COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.6.2018
COM(2018) 464 final

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

relatif à l'évaluation intermédiaire du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 INTRODUCTION

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation intermédiaire du Fonds «Asile, migration et intégration» et du Fonds pour la sécurité intérieure visée à l'article 57 du règlement (UE) nº 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014[1].

L'évaluation porte sur ce règlement ainsi que sur:

- le règlement spécifique (UE) nº 513/2014 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 à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises (FSI–Police)[2];
- le règlement spécifique (UE) nº 515/2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument dans le domaine des frontières extérieures et des visas (FSI–Frontières et visas)[3]; et
- le règlement spécifique (UE) nº 516/2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI)[4].

Dans le présent document, le FSI–Police, le FSI–Frontières et visas et le FAMI sont dénommés collectivement «les Fonds».

L'évaluation examine la performance des Fonds au regard des critères d'évaluation définis dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation et conformément à l'article 55 du règlement (UE) nº 514/2014: i) efficacité, ii) efficience, iii) cohérence, iv) pertinence et v) valeur ajoutée européenne, vi) durabilité, et vii) simplification et réduction de la charge administrative. Le présent rapport est fondé sur les conclusions de trois évaluations intermédiaires des Fonds, qui l'accompagnent.

L'évaluation couvre la période comprise entre le 1er janvier 2014 et le 30 juin 2017 et rend compte de l'ensemble des programmes nationaux, des actions de l'Union et de l'aide d'urgence financés par les Fonds. Les États membres et les pays participant aux Fonds varient d'un Fonds à l'autre, conformément au traité sur le fonctionnement de l'UE. Tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark, participent au FAMI. Tous les États membres de l'UE, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, ainsi que la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, qui sont associés au Fonds parce qu'ils mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, participent au Fonds pour la sécurité intérieure, volet

---

1 Règlement (UE) nº 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (JO L 150 du 20.5.2014).

2 Règlement (UE) nº 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument dans le domaine de la coopération policière, de la prévention et de la répression de la criminalité ainsi que de la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil (JO L 150 du 20.5.2014).

3 Règlement (UE) nº 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 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 et abrogeant la décision nº 574/2007/CE (JO L 150 du 20.5.2014).

4 Règlement (UE) nº 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration» (JO L 150 du 20.5.2014).

«Frontières et visas». Enfin, tous les États membres de l'UE, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, participent au Fonds pour la sécurité intérieure, volet «Police».

Avant les Fonds actuels, l'UE a apporté un soutien financier au titre de la période de programmation 2007-2013 par le biais du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (SOLID)[5]. Sa contribution, qui a atteint au total près de 4 milliards d'EUR, visait à soutenir l'élaboration de politiques communes dans les domaines de l'asile, du retour et de l'intégration ainsi que des frontières extérieures et des visas. En outre, l'UE a apporté son soutien dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, les différents types de trafic et les risques en matière de sécurité, par le biais du programme «Sécurité et protection des libertés» (près de 800 millions d'EUR).

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des actuels et précédents Fonds, ainsi que de leur évolution:

Tableau 1: Aperçu des Fonds et programmes des Affaires intérieures au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020

<table>
<tr><th>Programme général</th><th>Domaine d'action</th><th colspan="2">Fonds / Programme spécifique
budget, participation et objectifs</th></tr>
<tr><th></th><th></th><th>Fonds précédents (2007-2013)</th><th>Fonds actuels (2014-2020)</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»

(93 % à 96 % en gestion partagée; le reste en gestion directe centralisée)</td><td>Asile</td><td>Fonds européen pour les réfugiés (FER III)
614 millions d'EUR[6], tous les États membres, à l'exception du Danemark

▪ Soutenir et encourager les États membres pour l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées
▪ Mesures d'urgence pour faire face à l'afflux massif et soudain de migrants et de demandeurs d'asile</td><td rowspan="3">Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI)
3 137 millions d'EUR (initial)
Tous les États membres, à l'exception du Danemark

▪ Renforcer et développer tous les aspects du régime d'asile européen commun (RAEC)
▪ Soutenir la migration légale vers les États membres et promouvoir l'intégration effective des ressortissants de pays tiers
▪ Renforcer les stratégies de retour équitables et efficaces et contribuer à la lutte contre l'immigration illégale
▪ Renforcer la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres, en particulier à l'égard des États les plus touchés par les flux migratoires</td></tr>
<tr><td>Intégration des ressortissants de pays tiers et migration légale</td><td>Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers
825 millions d'EUR, tous les États membres à l'exception du Danemark

▪ Soutenir l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les sociétés européennes</td></tr>
<tr><td>Retour</td><td>Fonds européen pour le retour
676 millions d'EUR, tous les États membres à l'exception du Danemark

▪ Améliorer la gestion des retours
▪ Encourager le développement de la coopération entre les États membres et les pays de retour</td></tr>
<tr><td>Gestion intégrée des frontières et visas</td><td>Fonds pour les frontières extérieures
1 820 millions d'EUR, tous les États membres (y compris la Roumanie et la Bulgarie ainsi que les États associés à Schengen à partir de 2010), à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande

▪ Solidarité financière entre les pays Schengen
▪ Gérer efficacement les contrôles et les flux aux frontières extérieures</td><td>Fonds pour la sécurité intérieure (FSI)
3 764 millions d'EUR (initial)

FSI Frontières et visas
Tous les États membres, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, ainsi que les États associés à Schengen, la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège</td></tr>
</table>

5 COM(2005) 123.

6 Après adoption par le Bureau européen d'appui en matière d'asile; tient compte de la décision nº 458/2010/UE modifiant l'acte de base du FER.

