationaux, conformément aux articles 9 et 12;
 - (b) un soutien opérationnel, dans le cadre des programmes nationaux et dans les conditions énoncées à l'article 10;
 - (c) le fonctionnement du régime de transit spécial, conformément à l'article 11;
 - (d) des actions de l'Union, conformément à l'article 13;
 - (e) l'aide d'urgence, conformément à l'article 14;
 - (f) la mise en œuvre d'un programme pour la mise en place de nouveaux systèmes informatisés permettant la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Union, dans les conditions énoncées à l'article 15;
 - (g) l'assistance technique, conformément à l'article 16;
4. Le budget alloué au titre de l'instrument est exécuté en gestion partagée, conformément à l'article 55, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° .../2012 [nouveau règlement financier], à l'exception des actions de l'Union visées à l'article 13, de l'aide d'urgence visée à l'article 14 et de l'assistance technique visée à l'article 16, paragraphe 1.

Le ou les mode(s) de mise en œuvre du budget du programme relatif au développement de nouveaux systèmes informatiques sont définis dans l'acte d'exécution visé à l'article 15, paragraphe 2.
5. À titre indicatif, les ressources globales seront utilisées comme suit:
 - (a) 2 000 millions d'EUR pour les programmes nationaux des États membres;

- (b) 1 100 millions d'EUR pour la mise en place des nouveaux systèmes informatiques permettant la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Union visés à l'article 15, paragraphe 2;
 - (c) 150 millions d'EUR pour le régime de transit spécial;
 - (d) 270 millions d'EUR pour les actions de l'Union, l'aide d'urgence et l'assistance technique à l'initiative de la Commission.
6. Jointes aux ressources globales fixées pour le règlement (UE) n° .../2012 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, les ressources globales mises à disposition pour le présent règlement, conformément au paragraphe 1, constituent l'enveloppe financière du Fonds pour la sécurité intérieure et constituent, pour l'autorité budgétaire, la référence privilégiée au cours de la procédure budgétaire annuelle au sens de l'article 17 de l'accord interinstitutionnel conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière³¹.
7. Les pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen participent à l'instrument conformément au présent règlement.
8. Des accords seront conclus à propos des contributions financières de ces pays à l'instrument et des dispositions complémentaires nécessaires à cette participation, notamment pour assurer la protection des intérêts financiers de l'Union et autoriser la Cour des comptes à effectuer des contrôles.

Les contributions financières de ces pays sont ajoutées aux ressources globales disponibles provenant du budget de l'Union visées au paragraphe 1.

Article 6

Ressources destinées aux actions éligibles réalisées dans les États membres

1. À titre indicatif, 2 000 millions d'EUR sont alloués aux États membres de la manière suivante:
- (a) 1 200 millions d'EUR, tel qu'indiqué à l'annexe I;
 - (b) 450 millions d'EUR, en fonction des résultats du mécanisme décrit à l'article 7;
 - (c) dans le cadre de l'examen à mi-parcours et pour la période démarrant à l'exercice budgétaire 2018, 350 millions d'EUR, le solde des crédits disponibles au titre du présent article ou un autre montant, déterminé conformément au paragraphe 2, en fonction des résultats de l'analyse des risques et du mécanisme établi par l'article 8.

³¹ COM(2011) 403 final.

2. Pour répondre comme il se doit aux objectifs du présent règlement en cas de circonstances imprévues ou nouvelles et/ou assurer la bonne mise en œuvre des fonds disponibles au titre du présent règlement, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, conformément à l'article 17, pour ajuster le montant indicatif fixé au paragraphe 1, point c).
3. Les États membres adhérant à l'Union entre 2012 et 2020 ne peuvent bénéficier des dotations allouées aux programmes nationaux dans le cadre de l'instrument tant qu'ils bénéficient d'un instrument temporaire de l'Union qui aide les États membres bénéficiaires à financer des actions réalisées aux nouvelles frontières extérieures de l'Union aux fins de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen concernant les frontières, les visas et le contrôle aux frontières extérieures.

Article 7

Ressources destinées aux actions spécifiques

1. Outre la dotation calculée conformément à l'article 6, paragraphe 1, point a), les États membres peuvent recevoir un montant supplémentaire, à condition qu'il soit affecté à ce titre dans le programme et serve à réaliser les actions spécifiques énumérées à l'annexe II.
2. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués, conformément à la procédure prévue à l'article 17, en vue de réviser les actions spécifiques énumérées à l'annexe II, si elle le juge opportun. Sur la base des nouvelles actions spécifiques, les États membres peuvent recevoir un montant supplémentaire ainsi qu'il est prévu au paragraphe 1, en fonction des ressources disponibles.
3. Les montants supplémentaires visés au présent article sont alloués aux États membres concernés par la décision de financement individuelle approuvant ou révisant leur programme national conformément à la procédure prévue à l'article 14 du règlement (UE) n° .../2012 (règlement horizontal).

Article 8

Ressources dans le cadre de l'examen à mi-parcours

1. En vue de l'attribution du montant indiqué à l'article 6, paragraphe 1, point c), la Commission établit pour le 1^{er} juin 2017, à partir des informations reçues et en consultation avec l'agence Frontex, un rapport déterminant, conformément à l'analyse des risques Frontex, les niveaux de menace aux frontières extérieures pour la période allant de 2017 à 2020. Ces niveaux de menace sont fonction de la charge représentée par la gestion des frontières et des menaces ayant eu une incidence sur la sécurité aux frontières extérieures des États membres pendant la période 2014 à 2016, et ils tiennent notamment compte des futures tendances possibles en matière de flux migratoires et d'activités illégales aux frontières extérieures, ainsi que de l'évolution politique, économique et sociale probable dans les pays tiers concernés, en particulier dans les pays voisins.

Le rapport détermine le niveau de menace pour chaque tronçon de la frontière extérieure en multipliant la longueur du tronçon concerné par la pondération qui lui est attribuée ci-après:

- a) frontière terrestre extérieure:
 - i) facteur 1 pour une menace normale,
 - ii) facteur 3 pour une menace moyenne,
 - iii) facteur 5 pour une menace élevée;
- b) frontière maritime extérieure:
 - i) facteur 1 pour une menace normale,
 - ii) facteur 3 pour une menace moyenne,
 - iii) facteur 5 pour une menace élevée.

Sur la base du rapport, la Commission détermine les États qui recevront un montant supplémentaire. Les États membres présentant un niveau de menace supérieur à celui établi lors du calcul effectué pour l'exercice 2013 conformément à la décision 574/2007/CE reçoivent des ressources supplémentaires au pro rata.

2. Aux fins de la répartition des ressources visée au paragraphe 1:

- a) il convient de tenir compte de la ligne séparant les zones visées à l'article 1^{er} du règlement n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 concernant un régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion, même si elle ne constitue pas une frontière terrestre extérieure aussi longtemps que les dispositions de l'article 1^{er} du protocole n° 10 sur Chypre de l'acte d'adhésion de 2003 demeurent applicables, mais pas de la frontière maritime située au nord de cette ligne;
- b) on entend par «frontières maritimes extérieures» la limite extérieure de la mer territoriale des États membres, telle que définie conformément aux articles 4 à 16 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Toutefois, lorsque des opérations régulières à longue distance sont nécessaires pour empêcher l'immigration ou l'entrée illégale, cette définition correspond à la limite extérieure des zones de menace élevée. Il convient de tenir compte à cet effet des données pertinentes sur ces opérations menées de 2014 à 2016, fournies par les États membres en question.

3. En outre, sur invitation de la Commission avant le 1^{er} juin 2017, les États membres peuvent recevoir une dotation supplémentaire, à condition qu'elle soit affectée à ce titre dans le programme et serve à réaliser des actions spécifiques à déterminer en fonction des priorités de l'Union au moment considéré.

À cet effet, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, conformément à l'article 17, en vue de réviser les actions spécifiques énumérées à l'annexe II.

4. Les montants supplémentaires visés au présent article sont alloués aux États membres concernés par la décision de financement individuelle approuvant ou révisant leur programme national conformément à la procédure prévue à l'article 14 du règlement (UE) n° .../2012 (règlement horizontal).

Article 9

Programmes nationaux

1. Le programme national requis par le présent instrument et ceux requis par le règlement n° .../2012/UE portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, sont élaborés conjointement par les États membres et proposés à la Commission sous la forme d'un programme national unique pour le Fonds et conformément à l'article 14 du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal].
2. Dans le cadre des programmes nationaux qui sont examinés et approuvés par la Commission conformément à l'article 14 du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal], les États membres poursuivent notamment les objectifs suivants:
 - (a) mettre au point le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) conformément à la législation et aux lignes directrices de l'Union;
 - (b) renforcer et étendre, au niveau national, les capacités existantes de gestion des frontières extérieures, en tenant compte notamment des nouvelles technologies, des évolutions et/ou des normes relatives à la gestion des flux migratoires;
 - (c) appuyer la poursuite du développement de la gestion des flux migratoires par les services consulaires et les autres services de l'État membre dans les pays tiers, afin de faciliter les voyages effectués de façon légitime et de prévenir l'immigration clandestine à destination de l'Union;
 - (d) renforcer la gestion intégrée des frontières en essayant et en mettant en place de nouveaux outils, systèmes interopérables et méthodes de travail qui visent à intensifier l'échange d'informations au sein de l'État membre ou à améliorer la coopération interservices;
 - (e) assurer l'application correcte et uniforme de l'acquis de l'Union en matière de contrôle aux frontières et de visas, pour corriger les failles détectées au niveau européen, démontrées dans les résultats obtenus dans le cadre du mécanisme d'évaluation Schengen;
 - (f) augmenter la capacité de réaction aux défis à venir, notamment aux actuelles et futures menaces et pressions aux frontières extérieures de l'Union, en tenant compte, en particulier, de l'analyse des risques Frontex.

