

Fonds «Asile, migration et intégration» et Instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises: dispositions générales

2011/0367(COD) - 15/11/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : fixer les 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](#), dans le cadre d'un règlement dit « horizontal » de mise en œuvre.

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.

La Commission a adopté une proposition relative au [prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020](#) qui précise qu'en matière de politiques relatives aux affaires intérieures, il convient de mener un intense travail de simplification des instruments de dépenses actuels afin de réduire le nombre de programmes de la période 2007-2013 à une structure à deux fonds: un Fonds «Asile et migration» et un Fonds pour la sécurité intérieure.

L'expérience a montré par ailleurs que la diversité et la fragmentation des règles régissant les programmes de dépenses avaient souvent été perçues comme inutilement complexes et difficiles à mettre en œuvre et à contrôler. Les lourdes charges administratives qui en découlent pour les bénéficiaires ainsi que pour la Commission et les États membres ont eu pour effet involontaire de **décourager la participation aux programmes, d'accroître les taux d'erreur et de retarder la mise en œuvre**, ce qui empêche de tirer pleinement profit des programmes de l'Union.

Le présent règlement fait partie d'un paquet de quatre règlements qui établissent conjointement le cadre du financement de l'Union dans le domaine des affaires intérieures au titre des deux fonds. Il définit en particulier les mécanismes d'octroi, tandis que l'objet et le champ d'application des deux fonds, leurs ressources et les moyens de leur mise en œuvre sont définis dans les règlements qui leur sont propres.

Le présent règlement horizontal garantira une approche commune dans la mise en œuvre des deux fonds, ainsi qu'un traitement uniforme des bénéficiaires eu égard à l'ensemble des aides de l'Union dans le domaine des affaires intérieures.

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. L'analyse d'impact a notamment mis en évidence des problèmes liés au champ d'application et aux priorités des programmes de dépenses actuels dans le domaine des affaires intérieures et s'est employée à examiner les options relatives à la gestion partagée, à la gestion centralisée et au délai de réaction aux situations d'urgence.

- **Gestion partagée**, l'analyse d'impact a conclu qu'un programme pluriannuel précédé d'un dialogue sur les politiques constituait l'option privilégiée. Contrairement à l'option du *statu quo*, qui consiste à combiner des programmes annuels dans un cadre pluriannuel, elle réduirait nettement la charge administrative ;
- **Pour ce qui est de l'amélioration de l'octroi des financements en gestion centralisée**, l'option du *statu quo* a été rejetée car elle n'offre qu'une perspective limitée, voire nulle, de simplification ou de réduction de la charge administrative. Le recours à une gestion centralisée plus ciblée et moins diversifiée et consommatrice en ressources constitue l'option privilégiée car améliorant sensiblement les relations avec les principales parties intéressées et déboucher sur une réduction globale de la charge de travail ;
- **S'agissant du mécanisme de réaction aux situations d'urgence**, l'analyse d'impact a conclu que le mécanisme actuel ne répondait manifestement pas au besoin de réagir plus rapidement et plus efficacement aux crises dans les domaines de la migration et de la sécurité. Un mécanisme amélioré, applicable à un éventail plus large de crises liées tant à la migration qu'à la sécurité, a été considéré comme l'option privilégiée.

Les parties intéressées ont accueilli favorablement l'idée de réduire le nombre d'instruments financiers à une structure composée de deux fonds. Elles se sont également accordées sur la nécessité de disposer d'un mécanisme souple de réaction aux situations d'urgence. Dans ce contexte, la **gestion partagée, associée à un passage à une programmation pluriannuelle et à la définition d'objectifs communs au niveau de l'Union, était généralement considérée comme le mode de gestion des dépenses adapté au domaine des affaires intérieures.**

BASE JURIDIQUE : article 78, par. 2, article 79, par. 2 et 4, article 82, par. 1 et article 84 et 87, par. 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). À la lumière de cette base juridique, le présent règlement établit des dispositions horizontales communes pour la mise en œuvre du Fonds «Asile et migration» ainsi que pour une composante du Fonds pour la sécurité intérieure, à savoir 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.