		▪ Améliorer la gestion des autorités consulaires	▪ Assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE et faciliter les voyages effectués de façon légitime ▪ Visas et soutien à la gestion intégrée des frontières FSI Police Tous les États membres, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni ▪ Assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE, lutter contre la criminalité, gérer les risques et les crises
Programme général «Sécurité et protection des libertés» *(gestion directe centralisée)*	Prévention de la criminalité organisée et lutte contre celle-ci	Programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» 600 millions d'EUR, tous les États membres ▪ Prévention de la criminalité, répression, protection des témoins et soutien à ces derniers, protection des victimes	
	Lutte contre le terrorisme et les autres risques liés à la sécurité	Programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité» 140 millions d'EUR, tous les États membres ▪ Protection des citoyens et des infrastructures critiques contre les attentats terroristes et autres incidents liés à la sécurité	

2 LES FONDS ET L'ETAT D'AVANCEMENT DE LEUR MISE EN ŒUVRE

Les Fonds sont mis en œuvre selon les modes de gestion partagée, directe et indirecte: en gestion partagée par les États membres; directement par la Commission en gestion directe; ou indirectement en confiant une partie de la tâche d'exécution budgétaire à un tiers (gestion indirecte). Les programmes nationaux pluriannuels pour le FAMI et le FSI ont été préparés dans le cadre d'un dialogue sur les politiques à mener, organisé au début de la période de programmation, et ont été adoptés par une décision de la Commission. Les programmes nationaux sont régulièrement modifiés par les États membres et sont approuvés par une décision de la Commission. Pour la gestion directe et indirecte, la Commission adopte des programmes de travail annuels visant à exécuter le budget.

2.1 FAMI

Le FAMI vise à assurer une gestion efficace des flux migratoires ainsi que la mise en œuvre, le renforcement et le développement d'une approche commune de l'Union à l'égard de l'asile et de la migration. Au cours de la période de mise en œuvre examinée, les conditions de migration ont changé radicalement en raison de l'augmentation soudaine et inattendue de la pression migratoire aux frontières extérieures sud et sud-est de l'UE.

L'objectif général du FAMI doit être atteint en poursuivant les finalités suivantes: i) renforcer et développer le régime d'asile européen commun en s'assurant que la législation de l'UE dans ce domaine est appliquée de manière efficace et uniforme; ii) soutenir l'immigration légale dans les États membres de l'UE en fonction des besoins du marché du travail et favoriser l'intégration effective des ressortissants de pays tiers; iii) développer des stratégies de retour équitables et efficaces, qui contribuent à lutter contre la migration irrégulière et mettent l'accent sur la durabilité et l'efficacité du processus de retour; et iv) faire en sorte que les États membres de l'UE les plus touchés par les flux de migrants et de demandeurs d'asile puissent compter sur la solidarité des autres États membres de l'UE.

État d'avancement de la mise en œuvre

Les ressources totales pour la période de mise en œuvre du FAMI 2014-2020 ont été initialement estimées à 3 137 millions d'EUR. En réponse aux besoins imprévus créés par la crise migratoire de 2015 et 2016, ce budget a été sensiblement augmenté, atteignant 6 888 millions d'EUR d'engagements programmés pour soutenir la relocalisation et la réinstallation, l'intégration et le retour et pour préparer la mise en œuvre de la révision du règlement de Dublin. Ces montants ont été affectés par le biais des programmes nationaux, des actions de l'Union et de l'aide d'urgence.

Par conséquent, les ressources actuelles du FAMI s'établissent approximativement comme suit:

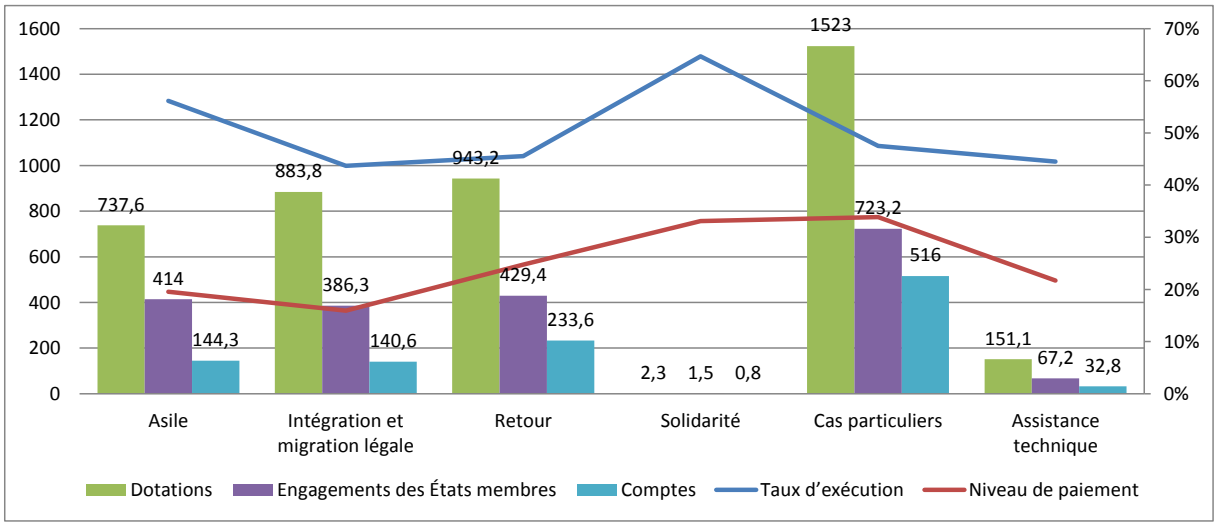
- 5 391 millions d'EUR, soit 78 %, affectés aux programmes nationaux;
- 462 millions d'EUR, soit 7 %, pour les actions de l'Union autres que l'aide d'urgence;
- 1 029 millions d'EUR, soit 15 %, pour l'aide d'urgence.

Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres ont attribué 17 % (738 millions d'EUR) à l'objectif en matière d'asile, 21 % (884 millions d'EUR) à l'objectif en matière d'intégration et de migration légale, 22 % (943 millions d'EUR) aux mesures de retour, 0,1 % (2,3 millions d'EUR) à l'objectif en matière de solidarité, 36 % (1 523 millions d'EUR) à la relocalisation et à la réinstallation, et 4 % (151 millions d'EUR) à l'assistance technique. Ces dotations (4 241 millions d'EUR) ne tiennent pas compte des ressources liées à la révision du règlement de Dublin, qui n'ont pas encore été engagées.

Compte tenu des comptes annuels pour 2017 présentés par les États membres à la mi-février 2018, le niveau global des paiements atteint 25 % (1 068 millions d'EUR) des dotations globales, tandis que le taux d'exécution[7] s'élève à 48 % (2 022 millions d'EUR).

[7] Le taux d'exécution décrit les progrès réalisés par les États membres dans le lancement d'actions et de projets spécifiques pour mettre en œuvre leurs programmes nationaux sur le terrain (engagements liés à un contrat). Toutefois, le taux d'exécution n'indique pas le niveau d'achèvement des actions et des projets lancés. En outre, étant donné que les États membres sont libres de choisir à quel moment ils présentent les demandes de paiement (comptes), le niveau des paiements ne reflète pas les progrès réalisés par les programmes sur le terrain.

Figure 1: Taux d'exécution et de paiement par objectif spécifique et sur la base des dotations globales attribuées aux programmes nationaux, des engagements des États membres et des dépenses déclarées par les États membres (comptes), en millions d'EUR.



Fin 2017, 462 millions d'EUR avaient été alloués, par le biais de la gestion directe et indirecte, à des actions de l'Union et à des activités du Réseau européen des migrations couvrant l'ensemble de la période de programmation 2014-2020. 24 % de ce montant ont été affectés à des projets couvrant les objectifs spécifiques en matière d'asile et de solidarité, tandis que les 76 % restants ont été affectés à des projets couvrant les objectifs spécifiques concernant la migration légale, l'intégration et le retour.

2.2 FSI–Frontières et visas

Le FSI–Frontières et visas vise à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime, et à atteindre ces deux objectifs par i) un contrôle uniforme et élevé des frontières extérieures et ii) un traitement efficace des visas Schengen.

Depuis 2009, les demandes de visas de l'UE ont augmenté de 50 % parallèlement à une hausse des coûts de traitement des demandes de visas. La politique commune de l'UE en matière de visas a également été affectée par la crise migratoire, qui s'est traduite par une pression accrue exercée sur le personnel consulaire partout dans le monde et un besoin croissant de coopération dans le domaine des retours et de la lutte contre la migration irrégulière. L'application de normes communes en matière de visas est devenue essentielle, car les titulaires d'un visa ou d'un titre de séjour dans l'espace Schengen peuvent circuler librement d'un État membre à l'autre. Ainsi, tous les États membres ont un intérêt commun à ce que la politique des visas soit appliquée de manière efficace et sûre. Par conséquent, le FSI–Frontières et visas soutient, par le biais de cet objectif spécifique, le renforcement des capacités des États membres afin que la politique commune de visas puisse être mise en œuvre de manière suffisante.

Un contrôle efficace aux frontières est essentiel pour garantir la libre circulation des citoyens de l'Union et des ressortissants de pays tiers, tels que les hommes d'affaires, les touristes ou d'autres personnes légalement présentes sur le territoire de l'UE tout en assurant la sécurité intérieure. Étant donné que les États membres périphériques contrôlent un important tronçon

des frontières extérieures de l'UE, leurs responsabilités en matière de contrôle aux frontières sont devenues écrasantes. À cet égard, le FSI–Frontières et visas soutient, par la réalisation de cet objectif spécifique, une plus grande harmonisation de la gestion des frontières et l'échange d'informations entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. En outre, le FSI–Frontières et visas a contribué à renforcer la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres, notamment par le cofinancement des équipements à mettre à disposition dans le cadre des opérations de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, mais aussi par l'introduction de barrières de contrôle automatisé aux frontières et le développement continu d'EUROSUR.