Soutien opérationnel dans le cadre des programmes nationaux des États membres

1. Un État membre peut utiliser jusqu'à 50 % du montant attribué à son programme national au titre de l'instrument pour financer un soutien opérationnel aux autorités publiques chargées d'exécuter des tâches et des services qui constituent une mission de service public pour l'Union. Ces tâches et services sont liés à un ou plusieurs des objectifs visés à l'article 3, paragraphe 2, points a), c) et d).
2. Le soutien opérationnel n'est apporté que si l'État membre concerné satisfait aux conditions suivantes:
 - (a) respect de l'acquis de l'Union en matière de frontières et de visas;
 - (b) respect des normes et des lignes directrices édictées par l'Union pour assurer la bonne gouvernance en matière de frontières et de visas, notamment le catalogue Schengen pour le contrôle aux frontières extérieures, le manuel pratique à l'intention des gardes-frontières et le manuel des visas.
3. À cet effet, avant d'approuver le programme national, la Commission évalue la situation de départ des États membres ayant indiqué leur intention de demander un soutien opérationnel.

Les conclusions de la Commission font l'objet d'un échange de vues avec l'État membre concerné.

À la suite de cet échange de vues, l'acceptation par la Commission du soutien budgétaire dans le cadre du programme national d'un État membre peut être subordonnée à la programmation et à la réalisation d'un certain nombre d'actions visant à garantir que les conditions énoncées au paragraphe 2 soient remplies au moment de l'octroi du soutien budgétaire.

4. Le soutien opérationnel se concentre sur des tâches et/ou services spécifiques, ainsi que sur les objectifs visés à l'annexe III. Il comporte le remboursement total des dépenses occasionnées par l'exécution des tâches et/ou des services définis dans le programme national, dans les limites financières fixées par le programme et sans dépasser le plafond établi au paragraphe 1.
5. Le soutien opérationnel fait l'objet d'un suivi et d'un échange d'informations entre la Commission et l'État membre concerné en ce qui concerne la situation de départ dans l'État membre, les objectifs et résultats à atteindre et les indicateurs servant à mesurer l'avancement.
6. La Commission définit, par des actes d'exécution, les procédures de compte rendu sur l'application de la présente disposition et toute autre modalité pratique à mettre en place entre les États membres et la Commission pour se conformer au présent article. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 18, paragraphe 2.

Article 11

Soutien opérationnel pour le régime de transit spécial

1. L'instrument fournit une aide destinée à compenser la non-perception des droits sur les visas délivrés aux fins de transit ainsi que les surcoûts liés à la mise en œuvre du document facilitant le transit (DFT) et du document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) en vertu du règlement (CE) n° 693/2003 du Conseil et du règlement (CE) n° 694/2003 du Conseil.
2. Les fonds alloués à la Lituanie au titre du paragraphe 1 n'excèdent pas 150 millions d'EUR pour la période de 2014 à 2020 et sont mis à disposition en tant que soutien opérationnel spécifique complémentaire pour la Lituanie.
3. Aux fins du paragraphe 1, on entend par «surcoûts» les coûts qui résultent directement des obligations spécifiques liées à l'application du régime de transit spécial et qui ne sont pas consécutifs à la délivrance de visas aux fins de transit ou autres.

Les types de surcoûts suivants peuvent bénéficier d'un financement:

- a) les investissements d'infrastructure;
 - b) la formation du personnel mettant en œuvre le régime de transit spécial;
 - c) d'autres coûts opérationnels, dont les salaires du personnel spécialement affecté à l'application du régime de transit spécial.
4. Les droits non perçus visés au paragraphe 1 sont calculés sur la base du montant des droits de visa et des exemptions de droits de visa définies par l'accord visant à faciliter la délivrance de visas entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, dans le cadre financier visé au paragraphe 2.
 5. La Commission et la Lituanie réexaminent l'application du présent article en cas de changements ayant des répercussions sur l'existence et/ou le fonctionnement du régime de transit spécial.
 6. La Commission définit, par des actes d'exécution, les procédures de compte rendu sur l'application de la présente disposition et toute modalité financière ou autre modalité pratique à mettre en place entre les États membres et la Commission pour se conformer au présent article. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 18, paragraphe 2.
 7. Afin d'assurer le bon fonctionnement du régime de transit spécial, la Commission peut prendre des dispositions spécifiques prévoyant un paiement intermédiaire, en dérogation aux dispositions du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal].

Article 12

Programmation en fonction des résultats du mécanisme d'évaluation et de suivi Schengen

À la suite d'un rapport d'évaluation Schengen, adopté conformément au règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, l'État membre concerné examine, avec la Commission et l'agence Frontex, si nécessaire, la suite à donner aux résultats du rapport et la façon d'appliquer les recommandations dans le cadre de son programme national.

Au besoin, l'État membre révisé son programme national pour tenir compte des résultats et des recommandations.

En concertation avec la Commission et l'agence Frontex, il réaffecte, lorsque c'est opportun, les ressources de son programme, y compris, si nécessaire, celles prévues pour le soutien opérationnel, et/ou il introduit ou modifie des actions visant à corriger les failles, conformément aux résultats et aux recommandations du rapport d'évaluation Schengen.

Article 13

Actions de l'Union

1. À l'initiative de la Commission, l'instrument peut servir à financer des actions transnationales ou des actions revêtant un intérêt particulier pour l'Union («actions de l'Union») qui concernent les objectifs généraux, spécifiques et opérationnels définis à l'article 3.
2. Pour pouvoir bénéficier d'un financement, les actions de l'Union doivent notamment poursuivre les objectifs suivants:
 - (a) soutenir les mesures préparatoires, de suivi, d'appui administratif et technique, l'élaboration d'un mécanisme d'évaluation, nécessaires pour mettre en œuvre les politiques en matière de frontières extérieures et de visas, y compris la gouvernance Schengen telle qu'elle est déterminée par le mécanisme d'évaluation et de suivi Schengen établi par le règlement (UE) n° ... portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, et le code frontières Schengen;
 - (b) améliorer la connaissance et la compréhension de la situation vécue par les États membres, par l'analyse, l'évaluation et un suivi attentif des politiques;
 - (c) favoriser la mise au point d'outils et de méthodes statistiques, ainsi que d'indicateurs communs;
 - (d) appuyer et surveiller la mise en œuvre du droit de l'Union et des objectifs de ses politiques dans les États membres, et en évaluer l'efficacité et l'incidence;
 - (e) encourager la mise en réseau, l'apprentissage mutuel, le recensement et la diffusion de bonnes pratiques et d'approches novatrices au niveau européen;
 - (f) faire mieux connaître les politiques et les objectifs de l'Union aux acteurs concernés et au public, notamment par des campagnes de communication institutionnelle sur les priorités politiques de l'Union;

- (g) stimuler la capacité des réseaux européens à promouvoir, soutenir et faire évoluer les politiques et les objectifs de l'Union;
 - (h) soutenir les projets particulièrement innovants qui mettent au point de nouvelles méthodes et/ou techniques susceptibles d'être transposées dans d'autres États membres, en particulier les projets visant à tester et à valider les projets de recherche;
 - (i) appuyer les actions menées dans les pays tiers ou les concernant visées à l'article 4, paragraphe 2.
3. Les actions de l'Union sont mises en œuvre conformément à l'article 7 du règlement (UE) n°/2012 [règlement horizontal].

Article 14

Aide d'urgence

1. L'instrument fournit une aide financière afin de répondre à des besoins urgents et spécifiques, en cas de situation d'urgence au sens de l'article 2, point e).
2. L'aide d'urgence est mise en œuvre conformément au mécanisme défini à l'article 8 du règlement (UE) n°/2012 [règlement horizontal].

Article 15

Mise en place d'un programme relatif au développement de nouveaux systèmes informatiques

1. Le montant indicatif alloué au programme relatif au développement des nouveaux systèmes informatiques gérant le franchissement des frontières par les ressortissants de pays tiers est fixé à 1 100 millions d'EUR. Le programme est mis en œuvre conformément à la législation de l'Union qui définit les nouveaux systèmes informatiques et leurs infrastructures de communication dans le but, notamment, d'améliorer la gestion et le contrôle des flux de voyageurs aux frontières extérieures, en renforçant les vérifications tout en permettant aux voyageurs réguliers de franchir plus rapidement la frontière.
2. La Commission est chargée de la gestion du programme. Elle adopte un cadre stratégique pluriannuel comprenant:
 - (a) les principales actions à réaliser;
 - (b) une ventilation du budget par exercice;
 - (c) le calendrier de la mise en œuvre;
 - (d) les méthodes de gestion à appliquer aux principales actions réalisées. Les actions peuvent être exécutées:
 - directement par la Commission ou par l'intermédiaire d'agences d'exécution;

– indirectement par des entités ou personnes autres que les États membres, conformément à l'article [57] du règlement (UE) n° .../2012 [nouveau règlement financier].

Les principales actions à réaliser recouvrent, en particulier, le développement et l'essai des éléments centraux et des applications communes aux éléments nationaux des systèmes, les infrastructures de communication entre les éléments centraux et nationaux, la coordination de leur mise en service et la gestion de la sécurité des systèmes.

La Commission adopte, par voie d'actes d'exécution, le cadre stratégique et toute révision de celui-ci. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 18, paragraphe 2.

Article 16

Assistance technique

1. À l'initiative et/ou au nom de la Commission, l'instrument peut contribuer jusqu'à concurrence de 1,7 million d'EUR par an à l'assistance technique du Fonds pour la sécurité intérieure, conformément à l'article 10 du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal].
2. À l'initiative d'un État membre, l'instrument peut contribuer à l'assistance technique dans le cadre du programme national à hauteur de maximum 5 % du montant total alloué à l'État membre, conformément à l'article 20 du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal].