CONTENU : le présent projet de règlement établit **des obligations de nature purement financière et technique**. Les choix concernant la définition des objectifs stratégiques, les actions éligibles, la répartition des ressources et la portée de l'intervention dans chaque domaine politique demeurent liés à la base juridique concernée.

En tant que nouveau cadre général pour la mise en œuvre du financement de l'Union dans le domaine des affaires intérieures, le règlement fixe en particulier les règles générales relatives au financement des dépenses, et notamment des règles concernant le partenariat, la programmation, les rapports, le suivi et l'évaluation, les systèmes de gestion et de contrôle que doivent instaurer les États membres et l'apurement des comptes.

Principes généraux : le projet de règlement vise à établir des conditions permettant :

- un financement davantage guidé par les politiques et axé sur les résultats, notamment par le renforcement de la programmation stratégique;
- une simplification significative des mécanismes d'octroi par rapport à la situation actuelle;
- une plus grande souplesse dans la gestion financière et dans la mise en œuvre, compte tenu de la nécessité de faire face à des circonstances nouvelles et imprévues caractéristiques du domaine des affaires intérieures;
- un cadre amélioré pour le suivi et l'évaluation, garantissant la responsabilité et la transparence ainsi qu'une réflexion éclairée sur les aides futures dans le domaine des affaires intérieures.

Ces grands principes sont détaillés ci-après :

1) programme guidé par les politiques et axé sur les résultats :

a) gestion partagée: au début du prochain cadre financier pluriannuel, un dialogue sur les politiques, unique et global, sera engagé avec chaque État membre au sujet de l'utilisation des fonds en gestion partagée **concernant les programmes nationaux**. En fonction de l'issue de ces dialogues politiques, les programmes convenus entre la Commission et les États membres décriront la situation de départ et établiront **les objectifs à atteindre** ainsi que les objectifs liés à l'utilisation des crédits de l'Union.

Parallèlement, un plan financier septennal indiquera la manière dont les ressources allouées devront être engagées et dépensées dans la limite des plafonds disponibles.

Pour ce qui est des **actions à mettre en œuvre dans et concernant les pays tiers**, celles-ci ne pourront être directement axées sur le développement, et le dialogue sur les politiques cherchera à établir une cohérence totale 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.

Il est également prévu que :

- les États membres rendent compte chaque année de la gestion financière et des résultats obtenus dans le cadre de ces programmes ;
- un examen à mi-parcours en 2017 permette de réexaminer la situation dans chaque État membre et que de nouvelles ressources puissent alors être allouées pour la période 2018-2020.

b) gestion directe et indirecte : parallèlement aux programmes nationaux, des dispositions sont prévues pour fixer le cadre de mise en œuvre: i) des «actions de l'Union» ; ii) des mesures d'urgence.

- **Les actions de l'Union** soutiendront la mise en œuvre des politiques de l'Union au moyen de subventions et de marchés publics. Il s'agira notamment d'actions menées dans les pays tiers ou les concernant et qui ne pourront être directement axées sur le développement. Ces actions devront compléter, en fonction des besoins, l'assistance financière fournie par les instruments d'aide extérieure de l'Union.
- **Pour les actions de l'Union et les mesures d'aide d'urgence**, la mise en œuvre pourra passer par les agences de l'Union actives dans le domaine des affaires intérieures (CEPOL, EUROPOL, Bureau européen d'appui en matière d'asile, FRONTEX et Agence IT).
- **L'assistance technique à l'initiative de la Commission** sera utilisée pour soutenir les États membres et les bénéficiaires, pour encourager l'apprentissage mutuel et pour améliorer la communication (y compris la communication institutionnelle, s'il y a lieu) et l'évaluation. Ces crédits appuieront, entre autre, des mesures de contrôle dans l'Union et dans les pays tiers portant sur les actions financées.