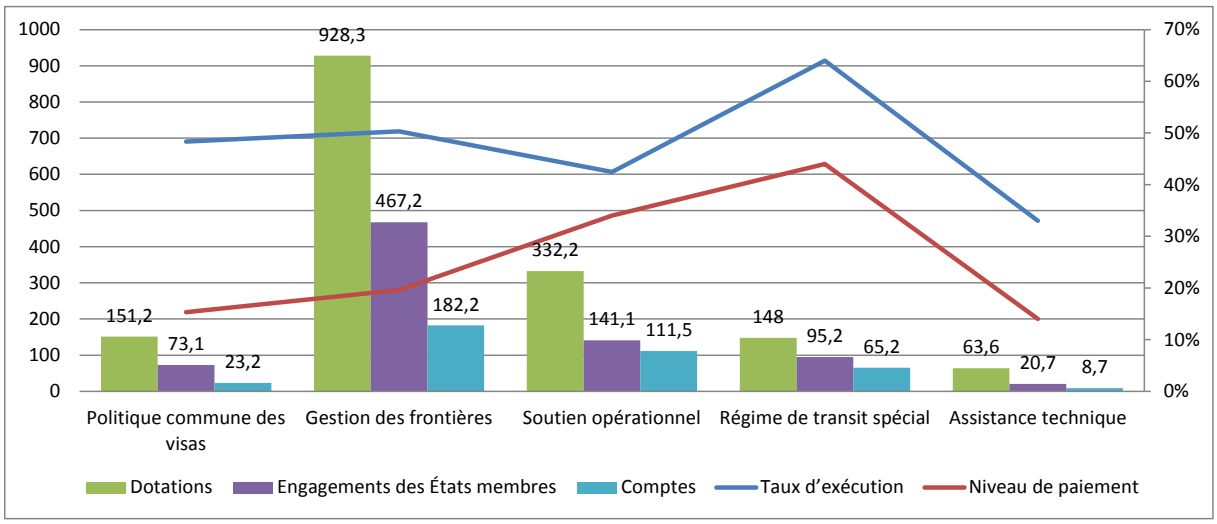
État d'avancement de la mise en œuvre

Les ressources totales pour la mise en œuvre du FSI-Frontières et visas sur la période 2014-2020 ont été initialement estimées à 2 760 millions d'EUR. Ce montant a ensuite été reprogrammé à 2,61 milliards d'EUR pour tenir compte de l'augmentation de l'allocation pour l'aide d'urgence et les équipements de Frontex (voir ci-dessous) et du transfert d'une partie des fonds alloués aux systèmes informatiques soutenant la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures [par exemple, système d'entrée/de sortie, système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)] vers l'agence eu-Lisa. Environ 65 % du total (1,6 milliard d'EUR) sont alloués à des programmes nationaux. Toutefois, le montant affecté au régime de transit spécial pour la Lituanie reste inchangé. Pour faire face aux besoins imprévus causés par la crise migratoire, le montant alloué à l'aide d'urgence a considérablement augmenté, passant de 1,3 % à 14,8 % du total du Fonds. Par contre, les actions de l'Union ont diminué d'un quart pour permettre l'augmentation de l'aide d'urgence. Les États membres ont reçu un montant supplémentaire de 192 millions d'EUR pour l'achat d'équipements destinés aux opérations conjointes de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

Les États membres ont affecté 9 % (151 millions d'EUR) à l'objectif concernant la politique commune des visas, 57 % (928 millions d'EUR) à l'objectif concernant la gestion des frontières, 21 % (333 millions d'EUR) au soutien opérationnel, 9 % (148 millions d'EUR) au régime de transit spécial et 4 % (64 millions d'EUR) à l'assistance technique (figure 2).

Compte tenu des comptes annuels pour 2017 présentés par les États membres à la mi-février 2018, le niveau global des paiements atteint 24 % (391 millions d'EUR) des dotations globales, tandis que le taux d'exécution s'élève à 49 % (797 millions d'EUR).

Figure 2: Taux d'exécution et de paiement par objectif spécifique et sur la base des dotations globales attribuées aux programmes nationaux, des engagements des États membres et des dépenses déclarées par les États membres (comptes), en millions d'EUR



En ce qui concerne la gestion directe, au 30 juin 2017, 123 actions (46 actions d'aide d'urgence et 77 actions de l'Union) avaient été financées pour un montant total de 383 millions d'EUR dans le cadre des programmes de travail annuels 2014-2017. Sept États membres (Bulgarie, Grèce, France, Croatie, Hongrie, Italie et Slovénie), une agence de l'UE (Bureau européen d'appui en matière d'asile) et une organisation internationale (HCR) ont eu recours à l'aide d'urgence. Les actions de l'Union ont été financées par l'attribution de subventions (7 au total pour les visas et les frontières) et de marchés publics (70 au total, dont plus de la moitié étaient des évaluations Schengen).

Au cours de la période 2014-2017, la Commission a délégué les tâches d'exécution budgétaire à trois entités: l'agence eu-LISA pour la phase de test du «projet pilote relatif aux frontières intelligentes»; le Centre international pour le développement des politiques migratoires pour ce qui concerne la «facilité des partenariats pour la mobilité»; et le HCR en ce qui concerne l'«aide à la Grèce destinée au développement du programme de centres d'enregistrement/programme de relocalisation ainsi qu'au renforcement des capacités d'accueil des demandeurs d'asile».

2.3 FSI–Police

Le FSI–Police vise à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'UE en soutenant la lutte contre la criminalité et en gérant efficacement les risques et les crises. Le Fonds a deux objectifs spécifiques: i) la prévention de la criminalité et ii) la gestion des risques et des crises.

À travers son objectif de prévention de la criminalité, le FSI–Police soutient la lutte contre toutes les formes de criminalité, y compris le terrorisme et la criminalité organisée, et contribue à renforcer la coordination et la coopération entre plusieurs autorités répressives aux niveaux national et européen, ainsi qu'avec Europol et d'autres organisations internationales.

À travers son objectif de gestion des risques et des crises, le FSI–Police veille à ce que la capacité de tous les États membres soit renforcée, améliorée et efficiente afin de gérer efficacement les risques liés à la sécurité. En outre, cet objectif met l'accent sur la nécessité

de préparer les personnes et les infrastructures critiques à toute attaque, en particulier aux attentats terroristes. Des progrès satisfaisants ont également été accomplis dans le déploiement des systèmes qui mettront en œuvre la décision «Prüm» du Conseil sur l'échange automatisé de données, la directive sur les données des dossiers passagers, la saisie et l'échange de données biométriques ainsi que l'interconnexion avec les systèmes des agences chargées de la justice et des affaires intérieures telles qu'Europol.