CHAPITRE III

DISPOSITIONS FINALES

Article 17

Exercice de la délégation

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués est conféré à la Commission sous réserve des conditions énoncées dans le présent article.
2. La délégation de pouvoirs visée dans le présent règlement est accordée à la Commission pour une durée de sept ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement. La délégation de pouvoirs est tacitement prorogée pour des périodes de durée identique, à moins que le Parlement européen ou le Conseil ne s'y oppose au plus tard trois mois avant la fin de chaque période.
3. La délégation de pouvoirs visée au présent règlement peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met un terme à la délégation des pouvoirs spécifiés dans cette décision. La révocation prend

effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ou à une date ultérieure qui y est précisée. Elle n'affecte pas la validité des actes délégués déjà en vigueur.

4. Dès qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie simultanément au Parlement européen et au Conseil.
5. Un acte délégué adopté en vertu du présent règlement n'entre en vigueur que s'il n'a donné lieu à aucune objection du Parlement européen ou du Conseil pendant les deux mois suivant sa notification à ces deux institutions ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas formuler d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Article 18

Procédure de comité

1. La Commission est assistée par le comité commun «Asile, migration et sécurité» créé par l'article 55, paragraphe 1, du règlement UE n° .../2012 [règlement horizontal].
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.

Article 19

Application du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal]

Les dispositions du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal] s'appliquent au présent instrument.

Article 20

Abrogation

La décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures est abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2014.

Article 21

Dispositions transitoires

1. Le présent règlement ne remet pas en cause la poursuite ou la modification, y compris la suppression totale ou partielle, des projets et des programmes annuels jusqu'à leur achèvement, ou d'une aide financière approuvée par la Commission sur le fondement de la décision n° 574/2007/CE ou de toute autre législation applicable à cette aide au 31 décembre 2013.

2. Lors de l'adoption de décisions concernant le cofinancement dans le cadre de l'instrument, la Commission tient compte des mesures adoptées sur le fondement de la décision n° 574/2007/CE avant le [*date de publication au Journal officiel*], qui ont des incidences financières au cours de la période couverte par ce cofinancement.
3. Les sommes engagées pour les cofinancements décidés par la Commission entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2013 et pour lesquelles les documents nécessaires à la clôture des actions n'ont pas été envoyés à la Commission avant l'expiration du délai de présentation du rapport final, sont dégagées d'office par celle-ci, au plus tard le 31 décembre 2017, et donnent lieu au remboursement de l'indu.
4. Sont exclus du calcul du montant du dégagement d'office, les montants correspondant à des actions suspendues en raison d'une procédure judiciaire ou d'un recours administratif.

Article 21

Réexamen

Sur proposition de la Commission, le Parlement européen et le Conseil réexaminent le présent règlement au plus tard le 30 juin 2020.

Article 22

Entrée en vigueur et application

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

ANNEXE I**Montants constituant la base pour les programmes nationaux des États membres**

État membre	Montant minimal	Pourcentage moyen 2010-2012	Répartition basée sur le pourcentage	Montant total
Allemagne	5 000 000	4,21 %	44 390 681	49 390 681
Autriche	5 000 000	0,82 %	8 699 674	13 699 674
Belgique	5 000 000	1,13 %	11 886 638	16 886 638
Bulgarie	5 000 000	3,18 %	33 578 849	38 578 849
Chypre	5 000 000	1,76 %	18 521 213	23 521 213
Danemark	5 000 000	0,48 %	5 053 171	10 053 171
Espagne	5 000 000	17,13 %	180 746 396	185 746 396
Estonie	5 000 000	1,51 %	15 933 661	20 933 661
Finlande	5 000 000	2,87 %	30 320 668	35 320 668
France	5 000 000	7,20 %	75 956 454	80 956 454
Grèce	5 000 000	14,56 %	153 636 854	158 636 854
Hongrie	5 000 000	3,22 %	34 018 515	39 018 515
Islande	5 000 000	0,03 %	310 455	5 310 455
Italie	5 000 000	13,62 %	143 660 373	148 660 373
Lettonie	5 000 000	0,95 %	9 989 974	14 989 974
Lituanie*	5 000 000	1,77 %	18 709 058	23 709 058
Luxembourg	5 000 000	0,04 %	379 909	5 379 909
Malte	5 000 000	3,43 %	36 173 227	41 173 227
Norvège	5 000 000	0,84 %	8 846 929	13 846 929
Pays-Bas	5 000 000	2,30 %	24 315 326	29 315 326
Pologne	5 000 000	3,97 %	41 883 809	46 883 809
Portugal	5 000 000	1,25 %	13 197 565	18 197 565
République tchèque	5 000 000	0,84 %	8 907 377	13 907 377
Roumanie	5 000 000	5,05 %	53 313 864	58 313 864
Slovaquie	5 000 000	0,46 %	4 835 168	9 835 168
Slovénie	5 000 000	2,31 %	24 371 875	29 371 875
Suède	5 000 000	0,59 %	6 189 272	11 189 272
Suisse	5 000 000	1,25 %	13 216 801	18 216 801
Croatie	5 000 000	3,22 %	33 956 244	38 956 244
Total	145 000 000	100 %	1 055 000 000	1 200 000 000

ANNEXE II
Liste d'actions spécifiques

1. Mettre en place des mécanismes de coopération consulaire entre au moins deux États membres, permettant de réaliser des économies d'échelle en ce qui concerne le dépôt des demandes et la délivrance des visas dans les consulats, conformément aux principes de coopération énoncés dans le code des visas, y compris les centres communs de traitement des demandes de visas
2. Acquérir les moyens de transport et le matériel opérationnel jugés nécessaires pour l'exécution d'opérations conjointes par Frontex, dans le respect des lignes directrices édictées par cette dernière.

ANNEXE III

Objectifs de soutien opérationnel dans le cadre des programmes nationaux

Objectif 1: favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de politiques garantissant l'absence de contrôles sur les personnes, quelle que soit leur nationalité, lors du franchissement des frontières intérieures, soumettre les personnes à des vérifications et surveiller efficacement le franchissement des frontières extérieures

- opérations
- dépenses de personnel
- coûts d'entretien, comme la maintenance et les réparations
- amélioration / remplacement du matériel
- immobilier (amortissement, rénovation)

Objectif 2: favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas et d'autres titres de séjour de courte durée, y compris la coopération consulaire

- opérations
- dépenses de personnel
- coûts d'entretien, maintenance et réparations
- amélioration / remplacement du matériel
- immobilier (amortissement, rénovation)

Objectif 3: mettre au point et faire fonctionner des systèmes d'information, leurs infrastructures de communication et le matériel destiné à la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Union

- gestion opérationnelle du SIS, du VIS et des nouveaux systèmes mis au point au cours de la période
- dépenses de personnel
- coûts d'entretien, comme la maintenance et les réparations
- infrastructures de communication et questions liées à la sécurité
- amélioration / remplacement du matériel
- location de locaux sécurisés et/ou rénovation

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Objectif(s)
- 1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.6. Durée et incidence financière
- 1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)

2. MESURES DE GESTION

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
 - 3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses
 - 3.2.2. Incidence estimée sur les crédits opérationnels
 - 3.2.3. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative
 - 3.2.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel
 - 3.2.5. Participation de tiers au financement
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Communication «Construire une Europe ouverte et sûre: le budget "affaires intérieures" pour la période 2014-2020»;

Proposition de règlement portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile et migration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises;

Proposition de règlement portant création de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises;

Proposition de règlement portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas.

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB³²

Actuellement rubrique 3, titre 18 – Affaires intérieures

Futures perspectives financières pluriannuelles: Rubrique 3 (Sécurité et citoyenneté) – «sécurité intérieure»

Nature de la proposition/de l'initiative

La proposition/l'initiative porte sur **une action nouvelle** (financement «Affaires intérieures» pour la période 2014-2020)

La proposition/l'initiative porte **sur une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire**³³

La proposition/l'initiative est relative à **la prolongation d'une action existante**

La proposition/l'initiative porte sur **une action réorientée vers une nouvelle action**.

1.3. Objectif(s)

1.3.1. *Objectif(s) stratégique(s) pluriannuel(s) de la Commission visé(s) par la proposition/l'initiative*

Le but ultime de la politique en matière d'affaires intérieures est de créer un espace sans frontières intérieures, dans lequel citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers peuvent entrer, circuler, vivre

³² ABM: Activity-Based Management – ABB: Activity-Based Budgeting.

³³ Tel(le) que visé(e) à l'article 49, paragraphe 6, point a) ou b), du règlement financier.

et travailler, apportant ainsi des idées nouvelles, du capital, des connaissances et des concepts novateurs ou comblant des lacunes sur les marchés nationaux du travail, avec la certitude que leurs droits sont pleinement respectés et que leur sécurité est garantie. La coopération avec les pays tiers et les organisations internationales est indispensable pour atteindre cet objectif.

L'importance grandissante des politiques en matière d'affaires intérieures a été confirmée par le programme de Stockholm et par son plan d'action, dont la mise en œuvre constitue une priorité stratégique pour l'Union et couvre des domaines tels que la migration (immigration légale et intégration; asile; immigration clandestine et retour), la sécurité (pour prévenir et combattre le terrorisme et la criminalité organisée; coopération policière) et la gestion des frontières extérieures (y compris la politique en matière de visas), ainsi que la dimension extérieure de ces politiques. Le traité de Lisbonne permet lui aussi à l'Union de faire preuve de davantage d'ambition en répondant aux préoccupations quotidiennes des citoyens en matière de liberté, de sécurité et de justice. Les priorités fixées pour la politique en matière d'affaires intérieures, en particulier l'intégration des ressortissants de pays tiers, doit également être envisagée dans le cadre des sept initiatives phare présentées dans la stratégie Europe 2020, qui doit aider l'Union à surmonter la crise économique et financière actuelle et à atteindre une croissance intelligente, durable et inclusive.