2) Simplification des mécanismes d'octroi des fonds :

a) en gestion partagée : chaque État membre sera tenu de disposer d'un programme national unique par fonds, rassemblant les différents domaines stratégiques. Le nouveau cadre horizontal prévoit une simplification et une réduction de la charge administrative par rapport aux 4 fonds actuels :

- les révisions des programmes nationaux devraient être peu nombreuses (éventuellement, une décision de révision du programme dans le contexte de l'examen à mi-parcours) ;
- chaque État membre établira un système de gestion et de contrôle unique par Fonds, un seul système pouvant d'ailleurs couvrir les deux Fonds ;

- l'éligibilité des dépenses sera déterminée sur la base de règles nationales, soumises à un nombre limité de principes simples communs (options simplifiées en matière de coûts, telles que des taux et montants forfaitaires, en particulier).

b) en gestion directe et indirecte :

- pour les situations d'urgence :

- un mécanisme spécifique sera déclenché par la Commission, mais également à l'initiative des États membres, du comité de l'article 71 (COSI) représenté par l'État membre assurant la présidence du Conseil, ou des organisations internationales et agences de l'Union pertinente ;
- tous les moyens seront mis en œuvre pour éviter une fragmentation des ressources en concentrant celles-ci sur un nombre limité d'objectifs de l'Union.

- en ce qui concerne l'appui financier au développement de nouveaux systèmes d'information (le paquet «frontières intelligentes»), les actuelles décisions financières annuelles permettant à la Commission de développer les parties centrales seront remplacées par un cadre pluriannuel.

3) Flexibilité et examen à mi-parcours :

a) gestion partagée : l'incidence de l'examen à mi-parcours dépendra de la situation prévalant dans les États membres. Les États membres considérés comme présentant des risques supplémentaires ou obtenant des ressources supplémentaires pour mettre en œuvre des priorités spécifiques de l'Union, seront invités à revoir les montants figurant dans leur plan financier et, au besoin, à ajouter des éléments à leur programme.

En ce qui concerne les modalités d'exécution, différents mécanismes sont prévus, dont la mise en œuvre aura pour phases centrales : i) la programmation financière pluriannuelle et sa mise à jour annuelle, ii) la dotation budgétaire annuelle et l'exécution budgétaire annuelle.

b) gestion directe et indirecte : les crédits annuels affectés aux actions de l'Union, à l'aide d'urgence et, sous réserve des plafonds annuels, à l'assistance technique à l'initiative de la Commission sont considérés comme **une seule «enveloppe»**, ce qui permet une flexibilité maximale pour décider de la répartition des ressources. Des dispositions précises sont prévues pour fixer le cadre de financement des actions de l'UE, en appui aux règlements spécifiques qui prévoient en partie les modalités de mise en œuvre de ce volet.

4) Évaluation (uniquement gestion partagée pour les programmes nationaux) : les États membres devront rendre compte chaque année de la mise en œuvre du programme pluriannuel, ce rapport faisant partie intégrante de l'exercice d'apurement des comptes. Aux fins de l'examen à mi-parcours, ils seront invités, en 2017, à fournir des informations supplémentaires concernant les progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs. Un exercice semblable sera entrepris en 2019.

Les Fonds contribueront à la mise en place d'une culture fondée sur l'évaluation dans le domaine des affaires intérieures. La proposition de règlement et les règlements spécifiques fixent par ailleurs une série **d'indicateurs liés aux politiques** reflétant l'approche axée sur les résultats. Une série de rapports d'évaluation sont prévus sur base des rapports que devront remettre les États membres sur la mise en œuvre de leurs programmes nationaux. Le **rapport d'évaluation intermédiaire est prévu pour 2018** et contribuera à la réflexion menée sur la période de programmation suivante.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE.

ACTES DÉLÉGUÉS : en vue de compléter les dispositions du présent règlement concernant les **principes communs relatifs à l'éligibilité des dépenses**, le règlement prévoit de déléguer à la Commission le

pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du TFUE. Durant la phase de préparation et de rédaction des actes délégués, il convient que la Commission transmette simultanément, en temps utile, les documents pertinents au Parlement européen et au Conseil.