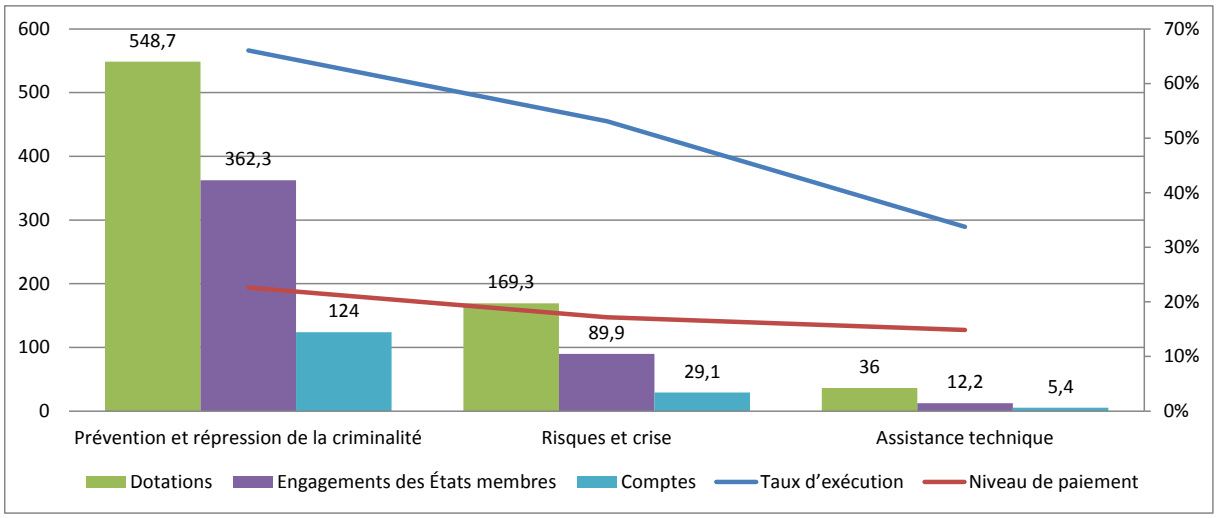
État d'avancement de la mise en œuvre

Les ressources totales pour la mise en œuvre du FSI–Police sur la période 2014-2020 ont été initialement estimées à 1 004 millions d'EUR. En réponse aux menaces pour la sécurité imprévues de ces dernières années, le budget a été majoré d'un montant complémentaire de 70 millions d'EUR pour aider les États membres à mettre en œuvre la directive sur les données des dossiers passagers et d'un autre montant complémentaire de 22 millions d'EUR pour le développement d'outils d'interopérabilité et d'échange d'informations.

Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres ont affecté 73 % (549 millions d'EUR) à l'objectif de prévention de la criminalité et 22 % (169 millions d'EUR) à l'objectif de gestion des crises et des risques, tandis que les 5 % restants (36 millions d'EUR) sont destinés à l'assistance technique.

De plus, compte tenu des comptes annuels pour 2017 présentés par les États membres à la mi-février 2018, le niveau global des paiements est de 21 % (158 millions d'EUR) des dotations globales, tandis que le taux d'exécution atteint 62 % (464 millions d'EUR).

Figure 3: Taux d'exécution et de paiement par objectif spécifique et sur la base des dotations globales attribuées aux programmes nationaux, des engagements des États membres et des dépenses déclarées par les États membres (comptes), en millions d'EUR



Pour la gestion directe, un montant total de 122,5 millions d'EUR a été alloué aux actions de l'Union et la somme de 6,5 millions d'euros a été affectée à l'aide d'urgence dans le cadre des

programmes de travail annuels 2014-2016[8]. En outre, 118,5 millions d'EUR de ce montant cumulé (129 millions d'EUR) ont été mis en œuvre en gestion directe et 10,5 millions d'EUR en gestion indirecte. Neuf appels à propositions ont été lancés au cours des trois premières années et neuf subventions directes ont été accordées, pour un total de 12,6 millions d'EUR. Une aide d'urgence a été accordée en 2016 et 2017 à cinq projets menés par la Belgique (2), la France (1) et Europol (2).

3 ÉVALUATIONS INTERMEDIAIRES

3.1 Limites

L'évaluation a lieu à peine trois ans après le lancement des Fonds et deux ans seulement après leur mise en œuvre effective en raison de l'adoption tardive des actes juridiques. La plupart des projets sont pluriannuels et sont donc toujours en cours, ce qui rend leur évaluation très difficile. Ainsi, l'évaluation intermédiaire n'est pas en mesure de rendre pleinement compte des résultats et des incidences ni de tirer des conclusions définitives.

Une autre limite est l'absence de repères pour comparer les performances, principalement parce que le FAMI et le FSI sont les premiers programmes dans le domaine des affaires intérieures à disposer d'un cadre commun de suivi et d'évaluation[9] et d'un ensemble d'indicateurs (communs, résultats et incidences). Dans l'ensemble, la qualité des données et la qualité des rapports annuels de mise en œuvre établis par les États membres étaient également insuffisantes, en partie parce que le cadre commun de suivi et d'évaluation avec ses indicateurs et toutes les orientations en matière d'évaluation n'ont été disponibles que plus tard au cours du processus (début 2017).

3.2 Évaluation du FAMI

En termes d'**efficacité**, le FAMI a joué un rôle important dans l'amélioration des systèmes d'asile et le renforcement de la capacité d'accueil dans les États membres. La crise migratoire a conduit les États membres et la Commission à donner la priorité aux investissements dans le domaine de l'asile, en particulier pour améliorer les infrastructures et les services d'hébergement afin d'accueillir les flux importants de réfugiés et de demandeurs d'asile. Par exemple, entre 2013 et 2017, le nombre de personnes appartenant à des groupes cibles bénéficiant de l'aide du Fonds est passé de 18 944 à 184 122. De plus, le nombre de personnes formées par le Fonds est passé de moins de 1 000 en 2015 à 7 031 en 2017.