Le Fonds pour la sécurité intérieure apportera l'aide financière nécessaire pour concrétiser les objectifs de l'Union en matière d'affaires intérieures.

1.3.2. Objectif(s) spécifique(s) et activité(s) ABM/ABB concernée(s)

FONDS POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises

Conformément aux priorités énoncées dans les stratégies, les évaluations des menaces et des risques, et les programmes de l'Union du domaine concerné, l'instrument poursuivra les objectifs spécifiques suivants:

- a) prévenir et combattre la criminalité transfrontière, la grande criminalité et la criminalité organisée, notamment le terrorisme, et renforcer la coordination et la coopération entre les autorités répressives des États membres et avec les pays tiers concernés;
- b) renforcer la capacité des États membres et de l'Union à gérer efficacement les risques sécuritaires et les crises, et se préparer et protéger les personnes et les infrastructures critiques contre les attentats terroristes et les autres incidents liés à la sécurité.

Activités ABB actuelles concernées: 18.05

Instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas

Conformément aux priorités énoncées dans les stratégies, les évaluations des menaces et des risques, et les programmes de l'Union du domaine concerné, l'instrument poursuivra les objectifs spécifiques suivants:

- a) soutenir une politique commune en matière de visas qui facilite les voyages effectués de façon légitime, assurer une égalité de traitement aux ressortissants de pays tiers et lutter contre l'immigration irrégulière,
- b) soutenir la gestion des frontières pour assurer, d'une part, un niveau élevé de protection des frontières extérieures et, d'autre part, le franchissement aisé de ces dernières en conformité avec l'acquis de Schengen.

Activités ABB actuelles concernées: 18.02 (dans la mesure où le Fonds pour les frontières extérieures est concerné).

1.3.3. *Résultat(s) et incidence(s) attendu(s)*

Préciser les effets que la proposition/l'initiative devrait avoir sur les bénéficiaires/la population visée.

Les incidences de la proposition sur les bénéficiaires et groupes cibles sont décrites plus en détail dans la section 4.1.2 de l'analyse d'impact.

De manière générale, la simplification apportée à tous les niveaux du processus de financement et dans chaque mode de gestion aura un effet bénéfique évident sur les procédures selon lesquelles l'aide financière sera gérée.

Coopération policière, prévention et répression de la criminalité, et gestion des crises

Les principaux bénéficiaires du soutien financier seront les États membres et leurs services répressifs ainsi que les autres autorités spécialisées dans la protection des infrastructures critiques et dans la gestion des crises, mais également les organisations internationales et non gouvernementales concernées, selon les cas (par exemple, dans le domaine de la prévention de la délinquance et de la lutte contre la radicalisation et différentes formes de trafic).

Le groupe cible auquel ces changements seront bénéfiques est la population dans son ensemble.

Les principales réalisations seront les suivantes: 1) une capacité administrative et opérationnelle accrue des États membres à détecter et à poursuivre efficacement les infractions relevant de la criminalité transfrontière, de la grande criminalité et de la criminalité organisée, notamment le terrorisme, afin de diminuer les menaces contre la sécurité qui en découlent, et 2) une plus forte résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes grâce à une politique de l'Union plus cohérente en matière de gestion des risques, qui associe les évaluations des menaces et des risques à la prise de décision, d'une part, et une réaction de l'UE aux crises plus efficace et mieux coordonnée, par la mise en réseau des capacités et de l'expertise existantes, d'autre part. Une autre réalisation importante sera la plus grande capacité des États membres à prévenir les attentats terroristes et autres menaces graves contre la sécurité, à s'y préparer et à en protéger les populations et les infrastructures critiques.

Frontières extérieures et visas

Les principaux bénéficiaires du soutien financier dans le domaine des frontières et des visas seront les services qui mettent en œuvre l'acquis de l'Union, le code des frontières Schengen et le code des visas dans les États membres: gardes-frontières, police et services consulaires. Le groupe cible auquel ces changements bénéficieront est celui des voyageurs, et plus précisément toutes les personnes franchissant les frontières extérieures pour entrer dans l'Union européenne. Le soutien financier devrait

accroître la capacité des services en question 1) à assurer la surveillance des frontières et à communiquer avec d'autres services répressifs, dans le cadre du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR); 2) à gérer les flux migratoires dans les postes consulaires (demandes de visa) et 3) à améliorer le traitement des flux de passagers aux points de passage frontaliers, en garantissant, d'une part, un niveau élevé et uniforme de protection, en coopération avec les autres services répressifs et, d'autre part, le franchissement aisé des frontières extérieures, conformément à l'acquis de Schengen et aux principes de traitement respectueux et de dignité. Un résultat important sera la mise en place de deux nouveaux systèmes informatiques européens destinés à gérer le franchissement des frontières par les ressortissants de pays tiers [un système d'entrée/sortie (EES) de l'UE et un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) propre à l'Union].

1.3.4. Indicateurs de résultats et d'incidences

Préciser les indicateurs permettant de suivre la réalisation de la proposition/de l'initiative.

La nécessité d'organiser un dialogue politique avant de définir les programmes nationaux empêche d'établir définitivement à ce stade la série d'indicateurs qui serviront à mesurer la réalisation des objectifs spécifiques susmentionnés. Toutefois,

- en ce qui concerne la **coopération policière et la prévention et répression de la criminalité**, ces indicateurs comprendront le nombre d'opérations transfrontières conjointes, le nombre de recueils de bonnes pratiques élaborés et le nombre d'événements organisés. Parmi les indicateurs relatifs à la **gestion des crises** et à la protection des infrastructures critiques figureront le nombre d'outils mis en place et/ou mis à niveau afin de faciliter la protection de ces infrastructures par les États membres dans tous les secteurs de l'économie, et le nombre d'évaluations des menaces et des risques produites au niveau de l'Union;

- en matière de **frontières et de visas**, les indicateurs comprendront le nombre de postes consulaires équipés, sécurisés et/ou renforcés pour permettre le traitement efficace des demandes de visa et assurer un service de qualité aux demandeurs, la mise au point d'équipements pour le contrôle aux frontières, et les arrestations aux frontières extérieures de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, par rapport au niveau de risques du tronçon concerné de la frontière extérieure. Les indicateurs d'incidence mesureront l'amélioration de la sécurité aux frontières, la capacité de délivrance de visas et la capacité à gérer en toute sécurité et sans heurts les flux de voyageurs franchissant les frontières extérieures.

1.4. Justification(s) de la proposition/de l'initiative

1.4.1. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme

Au cours de la période 2014-2020, l'Union continuera d'être confrontée à des défis majeurs dans le domaine des affaires intérieures.

Garantir un climat de sécurité est à la fois nécessaire et bénéfique à sa croissance économique, culturelle et sociale. L'Union a un rôle décisif à jouer, qu'il s'agisse de lutter contre les menaces que représentent la grande criminalité, la criminalité organisée, la cybercriminalité et le terrorisme, d'assurer la gestion de ses frontières extérieures, ou de réagir rapidement aux crises naissant à la suite de catastrophes, qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle. À l'ère de la mondialisation, où les menaces augmentent et revêtent de plus en plus fréquemment une dimension transnationale, aucun État membre ne peut réagir efficacement tout seul. Une réponse européenne cohérente et globale s'impose

pour que les autorités répressives puissent travailler efficacement, sans être arrêtées par les frontières et les compétences territoriales.

La coopération avec les pays tiers et les organisations internationales est indispensable pour atteindre ces objectifs. Les événements survenus récemment en Afrique du Nord ont montré à quel point l'Union a besoin d'avoir une approche globale et coordonnée en matière de migration, de frontières et de sécurité. La dimension extérieure grandissante des politiques de l'Union en matière d'affaires intérieures doit dès lors être renforcée, en parfaite cohérence avec la politique extérieure de l'UE.

1.4.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'UE

La gestion des flux migratoires et les menaces pesant sur la sécurité présentent des difficultés qui ne peuvent être résolues isolément par les États membres. Il s'agit là de domaines où l'intervention de l'Union et de son budget apporte une véritable valeur ajoutée.

Certains États membres assument une lourde charge du fait de leur situation géographique particulière et de la longueur des frontières extérieures de l'Union qu'ils ont à gérer. La suppression des contrôles aux frontières intérieures doit s'accompagner de mesures communes pour assurer un contrôle et une surveillance efficaces aux frontières extérieures de l'Union. Le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres est donc au cœur des politiques communes en matière d'asile, d'immigration et de frontières extérieures. Le budget de l'Union fournit les moyens d'assumer les conséquences financières de ce principe. Dans le domaine de la sécurité, la grande criminalité, la criminalité organisée, le terrorisme et les autres menaces liées à la sécurité sont de plus en plus souvent de nature transfrontière. Une coopération et une coordination transnationales entre les autorités répressives est dès lors essentielle pour prévenir et combattre avec succès ces formes de criminalité, par exemple par l'échange d'informations, des enquêtes communes, des technologies interopérables et des évaluations communes des menaces et des risques.

Gérer les flux migratoires, les frontières extérieures de l'Union et sa sécurité exige des ressources et des capacités considérables de la part des États membres. Améliorer la coopération opérationnelle et la coordination en mettant les ressources en commun dans des domaines tels que la formation et les équipements permet de faire des économies d'échelle et de créer des synergies, ce qui garantit une utilisation plus efficace des fonds publics, renforce la solidarité et la confiance mutuelle, et partage mieux entre les États membres les responsabilités qu'impliquent les politiques communes de l'Union. C'est particulièrement vrai en matière de sécurité, où le soutien financier à toutes les formes d'opération transfrontière commune est indispensable pour approfondir la coopération entre les services de police, les douanes, les gardes-frontières et les autorités judiciaires.

