

Fonds pour la sécurité intérieure: instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas 2014-2020

2011/0365(COD) - 15/11/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : créer, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, un **instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas**. Ce Fonds prendrait le relais du [Fonds pour les frontières extérieures, 2007-2013](#) que le présent règlement abrogerait.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : 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.

En matière de sécurité intérieure, des documents clés tels que la [communication de la Commission sur la stratégie de sécurité intérieure](#) 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 migration](#) 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 Schengen](#) présentait quant à elle 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. Enfin, [la communication sur les frontières intelligentes](#) 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. Grâce au **Fonds pour les frontières extérieures**, l'Union exprimera sa solidarité sous la forme **d'aides financières accordées aux États membres qui appliquent les dispositions de Schengen concernant les frontières extérieures**.

C'est dans ce contexte que la Commission, dans le cadre de sa proposition de [prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020](#), a suggéré de créer un **Fonds pour la sécurité intérieure**, constituant l'un des volets d'une structure simplifiée composée de 2 fonds, destinée à financer les futures dépenses dans le domaine des affaires intérieures, et dont le second volet est le [Fonds «Asile et migration»](#).

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 abouti à une **étude d'évaluation/analyse d'impact** qui 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** dont les principales conclusions peuvent se résumer comme suit :

- **il est nécessaire 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 ;
- il convient d'œuvrer dans le sens d'une **simplification des mécanismes d'octroi et d'une plus grande flexibilité**, notamment pour répondre aux urgences.

Parallèlement, les parties intéressées ont indiqué que tout 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, comme EUROPOL et FRONTEX, a également été jugée importante, de même que la nécessité de prévoir un mode de gestion adapté au domaine des affaires intérieures (gestion partagée, avec un passage à une programmation pluriannuelle).

Enfin, la réduction du nombre d'instruments financiers à une structure composée de **2 fonds**, pour autant qu'elle permette une simplification, a également recueilli un large soutien.

BASE JURIDIQUE : article 77, par. 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La création du Fonds pour la sécurité intérieure nécessite l'adoption de **2 instruments législatifs qui, ensemble, constituent le Fonds**. Cette structure globale a été choisie en raison des obligations qui découlent du traité. En effet, 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;
- le présent règlement mettant en place le volet du Fonds relatif à la gestion des frontières et à la politique commune des visas.

CONTENU : avec la présente proposition, la Commission établit un instrument de soutien financier à la gestion des frontières extérieures et à la politique commune des visas, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure.

En combinaison avec le futur règlement (UE) 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, 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.

Objectifs prioritaires et spécifiques de l'instrument : l'instrument a pour objectif général de contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'UE. Dans ce contexte, l'instrument poursuit les objectifs spécifiques suivants:

1. **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 ;

2. **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.

En vue d'atteindre ces objectifs stratégiques, l'instrument poursuit les objectifs opérationnels suivants:

- **soutenir et renforcer les capacités nationales dans le domaine des contrôles aux frontières et de la politique des visas** et 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»);
- **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;
- **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;
- **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;
- **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;
- 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 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);
- disposer de ressources suffisantes et aisément accessibles pour fournir une **aide d'urgence dans les situations de pression migratoire urgente ou exceptionnelle**;
- **continuer à financer le fonctionnement du régime de transit spécial appliqué par la Lituanie**, conformément au protocole n° 5 annexé à l'acte d'adhésion de la Lituanie, en fournissant une aide destinée à 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.

Pour chacun de ces objectifs, des indicateurs clés sont définis à la proposition. Celle-ci prévoit en outre le cadre et le type d'actions qui seront éligibles à un financement. En outre, des annexes apportent des précisions concernant certaines actions spécifiques éligibles.

À noter, que le dispositif **exclut totalement de financer toute mesure de réintroduction temporaire et exceptionnel des contrôles aux frontières intérieures**.

Mise en œuvre : 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 (« [Agence IT](#) »). Dans ce cas, ce règlement serait modifié en temps utile de façon à y mentionner les tâches spécifiquement confiées à l'Agence.

Allocation indicative des fonds : 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.

1) 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 telles que définies à l'annexe I du 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 précédent Fonds et donnera aux États membres la stabilité financière nécessaire pour planifier leurs programmes pluriannuels nationaux.

2) le montant variable sera ajouté au montant de base en fonction de la volonté de chaque État membre de financer, dans le cadre de son programme national, des actions répondant aux priorités spécifiques de l'Union. 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 départ, 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 Fonds (2018-2010).

Examen à mi-parcours : 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. 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.

Recours aux agences pertinentes de l'UE : 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 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 : i) FRONTEX pour les activités au sein et en dehors de l'Union nécessitant une expertise opérationnelle dans le domaine du contrôle aux frontières; ii) le Bureau européen d'appui en matière d'asile, pour des activités telles que les formations en matière d'asile destinées aux gardes-frontières; iii) EUROPOL et le CEPOL pour ce qui est de la coopération interservices entre les autorités répressives et les gardes-frontières; iv) Agence IT, en ce qui concerne le développement de nouveaux systèmes d'information.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la [proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel](#) propose d'allouer **4,648 millions 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 3,52 milliards EUR.

À titre indicatif :

- 61% de ce montant (2,15 milliards EUR) devraient être affectés aux programmes nationaux des États membres et au financement du régime spécial de transit appliqué par la Lituanie,
- 31% (1,1 milliard 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.

De plus, une enveloppe distincte de 822 millions EUR (prix courants) serait 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 IT, une fois celle-ci opérationnelle à la fin de l'année 2012.

ACTES DÉLÉGUÉS : en vue de compléter ou de modifier les dispositions du présent règlement concernant **la définition des actions spécifiques relevant des programmes nationaux**, la Commission se verra déléguer le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du TFUE. Durant la phase de préparation et de rédaction des actes délégués, la Commission transmettra simultanément, en temps utile, les documents pertinents au Parlement européen et au Conseil.