Le Fonds a également enregistré des progrès significatifs en ce qui concerne les plus vulnérables, y compris les mineurs non accompagnés (le nombre de places adaptées à ce groupe est passé de 183 places en 2014 à 17 070 places en 2017), et en ce qui concerne les réfugiés et demandeurs d'asile venant de régions comme le nord et la Corne de l'Afrique, en

---

8 Le programme de travail annuel 2017 a été adopté en septembre 2017 et n'est donc pas couvert par la période d'évaluation.

9 Règlement délégué (UE) 2017/207 de la Commission du 3 octobre 2016 relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation prévu par le règlement (UE) nº 514/2014 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (JO L 33 du 8.2.2017).

raison de la dimension extérieure mieux dotée du Fonds (16 actions dans différents pays ont reçu 30 millions d'EUR par le biais de deux programmes régionaux de développement et de protection). Toutefois, peu d'éléments indiquent une capacité accrue à élaborer, surveiller et évaluer les systèmes d'asile. Alors que le programme de réinstallation de l'UE a fait de grands progrès jusqu'à présent, le Fonds n'a apporté qu'une contribution limitée à l'établissement, à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes nationaux de réinstallation. Fin 2017, près de 26 000 personnes avaient été réinstallées dans le cadre du programme de réinstallation de l'UE et de la déclaration UE-Turquie sur l'admission légale (sur un total de 74 000 personnes). Aujourd'hui, 81 % des 27 États membres qui ont eu recours au FAMI mettent en œuvre des mesures de réinstallation, contre seulement 15 % au cours de la période de financement précédente.

Le FAMI a enregistré des progrès satisfaisants sur les questions d'intégration. Les mesures d'intégration principalement à court terme (cours d'initiation à l'éducation civique, langues, etc.) ont été privilégiées par rapport aux mesures à long terme (formation préprofessionnelle, formation complémentaire, etc.). Par exemple, à ce jour, 1 432 612 ressortissants de pays tiers ont bénéficié d'une aide à l'intégration par l'intermédiaire du Fonds, tandis que la proportion de ceux qui ont obtenu le statut de résident de longue durée a également augmenté, passant de 30 % en 2013 à 44 % en 2016. En ce qui concerne l'objectif relatif à la migration légale, seuls des progrès limités ont été réalisés jusqu'à présent, probablement en raison de facteurs contextuels.

La nécessité de stratégies de retour équitables, durables et efficaces est un objectif de plus en plus important dans la plupart des États membres, et les retours volontaires et forcés soutenus par le Fonds n'ont cessé d'augmenter. Le nombre de personnes dont le retour a été cofinancé par le Fonds est passé de 5 904 en 2014 à 39 888 en 2015, puis à 36 735 en 2017; le nombre de personnes qui sont rentrées volontairement avec l'aide du Fonds a décuplé, et le nombre d'éloignements cofinancés par le Fonds a augmenté, passant d'à peine 10 en 2013 à un niveau record de 6 065 en 2016.

Le renforcement de la solidarité et du partage des responsabilités entre les États membres a été réalisé principalement grâce à l'aide d'urgence, aux mécanismes de relocalisation et aux programmes de réinstallation de l'UE.

L'aide d'urgence du FAMI est un instrument essentiel du soutien apporté aux États membres lors de la crise migratoire de 2015 et dans le contexte des mesures prises dans son prolongement. Elle s'est avérée être un outil puissant pour renforcer la solidarité et a favorisé une riposte rapide et plus ciblée à la crise.

En ce qui concerne la **pertinence**, les évaluations du programme SOLID ont montré que des progrès supplémentaires étaient nécessaires pour aligner les priorités sur les besoins, en particulier dans le domaine de l'asile. Le FAMI a corrigé cette lacune et s'est révélé suffisamment souple, large et global pour répondre à des besoins différents, et la plupart des programmes nationaux sont toujours en phase avec les besoins des États membres. Toutefois, les États membres ont dû faire face à l'évolution et à la diversité des besoins au cours de la période de mise en œuvre, ce qui pourrait nécessiter une adaptation des modalités d'allocation au cours de cette période. Cet objectif pourrait être atteint, par exemple, en adaptant la clé de répartition et en renforçant l'examen à mi-parcours.

Des mesures ont été prises au cours des phases de conception, de planification et de programmation du Fonds pour assurer la **cohérence** et la complémentarité avec d'autres

instruments financiers de l'UE et avec les principales stratégies concernées de l'UE. Au cours de la phase de mise en œuvre, les services de la Commission ont coopéré activement entre eux et avec les États membres, principalement dans un cadre ad hoc, pour faire en sorte que les Fonds de l'UE dont les objectifs sont similaires soient utilisés de manière coordonnée. Au niveau national, la grande majorité des États membres ont assuré la cohérence et la complémentarité en établissant des mécanismes de coordination, principalement des comités de suivi associant différentes autorités concernées par la mise en œuvre du Fonds.

Toutefois, la communication semble pouvoir être améliorée au niveau de la cohérence interne (à savoir entre les instruments du FAMI), les bénéficiaires n'étant pas vraiment informés des actions de l'Union ni des actions d'aide d'urgence. Néanmoins, il ne semble pas exister d'incohérences, de chevauchements et de doubles emplois, sur le plan tant interne qu'externe.