En ce qui concerne la dimension extérieure des affaires intérieures, il est évident que l'adoption de mesures et le regroupement des ressources au niveau de l'Union donneront à celle-ci davantage de poids pour convaincre les pays tiers de s'engager avec elle sur les questions migratoires et sécuritaires qui intéressent au premier chef l'Union et les États membres.

Le droit d'agir dans le domaine des affaires intérieures est conféré à l'Union par le titre V «Espace de liberté, de sécurité et de justice» du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment son article 77, paragraphe 2, son article 78, paragraphe 2, son article 79, paragraphes 2 et 4, son article 82, paragraphe 1, son article 84 et son article 87, paragraphe 2. La coopération avec les pays tiers et les organisations internationales relève de l'article 212, paragraphe 3, du TFUE. Les propositions respectent le principe de subsidiarité puisque la majorité des financements seront mis en

œuvre selon le principe de la gestion partagée et en respectant les compétences institutionnelles des États membres.

1.4.3. *Leçons tirées d'expériences similaires*

Bien que l'on considère, dans l'ensemble, que les instruments financiers actuels du domaine affaires intérieures atteignent leurs objectifs et fonctionnent bien, les enseignements tirés de l'examen à mi-parcours et la consultation des parties intéressées indiquent qu'il y a lieu:

- de simplifier et de rationaliser les futurs instruments du domaine «Affaires intérieures» en réduisant le nombre de programmes de financement à deux, avec création d'un Fonds «Asile et migration» et d'un Fonds pour la sécurité intérieure. L'Union pourra ainsi utiliser ses instruments de façon plus stratégique pour qu'ils répondent davantage à ses priorités politiques et ses besoins;
- de renforcer le rôle de l'Union sur la scène mondiale, en intégrant une dimension extérieure dans les futurs Fonds, de façon à accroître l'influence de l'Union en ce qui concerne la dimension de politique extérieure des actions relevant du domaine «Affaires intérieures»;
- de privilégier la gestion partagée par rapport à la gestion centralisée, lorsque c'est possible, pour supprimer les charges administratives inutiles;
- de donner à la gestion partagée une orientation davantage axée sur les résultats en passant à une programmation pluriannuelle assortie d'un dialogue à haut niveau sur les politiques, de sorte que les programmes nationaux des États membres s'alignent parfaitement sur les objectifs et les priorités de l'Union et se concentrent sur l'atteinte de résultats;
- d'améliorer la gestion centralisée de façon à offrir une palette d'instruments pour les activités guidées par les politiques, tels qu'une aide aux actions transnationales, aux actions particulièrement innovantes et à celles menées dans les pays tiers ou concernant ces derniers (dimension extérieure), ainsi qu'aux actions d'urgence, aux études et à l'organisation de manifestations;
- d'établir un cadre réglementaire commun comportant un corps unique de règles relatives à la programmation, aux procédures de compte rendu, à la gestion et au contrôle financiers, qui soit aussi proche que possible de celui des autres fonds de l'Union soumis au mode de gestion partagée, de façon à mieux faire comprendre ces règles à toutes les parties prenantes et à assurer une cohérence et une compatibilité élevées;
- d'assurer une réaction rapide et efficace dans les cas d'urgence, en organisant le Fonds de telle sorte que l'Union puisse réagir de manière appropriée dans les situations évoluant rapidement;
- de renforcer le rôle des agences du domaine «Affaires intérieures» pour développer une collaboration concrète entre les États membres, et en leur confiant l'exécution d'actions spécifiques, tout en assurant le contrôle politique approprié de leurs activités.

De plus amples détails figurent dans l'analyse d'impact et l'exposé des motifs de chaque règlement.

1.4.4. *Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés*

Plusieurs autres instruments de l'Union financeront des activités complémentaires de celles qui seront financées par le Fonds pour la sécurité intérieure.

La ligne de démarcation entre le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument financier pour la protection civile demeurera celle indiquée à l'article 3 du programme CIPS actuel: les catastrophes naturelles ainsi que les catastrophes involontaires d'origine humaine relèvent de la protection civile (accidents), tandis que les catastrophes volontaires d'origine humaine relèvent de la sécurité et seront donc prises en charge par le Fonds pour la sécurité intérieure.

Les attentats terroristes et autres incidents liés à la sécurité demeureront exclus du champ d'application du Fonds de solidarité de l'UE. La portée précise de l'article 222 du TFUE (clause de solidarité) et la mesure dans laquelle cette disposition pourrait aider les États membres qui sont touchés par un attentat terroriste ou une catastrophe d'origine naturelle ou humaine ne sont pas non plus très claires car cela requiert l'adoption formelle de modalités d'application qui n'ont pas même encore été proposées. La possibilité d'obtenir une aide financière d'urgence en cas d'attentat terroriste de grande ampleur ou d'autre incident lié à la sécurité relèvera donc du Fonds pour la sécurité intérieure.

L'écart entre les recherches sur la sécurité entreprises dans le cadre du programme Horizon 2020 et l'application concrète de leurs résultats sera comblé car le Fonds pour la sécurité intérieure prévoira des objectifs spécifiques et des actions éligibles pour permettre de financer l'essai et la validation de résultats de recherches scientifiques («prototypes») en vue de leur application à grande échelle («achats publics avant commercialisation»).

Le futur programme «Justice» sera étroitement lié au Fonds pour la sécurité intérieure et complémentaire de ce dernier, surtout dans son volet justice pénale, mais il sera davantage axé sur la coopération judiciaire, l'harmonisation des procédures et la reconnaissance mutuelle, de façon à éviter les doubles emplois.

La dimension extérieure du Fonds financera des actions menées dans les pays tiers ou concernant ces derniers et qui servent essentiellement les intérêts et objectifs de l'Union, ont une incidence directe dans celle-ci et dans ses États membres, et assurent la continuité avec les activités réalisées sur le territoire de l'Union. Ces financements seront conçus et mis en œuvre en cohérence avec l'action et la politique extérieures de l'Union. Ils ne sont pas destinés à soutenir des actions axées sur le développement et ils compléteront, en fonction des besoins, l'aide financière fournie par des instruments d'aide extérieure. Dans ce contexte, le successeur du programme thématique «Migration et asile» et de l'instrument de stabilité présentera un intérêt tout particulier pour le domaine des affaires intérieures. En effet, alors que les instruments d'aide extérieure financent les besoins de développement des pays bénéficiaires ou soutiennent les intérêts politiques généraux de l'Union avec des partenaires stratégiques, les fonds du domaine «Affaires intérieures» financeront des actions menées dans les pays tiers pour servir les objectifs de la politique migratoire de l'Union et ceux de sa sécurité intérieure. Ils combleront donc un vide spécifique et viendront compléter la panoplie d'instruments à la disposition de l'Union.

1.5. **Durée et incidence financière**

Proposition/initiative à **durée limitée**

– Proposition/initiative en vigueur du 1/1/2014 au 31/12/2020

– Incidence financière de 2014 à 2023

Proposition/initiative à **durée illimitée**

– Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,

– puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

1.6. Mode(s) de gestion prévu(s)³⁴

Gestion centralisée directe par la Commission

Gestion centralisée indirecte par délégation de tâches d'exécution à:

– des agences exécutives

– des organismes créés par les Communautés³⁵

– des organismes publics nationaux/organismes avec mission de service public

– des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné au sens de l'article 49 du règlement financier

Gestion partagée avec les États membres

Gestion décentralisée avec des pays tiers

Gestion conjointe avec des organisations internationales (*à préciser*)

Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».

Remarques

Les propositions seront mises en œuvre principalement en mode de gestion partagée, par des programmes nationaux pluriannuels.

Les objectifs fixés dans les programmes nationaux seront complétés par des «actions de l'Union» et par un mécanisme de réaction rapide destiné aux situations d'urgence. Ces actions prendront essentiellement la forme de subventions et de marchés publics en gestion centralisée directe et elles comprendront des actions menées dans les pays tiers ou concernant ces derniers.

Il sera recouru à tous les moyens possibles pour éviter un éparpillement, en concentrant les ressources sur la réalisation d'un nombre restreint d'objectifs de l'Union et en exploitant les compétences des acteurs clés, s'il y a lieu, sur la base d'accords de partenariat et d'accords-cadres.

³⁴ Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb:

³⁵ Tels que visés à l'article 185 du règlement financier.

L'assistance technique à l'initiative de la Commission sera mise en œuvre selon le mode de gestion centralisée directe.

Les pays associés à l'application, à la mise en œuvre et au développement de l'acquis de Schengen participeront également aux deux instruments formant le Fonds pour la sécurité intérieure, qui constituent un développement des dispositions de l'acquis de Schengen (instrument dans le domaine des frontières et des visas, et instrument relatif à la coopération policière), comme s'ils étaient des États membres, en vertu des accords d'association à Schengen. Ils participeront à ces instruments conformément aux dispositions du présent règlement, en mettant en œuvre leurs propres programmes nationaux pluriannuels, et auront la possibilité de demander des financements au titre des actions de l'Union, etc. Comme dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures, des accords spécifiques seront conclus pour fixer les dispositions complémentaires nécessaires à leur participation (règles découlant du règlement financier, de ses modalités d'exécution et des traités, notamment le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes). Puisque ces États contribueront au budget de l'Union pour ces deux instruments proportionnellement à leur PIB, les accords détermineront également la contribution qu'ils verseront au titre de la responsabilité partagée en matière de gouvernance Schengen, et ce, indépendamment du montant des dotations reçues au titre des instruments. À ce jour, les pays associés sont la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein.

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.

Pour la gestion partagée, un cadre cohérent et efficace pour les procédures de compte rendu, de suivi et d'évaluation est proposé. Pour chaque programme national, les États membres devront créer un comité de suivi auquel la Commission pourra prendre part.

Chaque année, les États membres établiront un rapport sur la mise en œuvre du programme pluriannuel. Ces rapports seront une condition préalable des paiements annuels. Aux fins de l'examen à mi-parcours, les États membres seront invités en 2017 à fournir des informations supplémentaires sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. Une opération similaire aura lieu en 2019 pour permettre, si nécessaire, d'apporter des corrections pendant le dernier exercice (2020).

Parce qu'ils encouragent le développement, dans le domaine des affaires intérieures, d'une culture fondée sur l'évaluation, les Fonds comporteront un cadre commun d'évaluation et de suivi assorti de grands indicateurs associés aux politiques, qui souligneront l'orientation axée sur les résultats imprimée aux Fonds et le rôle déterminant qu'ils pourraient jouer dans le dosage des politiques suivies pour réaliser l'objectif consistant à créer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Ces indicateurs sont en rapport avec les effets que les Fonds pourraient produire: le développement d'une culture commune en matière de sécurité des frontières, de coopération policière et de gestion des crises; une bonne gestion des flux migratoires à destination de l'Union; le traitement juste et équitable des ressortissants de pays tiers; une solidarité et une coopération entre les États membres pour traiter les problèmes liés à l'immigration et à la sécurité intérieure, et une approche européenne commune sur la migration et la sécurité à l'égard des pays tiers.

Pour assurer une bonne application des principes régissant l'évaluation, et à la lumière de l'expérience concrète acquise en la matière dans les États membres avec les financements de l'UE actuels dans le domaine «Affaires intérieures», la Commission et les États membres collaboreront étroitement pour élaborer le cadre commun d'évaluation et de suivi, notamment en établissant des modèles et des indicateurs permettant de mesurer les réalisations et les résultats.

Toutes les mesures seront déterminées au début de la période de programmation, ce qui permettra aux États membres de définir leurs systèmes de compte rendu et d'évaluation sur la base des principes et besoins convenus.

Afin de réduire la charge administrative et de créer des synergies entre compte rendu et évaluation, les informations servant à établir les rapports d'évaluation développeront et compléteront celles fournies par les États membres dans les rapports annuels sur la mise en œuvre des programmes nationaux.

En 2018, la Commission présentera également un rapport sur l'examen à mi-parcours des programmes nationaux.

De manière plus générale, la Commission présentera un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du Fonds le 30 juin 2018 au plus tard, et un rapport d'évaluation ex post, couvrant toute la mise en œuvre

(et non pas seulement les programmes nationaux soumis à la gestion partagée), le 30 juin 2024 au plus tard.

2.2. Système de gestion et de contrôle

2.2.1. Risque(s) identifié(s)

La DG HOME n'a pas connu de risques d'erreur majeurs dans ses programmes de dépenses. Ce fait est corroboré par l'absence récurrente de constatations significatives dans les rapports annuels de la Cour des comptes ainsi que par l'absence de taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % au cours des dernières années dans les rapports d'activité annuels de la DG HOME (et de l'ex-DG JLS).

Dans la gestion partagée, les risques généraux concernant la mise en œuvre des programmes actuels sont essentiellement de trois types:

- l'utilisation inefficace ou insuffisamment ciblée des fonds;
- des erreurs résultant de la complexité des règles et des lacunes des systèmes de gestion et de contrôle;
- l'utilisation inefficace des ressources administratives (proportionnalité limitée des exigences).

Des aspects spécifiques du régime des quatre fonds relevant du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» méritent également d'être mentionnés.

- Le système des programmes annuels garantit que le paiement final est effectué régulièrement, sur la foi de dépenses certifiées et contrôlées. Cependant, la période d'éligibilité des programmes annuels ne correspondant pas à l'exercice budgétaire de l'Union, la procédure d'assurance n'est pas totalement satisfaisante, malgré l'extrême lourdeur du système.
- La Commission a établi des règles d'éligibilité détaillées, ce qui garantit, en principe, l'homogénéité des dépenses financées. Toutefois, cela crée aussi une charge de travail inutile pour les autorités nationales et la Commission, et cela augmente le risque d'erreur chez les bénéficiaires et/ou dans les États membres en cas de mauvaise interprétation des règles de l'Union.
- Les systèmes de gestion et de contrôle actuels sont très proches de ceux qui existent dans les Fonds structurels. Ils présentent néanmoins de légères différences, notamment dans la chaîne de responsabilités située entre les autorités de certification et les autorités de contrôle. Cela crée la confusion dans les États membres, en particulier lorsque les autorités interviennent dans les deux types de Fonds. Cela augmente en outre le risque d'erreur et impose une surveillance plus étroite.

La présente proposition modifiera sensiblement les éléments suivants:

- les systèmes de gestion et de contrôle suivront les exigences générales imposées dans les Fonds relevant du CSC et seront totalement conformes aux nouvelles exigences énoncées dans le nouveau règlement financier: les trois autorités seront remplacées par deux autorités (autorité responsable et autorité de contrôle) dont les rôles sont clarifiés pour donner plus de certitude;

- la programmation pluriannuelle associée à l'apurement annuel, sur la base des paiements effectués par l'autorité responsable, alignera les périodes d'éligibilité sur les comptes annuels de la Commission, sans augmenter la charge administrative par rapport au système actuel;
- les contrôles sur place seront effectués dans le cadre des contrôles de premier niveau, c'est-à-dire par l'autorité responsable, et étayeront sa déclaration annuelle d'assurance de gestion;
- la clarification et la simplification des règles d'éligibilité ainsi que leur harmonisation avec d'autres instruments de soutien financier diminueront les erreurs commises par les bénéficiaires qui demandent de l'aide auprès de différentes sources. Ces règles d'éligibilité seront fixées au niveau national, sauf pour quelques principes de base, similaires à ceux appliqués pour les Fonds relevant du CSC;
- le recours aux options simplifiées pour les coûts est encouragé, surtout pour les petites subventions.

Dans la gestion centralisée, les principaux risques sont les suivants:

- peu de correspondance entre les projets reçus et les priorités politiques de la DG HOME;
- piètre qualité des projets retenus et mauvaise exécution technique du projet, diminuant l'incidence des programmes; en raison de procédures de sélection inappropriées, manque de compétences ou suivi insuffisant;
- utilisation inefficace ou gaspillage des fonds octroyés, tant pour les subventions (complexité de la procédure de remboursement des coûts réels éligibles associée aux possibilités limitées de contrôle documentaire des coûts éligibles) que pour les marchés publics (parfois, le nombre restreint d'opérateurs économiques disposant des compétences requises empêche de procéder à une comparaison satisfaisante des offres de prix);
- incapacité des organisations, notamment celles de petite taille, à contrôler efficacement les dépenses et à assurer la transparence des opérations effectuées;
- discrédit que subirait la Commission en cas de découverte d'activités frauduleuses ou criminelles; les systèmes de contrôle internes des tiers ne sont pas entièrement fiables en raison du nombre relativement élevé de contractants et de bénéficiaires hétérogènes, disposant chacun de son système de contrôle, souvent de petite envergure.

La plupart de ces risques devraient diminuer grâce à un meilleur ciblage des propositions et à l'application d'éléments simplifiés prévus par la nouvelle révision du règlement financier.

2.2.2. *Moyen(s) de contrôle prévu(s)*

Gestion partagée:

Au niveau des États membres, la structure proposée pour les systèmes de gestion et de contrôle représente une évolution par rapport à celle en place entre 2007 et 2013, et conserve la plupart des fonctions exercées pendant la période actuelle, notamment les vérifications administratives et sur place, l'audit des systèmes de gestion et de contrôle, et l'audit des projets. L'ordre de ces fonctions a

néanmoins été modifié pour confier sans ambiguïté les contrôles sur place à l'autorité responsable, dans le cadre de la préparation de l'apurement comptable annuel.

Pour accroître la responsabilisation, les autorités responsables seraient agréées par un organisme national d'agrément chargé d'assurer une surveillance constante. La réduction du nombre d'autorités (suppression de l'autorité de certification et réduction du nombre de fonds) devrait diminuer la charge administrative et favoriser le renforcement des capacités administratives, mais également permettre de répartir plus précisément les responsabilités.

À ce jour, il n'existe aucune estimation fiable du coût des contrôles des fonds soumis à la gestion partagée dans le domaine des affaires intérieures. La seule estimation disponible porte sur le FEDER et le Fonds de cohésion, et évalue le coût des tâches liées aux contrôles (au niveau national, en excluant les coûts de la Commission) à environ 2 % du montant total du financement administré pendant la période 2007-2013. Ces coûts concernent les domaines de contrôle suivants: 1 % est lié à la coordination nationale et à la préparation du programme, 82 % concernent la gestion du programme, 4 % la certification et 13 % l'audit.

Les propositions suivantes augmenteront les coûts de contrôle:

- la création et le fonctionnement d'un organisme d'agrément et, en général, le changement de système;
- la soumission d'une déclaration de gestion accompagnant les comptes annuels;
- les contrôles sur place effectués par l'autorité responsable;
- la nécessité d'un contrôle supplémentaire par les autorités de contrôle pour vérifier la déclaration de gestion.