Globalement, le FAMI a généré une **valeur ajoutée européenne** significative, malgré le volume relativement modeste des fonds disponibles par rapport aux défis importants posés par la crise survenue au cours de cette période. Au niveau de l'UE, e principal avantage découle de la dimension transnationale de certaines actions (actions spécifiques, actions de l'Union et Réseau européen des migrations) ainsi que du partage des charges, favorisé notamment par l'aide d'urgence et le mécanisme de relocalisation dans le cadre de programmes nationaux, qui témoignent tous deux que le principe de solidarité a été appliqué.

Le FAMI a produit une importante valeur ajoutée européenne en ce qui concerne: i) la gestion effective et efficace des flux migratoires à l'échelon européen (effets sur les volumes); ii) l'amélioration des procédures liées à la gestion des migrations, et le développement du savoir-faire et des capacités (effets sur les procédures); iii) les moyens donnés aux États membres pour atteindre davantage de migrants, de demandeurs d'asile, de réfugiés et de ressortissants de pays tiers (effets sur la portée); iv) les innovations produites aux niveaux national et européen (effets sur les rôles), quoique dans une moindre mesure.

L'absence de financement du FAMI aurait nui à la qualité de la réponse européenne à la crise migratoire et à la capacité des États membres de coopérer et de mettre en œuvre des solutions. L'interruption de l'aide aurait probablement entraîné i) une réduction de la portée et de la qualité des actions menées, ii) des retards dans la réalisation des actions, (iii) voire la suspension des actions, notamment en ce qui concerne l'application des principes de solidarité et de confiance mutuelle.

La **durabilité** a été assurée par le FAMI par le biais de mécanismes de contrôle mis en place aux stades de la programmation et de la mise en œuvre pour la plupart des instruments, quoique dans une moindre mesure pour l'aide d'urgence en raison de la nature des actions. Il est possible d'améliorer la prise en compte des critères de durabilité lors de la conception des interventions du FAMI, mais aussi de saisir et de transformer systématiquement les enseignements tirés en législations, pratiques et procédures nationales, afin d'éviter le financement récurrent des mêmes produits (moins innovants).

La durabilité des effets des actions peut varier selon les domaines visés (les résultats en matière d'intégration et d'asile peuvent durer s'ils répondent à des besoins à plus long terme, tandis qu'en matière de retour, ils sont plus durables s'ils reposent sur des programmes de retour volontaire et sont accompagnés par des mesures de réintégration).

3.3 Évaluation du FSI - Frontières et visas

En ce qui concerne l'**efficacité**, le FSI–Frontières et visas est considéré comme efficace dans le domaine de la politique commune des visas comme dans celui de la gestion intégrée des frontières. Ce Fonds a contribué à i) faciliter les voyages effectués de façon légitime, en renforçant les capacités nationales des États membres par le cofinancement d'achats par les États membres d'équipements pour vérifier l'authenticité des documents utilisés pour les demandes de visa et par le développement d'un système d'information pour la coordination des demandes de visa, et il a permis de ii) fournir des équipements de sécurité aux représentations consulaires dans les pays tiers. En dépit de la recommandation formulée dans l'évaluation ex post du Fonds pour les frontières extérieures d'augmenter le taux de cofinancement, la contribution du Fonds à la coopération consulaire a été limitée dans de nombreux États membres en raison des retards dans le démarrage de la mise en œuvre. L'élaboration d'une politique commune en matière de visas a également été soutenue par la mise en place et l'exploitation de systèmes informatiques, notamment en ce qui concerne le système national d'information sur les visas.

Le Fonds a contribué à l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures en soutenant des mesures axées sur l'achat, la modernisation, la mise à niveau et le remplacement des équipements de contrôle aux frontières et de surveillance des frontières (par exemple, les dispositifs de vérification des documents, les équipements de communication). La capacité de gestion des frontières a été améliorée grâce à l'introduction de barrières de contrôle automatisé aux frontières qui accélèrent les contrôles aux points de passage frontaliers reliés aux systèmes informatiques nationaux et internationaux, ce qui rend l'échange d'informations plus efficace. Le développement du système d'information sur les visas a apporté une contribution essentielle à la mise en place d'une politique commune en matière de visas. La formation a également participé à l'harmonisation des pratiques en matière de délivrance des visas, en fournissant au personnel consulaire des informations techniques et actualisées sur des sujets liés aux visas et aux systèmes connexes.

Le Fonds a soutenu la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières, conformément à l'article 3, paragraphe 2, point b), du règlement FSI–Frontières et visas, de manière efficace malgré la crise dans les domaines de la migration et de la sécurité. Jusqu'à présent, environ 200 millions d'EUR ont été dépensés pour des actions spécifiques visant à soutenir l'achat, par 14 États membres, d'équipements de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, équipements qui seront utilisés dans le cadre des opérations conjointes coordonnées de ladite agence. Cette solidarité renforcée entre les États membres a contribué au développement d'EUROSUR et de systèmes informatiques de gestion des frontières.

Le Fonds a facilité la coopération entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, y compris l'achat d'équipements destinés à être utilisés dans le cadre des opérations de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

En ce qui concerne la gestion directe, il est très difficile de tirer des conclusions sur l'efficacité des subventions à l'action octroyées au titre des actions de l'Union ou de l'aide d'urgence, étant donné que très peu d'actions ont été menées à bien au cours de la période couverte par l'évaluation intermédiaire. L'aide d'urgence a été utilisée dans sept États membres, principalement en Grèce, en Italie et en Bulgarie, et a joué un rôle important pour répondre aux besoins urgents au début de la période et pour combler le déficit de financement

jusqu'à l'adoption des programmes nationaux (par exemple, dans le cas d'un État membre, le montant de l'aide d'urgence pour les années 2014-2017 était trois fois supérieur à la dotation du programme national couvrant l'ensemble de la période 2014-2020).