Il y a cependant aussi des propositions qui réduiront les coûts de contrôle:

- l'autorité de certification disparaîtra. Bien que ses fonctions soient partiellement transférées à l'autorité responsable, cette suppression permettra aux États membre d'économiser une part non négligeable des coûts liés à la certification, en raison d'une efficacité administrative accrue, d'une coordination moins nécessaire et de la réduction de la portée des contrôles;
- les contrôles assurés par l'autorité de contrôle seront davantage orientés sur la répétition (d'un échantillon) des contrôles administratifs de premier niveau et des contrôles sur place réalisés par l'autorité responsable. Cela accélérera la procédure contradictoire et garantira que tous les contrôles nécessaires soient effectués avant la présentation des comptes annuels;
- le recours aux coûts simplifiés réduira les frais et charges administratifs à tous les niveaux, tant pour les administrations que pour les bénéficiaires;
- la clôture annuelle, et la limitation du délai d'apurement de conformité à 36 mois, réduiront la durée de conservation des documents aux fins de contrôle pour les administrations publiques et les bénéficiaires;
- l'instauration de communications électroniques entre la Commission et les États membres sera obligatoire.

Il convient d'y ajouter les éléments de simplification décrits au point 2.2.1 ci-dessus, qui contribueront eux aussi à réduire la charge administrative des bénéficiaires et entraîneront donc une diminution simultanée des risques d'erreur et de la charge administrative.

En conséquence, ces propositions devraient, dans l'ensemble, entraîner une nouvelle répartition des coûts de contrôle plutôt que leur augmentation ou diminution. Cette nouvelle répartition (entre les fonctions et, du fait des dispositifs de contrôle proportionné, également entre les États membres et entre les programmes) devrait toutefois permettre une meilleure atténuation des risques et une «chaîne d'assurance» plus fiable et plus rapide.

Au niveau de la Commission, les coûts de gestion et de contrôle pour la gestion partagée ne devraient pas baisser pendant le premier semestre de la période de programmation, tout d'abord parce que le montant et les domaines d'action concernés par la gestion partagée augmenteront par rapport à la période actuelle. Dès lors, maintenir les mêmes ressources exigera déjà des gains d'efficacité. Ensuite, parce que les premières années se caractériseront par la conjonction de nombreuses tâches importantes à exécuter: clôture des programmes 2007-2013 (derniers rapports de clôture le 31 mars 2016 au plus tard), dialogues sur les politiques et approbation des programmes nationaux pluriannuels 2014-2020, mise en place du nouveau système d'apurement. Dans la seconde moitié de la période, les éventuelles ressources disponibles serviront à améliorer l'évaluation et le suivi.

Gestion centralisée

En ce qui concerne la gestion centralisée, la Commission continuera d'appliquer son système de contrôle actuel, composé des éléments suivants: surveillance des opérations par les directions opérationnelles, contrôle ex ante par l'unité «Budget & contrôle», la commission interne des marchés (JPS/HPC), contrôles ex post des subventions, ou contrôles par la structure d'audit interne et/ou le service d'audit interne. Le secteur de contrôle ex post applique une «stratégie de détection» visant à détecter un maximum d'irrégularités en vue de récupérer les paiements indus. Dans le cadre de cette stratégie, les contrôles sont réalisés sur un échantillon de projets sélectionnés presque exclusivement sur la base d'une analyse des risques.

Grâce à cette combinaison de contrôles ex ante et ex post, ainsi qu'aux contrôles sur documents et sur place, au cours des dernières années, le taux d'erreur résiduel moyen quantifiable était inférieur à 2 %. C'est pourquoi le système de contrôle interne et son coût sont jugés adéquats à la DG HOME pour atteindre l'objectif d'un faible taux d'erreur.

Néanmoins, au sein de ce cadre, la DG HOME continuera d'explorer les possibilités d'améliorer la gestion et de simplifier davantage. Concrètement, toutes les options simplifiées offertes par le nouveau règlement financier seront exploitées autant que possible car elles devraient contribuer à réduire la charge administrative des bénéficiaires et donc entraîner une diminution simultanée des risques d'erreur et de la charge administrative de la Commission.

Nouveaux volets d'action

Les propositions prévoient de nouveaux volets d'action pour les financements de l'Union dans le domaine des affaires intérieures, par exemple une meilleure utilisation des compétences existant dans les agences de l'Union, le développement de la dimension extérieure et le renforcement des mécanismes d'urgence.

Ces volets obligeront la DG HOME à adopter de nouvelles méthodes de gestion et de contrôle.

Les montants qui seront consacrés à ces nouveaux volets d'action ne sont pas encore déterminés mais il est peu probable qu'ils représentent une part élevée du budget global des affaires intérieures. Il sera toutefois indispensable de mettre en place les moyens internes et les modalités de travail pour exécuter ces nouvelles missions aussi tôt que possible pendant la période, dans le strict respect des principes de bonne gestion financière.

L'analyse présentée ci-dessus montre clairement que, malgré toutes les simplifications apportées, les ressources humaines nécessaires pour mettre en œuvre le budget augmenté de la DG HOME devront être accrues.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés, s'il y a lieu, par toute dotation additionnelle qui pourrait être accordée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées.

Outre l'application de tous les mécanismes de contrôle réglementaire, la DG HOME élaborera une stratégie de lutte contre la fraude conforme à la nouvelle stratégie antifraude de la Commission (SAC) adoptée le 24 juin 2011, afin, entre autres, que ses contrôles internes en la matière soient intégralement alignés sur la SAC et que sa gestion des risques de fraude soit conçue de manière à permettre la détection des domaines exposés à ces risques et la définition des moyens appropriés d'y faire face. Si nécessaire, des réseaux et des outils informatiques adaptés consacrés à l'analyse des cas de fraude liés aux Fonds seront mis en place.

Pour ce qui a trait à la gestion partagée, la stratégie antifraude de la Commission mentionne que les propositions de cette dernière relatives aux règlements pour 2014-2020 doivent inviter les États membres à mettre en place des mesures de prévention de la fraude effectives et proportionnées aux risques de fraude constatés. La présente proposition énonce, à son article 5, l'obligation explicite pour les États membres de prévenir, détecter et corriger les irrégularités, et de les signaler à la Commission. De plus amples informations concernant ces obligations figureront dans les règles détaillées relatives aux fonctions de l'autorité responsable, ainsi que le prévoit l'article 24, paragraphe 5, point c).

En outre, la réutilisation des fonds provenant d'une correction financière consécutive à des constatations de la Commission ou de la Cour des comptes a été clairement mentionnée à l'article 41.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro		CD ⁽³⁶⁾	de pays AELE ³⁷	de pays candidats ³⁸	de pays tiers
3		CD	NON	NON	NON	NON

- Nouvelles lignes budgétaires, dont la création est demandée

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro Rubrique 3		CD/CND	de pays AELE	de pays candidats	de pays tiers
3	18 01 04 bb – Fonds pour la sécurité intérieure – Police & criminalité – Assistance technique	CND	NON	NON	OUI	NON
3	18 02 bb - Fonds pour la sécurité intérieure – Police & criminalité	CD	NON	NON	OUI	NON
3	18 01 04 cc – Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières & visas – Assistance technique	CND	NON	NON	OUI	NON
3	18 02 cc - Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières & visas	CD	NON	NON	OUI	NON

Les contributions des pays tiers concernent les deux composantes du Fonds pour la sécurité intérieure.

Les critères et la méthode de calcul de ces contributions doivent être négociés entre l'Union et les États associés dans le cadre d'une procédure distincte. En prenant pour hypothèse des pourcentages similaires

³⁶ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

³⁷ AELE: Association européenne de libre-échange.

³⁸ Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

à ceux actuellement retenus pour le FFE, les États associés seraient appelés à contribuer à hauteur de 210 millions d'EUR pour le volet Frontières et visas et à hauteur de 50 millions d'EUR pour le volet Coopération policière.

3.2. Incidence estimée sur les dépenses

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

En millions d'EUR (à la 3e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel:	Numéro 3	Sécurité et citoyenneté
---	-----------------	--------------------------------

DG HOME			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Après 2020	TOTAL
• Crédits opérationnels (prix courants)											
18 02 bb Fonds pour la sécurité intérieure – Police & criminalité	Engagements	(1a)	135,076	143,047	151,283	159,791	168,578	177,653	187,022		1 122,450
	Paiements	(2a)	15,714	43,881	71,419	111,709	147,854	156,248	164,918	410,707	1 122,450
18 02 cc Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières & visas	Engagements	(1a)	422,310	447,186	472,886	499,435	526,856	555,173	584,412	-	3 508,258
	Paiements	(2a)	59,999	120,794	223,204	350,813	461,098	487,256	514,275	1 290,818	3 508,258
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques³⁹											
18 01 04 bb Fonds pour la sécurité intérieure – Police & criminalité			0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800		5,600
18 01 04 cc Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières & visas			1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700		11,900
TOTAL des crédits	Engagements	⁼¹⁺¹ _{a +3}	559,886	592,733	626,669	661,726	697,934	735,326	773,934		4 648,208

³⁹ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

pour la DG HOME	Paiements	=2+2 a +3	78,213	167,174	297,123	465,023	611,452	646,004	681,693	1 701,525	4 648,208
------------------------	-----------	-----------------	--------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	-----------	-----------

Rubrique du cadre financier pluriannuel:	5	«Dépenses administratives»
---	----------	-----------------------------------

Comme la mise en œuvre du Fonds «Asile et migration» et celle du Fonds pour la sécurité intérieure comportent des éléments communs, tels qu'un dialogue sur les politiques avec chaque État membre, et que l'organisation interne de la DG HOME pour assurer la gestion des nouveaux Fonds (ainsi que la clôture des programmes gérés actuellement) est susceptible de changer, il n'est pas possible de diviser la rubrique «Dépenses administratives» entre les deux Fonds.

En conséquence, les chiffres relatifs à la rubrique 5 ci-dessous correspondent aux dépenses administratives totales jugées nécessaires pour assurer la gestion des deux Fonds par la DG et il n'y a pas de total des crédits.

En millions d'EUR (à la 3e décimale)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Après 2020	TOTAL
DG: HOME										
• Ressources humaines		20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841		145,887
• Autres dépenses administratives		0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175		1,157
TOTAL DG HOME	Crédits	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016		147,044

TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016		147,044
--	---------------------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	--	----------------

En millions d'EUR (à la 3e décimale)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		TOTAL
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 5 du cadre financier pluriannuel	Engagements	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	
	Paiements									

3.2.2. Incidence estimée sur les crédits opérationnels

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits opérationnels
- La proposition engendre l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après:
 Les politiques du domaine «Affaires intérieures» sont mises en œuvre essentiellement selon le mode de gestion partagée. Alors que les priorités des dépenses sont fixées au niveau de l'Union, la gestion courante incombe aux autorités responsables, au niveau national. Les indicateurs communs de réalisation et les objectifs seront décidés de concert par la Commission et par les autorités responsables, dans le cadre de leurs programmes nationaux, et approuvés par la Commission. Il est donc difficile d'indiquer des objectifs pour les réalisations tant que les programmes n'auront pas été rédigés, négociés et approuvés en 2013/14.
 En ce qui concerne la gestion centralisée, il n'est pas non plus possible à la DG HOME de donner une liste exhaustive de toutes les réalisations devant résulter de l'intervention financière des Fonds, leur coût moyen et leur nombre, ainsi que le demande cette partie. Il n'existe pas actuellement d'outils statistiques permettant de calculer les véritables coûts moyens à partir des programmes actuels, et une définition aussi précise serait contraire au principe qui veut que le futur programme offre suffisamment de souplesse pour permettre de s'adapter aux priorités politiques entre 2014 et 2020. C'est plus particulièrement vrai pour l'aide d'urgence et les actions menées dans les pays tiers ou concernant ces derniers.

Crédits d'engagement en millions d'EUR (à la 3e décimale)

Indiquer les objectifs et les réalisations			Année N		Année N+1		Année N+2		Année N+3		insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)						TOTAL			
	réalisations																			
	Type de réalisation ⁴⁰	Coût moyen de la réalisation	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre total	Coût total
↓																				
OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 1 ⁴¹ ...																				

⁴⁰ Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (par exemple: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construits, etc.).
⁴¹ Tel que décrit dans la partie 1.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)...».

- Réalisation																	
- Réalisation																	
- Réalisation																	
Sous-total objectif spécifique n° 1																	
OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 2...																	
- Réalisation																	
Sous-total objectif spécifique n° 2																	
COÛT TOTAL																	

3.2.3. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative

3.2.3.1. Synthèse

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- La proposition engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

Comme la mise en œuvre du Fonds «Asile et migration» et celle du Fonds pour la sécurité intérieure comportent des éléments communs, tels qu'un dialogue sur les politiques avec chaque État membre, et que l'organisation interne de la DG HOME pour assurer la gestion des nouveaux Fonds (ainsi que la clôture des programmes gérés actuellement) est susceptible de changer, il n'est pas possible de diviser la rubrique «Dépenses administratives» entre les deux Fonds.

En conséquence, les chiffres relatifs à la rubrique 5 ci-dessous correspondent aux dépenses administratives totales jugées nécessaires pour assurer la gestion des deux Fonds par la DG et il n'y a pas de total des crédits.

En millions d'EUR (à la 3e décimale) **HOME**

RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel⁴²	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Ressources humaines HOME	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	145,887
Autres dépenses administratives	0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175	1,157
Sous-total RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016	147,044

Hors RUBRIQUE 5⁴³ du cadre financier pluriannuel⁴⁴	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Ressources humaines HOME	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	4,480
Autres dépenses de nature administrative	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	13,020

⁴² Enveloppe globale, basée sur l'allocation définitive des ressources humaines pour 2011, y compris fonctionnaires et personnel externe.

⁴³ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

⁴⁴ Personnel externe financé par les anciennes lignes «BA», sur la base de l'allocation définitive des ressources humaines pour 2011, y compris personnel externe au siège et dans les délégations

Sous-total hors RUBRIQUE 5 du cadre financier pluriannuel	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	17,500
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

TOTAL	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
--------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

3.2.3.2. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après: les chiffres de l'année n sont ceux de 2011.

Comme la mise en œuvre du Fonds «Asile et migration» et celle du Fonds pour la sécurité intérieure comportent des éléments communs, tels qu'un dialogue sur les politiques avec chaque État membre, et que l'organisation interne de la DG HOME pour assurer la gestion des nouveaux Fonds (ainsi que la clôture des programmes gérés actuellement) est susceptible de changer, il n'est pas possible de diviser la rubrique «Dépenses administratives» entre les deux Fonds.

En conséquence, les chiffres relatifs à la rubrique 5 ci-dessous correspondent aux dépenses administratives totales jugées nécessaires pour assurer la gestion des deux Fonds par la DG et il n'y a pas de total des crédits.

Estimation à exprimer en valeur entière (ou au plus avec une décimale)

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5	Année N+6
• Emplois du tableau des effectifs (postes de fonctionnaires et d'agents temporaires) HOME							
18 01 01 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	136	136	136	136	136	136	136
XX 01 01 02 (en délégation)	15	15	15	15	15	15	15
18 01 05 01 (recherche indirecte)							
10 01 05 01 (recherche directe)							
• Personnel externe (en équivalent temps plein - ETP)⁴⁵							
18 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)	16	16	16	16	16	16	16
XX 02 02 (AC, AL, END, INT et JED dans les délégations)	10	10	10	10	10	10	10
18 01 04 bb ⁴⁶	- au siège ⁴⁷	4	4	4	4	4	4
	- en délégation	*	*	*	*	*	*
18 01 04	- au siège ⁴⁹	6	6	6	6	6	6

⁴⁵ AC = agent contractuel; INT = intérimaire; JED = jeune expert en délégation. AL = agent local; END = expert national détaché.

⁴⁶ Sous-plafond de personnel externe sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

⁴⁷ Essentiellement pour les Fonds structurels, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour la pêche (FEP).

	- en délégation	*	*	*	*	*	*	*
	XX 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche indirecte)							
	10 01 05 02 (AC, END, INT sur recherche directe)							
	Autres 13 01 04 02)							
	TOTAL	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

XX est le domaine politique ou le titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et à la lumière des contraintes budgétaires existantes. Les montants et imputations seraient ajustés en cas d'externalisation vers une agence exécutive.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires au siège	<p>Les tâches à exécuter sont toutes les tâches nécessaires à la gestion d'un programme financier, telles que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribuer à la procédure budgétaire; - mener le dialogue sur les politiques avec les États membres; - préparer les programmes de travail annuels/décisions de financement, fixer les priorités annuelles, approuver les programmes nationaux; - gérer les programmes nationaux, les appels à propositions et les appels d'offres, et les procédures de sélection consécutives; - communiquer avec les parties prenantes (bénéficiaires actuels ou potentiels, États membres, etc.); - rédiger des lignes directrices à l'intention des États membres - gérer les projets, du point de vue opérationnel et financier; - réaliser des contrôles, ainsi qu'il est décrit ci-dessus (vérification ex-ante, commission des marchés, contrôles ex post, audit interne, apurement); - établir des comptes rendus; - mettre au point et gérer des outils informatiques pour gérer les subventions et les programmes nationaux; - assurer le suivi et établir des rapports sur la réalisation des objectifs, notamment dans les rapports d'activité annuels et les rapports de l'ordonnateur subdélégué
Personnel externe	Les tâches sont similaires à celles des fonctionnaires et agents temporaires, sauf les tâches qui ne peuvent être accomplies par le personnel externe.
Personnel en délégation	Pour accompagner le déroulement de la mise en œuvre des politiques dans le domaine des affaires intérieures, et en particulier sa dimension extérieure, les délégations de l'Union devront disposer de suffisamment de personnel spécialisé en matière d'affaires intérieures. Il peut s'agir de personnel de la Commission européenne et/ou du Service européen pour l'action extérieure.

⁴⁸ Sous-plafond de personnel externe sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

⁴⁹ Essentiellement pour les Fonds structurels, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour la pêche (FEP).

3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

- La proposition/l'initiative est compatible avec le **prochain** cadre financier pluriannuel.
- La proposition/l'initiative nécessite une reprogrammation de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel.

Expliquez la reprogrammation requise, en précisant les lignes budgétaires concernées et les montants correspondants.

- La proposition/l'initiative nécessite le recours à l'instrument de flexibilité ou la révision du cadre financier pluriannuel⁵⁰.

Expliquez le besoin, en précisant les rubriques et lignes budgétaires concernées et les montants correspondants.

3.2.5. *Participation de tiers au financement*

- La proposition/l'initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties.
- La proposition prévoit un cofinancement du financement européen. Son montant exact ne peut être déterminé. Le règlement fixe des taux maximaux de cofinancement différents selon le type d'action:

Crédits en millions d'EUR (à la 3e décimale)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Préciser l'organisme de cofinancement	EM	EM	EM	EM	EM	EM	EM	
TOTAL crédits cofinancés	À préciser	À préciser	À préciser	À préciser	À préciser	À préciser	À préciser	

⁵⁰ Voir points 19 et 24 de l'accord interinstitutionnel.

3.3. Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
 - sur les ressources propres
 - sur les recettes diverses

En millions d'EUR (à la 3e décimale)

Ligne budgétaire de recette:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative ⁵¹					insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3				
Article									

Pour les recettes diverses qui seront «affectées», préciser la(les) ligne(s) budgétaire(s) de dépense concernée(s).

Préciser la méthode de calcul de l'effet sur les recettes.

⁵¹ En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 25 % de frais de perception.