La justification et les objectifs initiaux du Fonds demeurent **pertinents** au lendemain de la crise migratoire. Des mécanismes appropriés pour répondre à l'évolution des besoins ont été mis en place aux stades de la programmation et de la mise en œuvre. La souplesse offerte par le Fonds, qui consiste en des transferts d'argent entre différents objectifs, a permis de réagir à l'évolution des besoins. Toutefois, les États membres auraient besoin d'une souplesse accrue, que permettraient la suppression des seuils minimaux d'allocation aux objectifs et la réduction du nombre d'objectifs nationaux.

Le Fonds est considéré comme **cohérent** avec les autres interventions de l'UE et nationales. La cohérence et la complémentarité avec les autres instruments de financement de l'UE ont été assurées par des mécanismes de coordination au stade de la programmation, qui ont ensuite été mis en place au stade de la mise en œuvre. La plupart des États membres ont adopté des mécanismes de coordination différents pour assurer la cohérence avec des interventions similaires menées dans le cadre d'autres Fonds de l'UE. Aucun chevauchement n'a été constaté entre le FSI–Frontières et visas et les interventions nationales dans le domaine des visas et des frontières. La cohérence de la mise en œuvre avec d'autres programmes de l'UE pourrait être améliorée. Le programme Douane 2020 de l'UE et le FSI–Frontières et visas partageant des objectifs communs en matière de sécurité et de formation, des synergies potentielles ont été notées. Toutefois, la coordination entre les deux initiatives pourrait être améliorée.

Le Fonds a produit une **valeur ajoutée européenne** grâce à des investissements innovants dans les infrastructures et les équipements. Il a encouragé la coopération entre les États membres. Les activités de formation rendues possibles par le Fonds ont contribué à l'harmonisation des pratiques entre les États membres. Une valeur ajoutée européenne plus élevée aurait pu être attendue dans les domaines de la coopération consulaire, de la coopération avec les pays tiers et des systèmes informatiques.

Étant donné que les systèmes d'information à grande échelle nécessitent d'énormes investissements, il est probable que, sans une intervention de l'UE, les systèmes nationaux seraient restés hétérogènes, minant ainsi la capacité de l'UE à atteindre les objectifs globaux de sa politique en matière de frontières et de visas. Dans le domaine des visas, l'utilisation des nouvelles technologies a apporté une valeur ajoutée en termes d'efficacité du traitement des visas, en améliorant l'échange de données et d'informations au sein des États membres et entre eux. Dans le domaine des frontières, la valeur ajoutée européenne s'est traduite par le développement de technologies modernes interopérables qui ont amélioré l'efficacité et la rapidité du système d'information Schengen et du système d'information sur les visas. L'interconnexion avec les partenaires Schengen s'en est trouvée améliorée, ce qui a contribué à renforcer les vérifications aux frontières et les contrôles. Par conséquent, des investissements destinés à renforcer l'interopérabilité des systèmes informatiques sont jugés nécessaires.

La **durabilité** des actions financées par le FSI–Frontières et visas dépend de la continuité du financement de l'UE, car le financement national semble insuffisant pour garantir le même niveau d'investissement. En particulier, les investissements dans l'infrastructure, les installations et les systèmes informatiques ont une durabilité relativement élevée, car ils impliquent généralement des coûts de maintenance plus faibles que les investissements

initiaux. Les activités de formation jouent également un rôle important pour assurer la durabilité des actions à long terme.

3.4 Évaluation du FSI–Police

Il convient de noter que le FSI–Police est le premier programme de financement de l'UE consacré à la coopération policière, à la lutte contre la grande criminalité organisée et le terrorisme, ainsi qu'à la gestion des crises et des risques qui soit également mis en œuvre par le biais d'une responsabilité partagée avec les États membres (mode de gestion partagée); en effet, les anciens programmes spécifiques «Prévenir et combattre la criminalité» et «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité» étaient mis en œuvre directement par la Commission (gestion directe).

Le Fonds a été globalement **efficace** et a contribué à améliorer la sécurité dans l'UE en prévenant et en combattant la grande criminalité transfrontière organisée, y compris le terrorisme, ainsi qu'en contribuant à la coordination et à la coopération entre les autorités répressives. La coopération s'est concrétisée par l'échange d'informations sur la criminalité transfrontière, la mise en place de réseaux et de projets transnationaux et la participation des États membres aux équipes communes d'enquête et au cycle politique de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT). Les actions nationales financées par le FSI–Police ont également contribué à améliorer les capacités humaines et les ressources humaines, notamment en finançant la formation et l'embauche de personnel supplémentaire.

En termes de résultats, les actions susmentionnées financées dans le cadre de la gestion partagée ont contribué à des actions visant à perturber les groupes criminels organisés, notamment par i) la saisie d'espèces (plus de 1,6 milliard d'EUR); ii) le démantèlement de sites web; iii) des arrestations; iv) la saisie de biens volés (d'une valeur supérieure à 90 millions d'EUR); et v) la saisie de drogues, par exemple de l'héroïne et de la cocaïne (plus de 4 millions d'EUR).

Le Fonds a également contribué à améliorer la capacité des États Membres à gérer efficacement les risques et les crises liés à la sécurité et, dans une moindre mesure, à protéger les personnes et les infrastructures critiques contre les attentats terroristes et d'autres incidents liés à la sécurité.

Les éléments objectifs disponibles indiquent que le Fonds a contribué à renforcer la capacité des États membres à élaborer des évaluations complètes des menaces et des risques, bien qu'il ait financé relativement peu de projets à l'échelle nationale et de l'Union. Les projets étaient, par exemple, axés sur les éléments suivants: protéger les infrastructures critiques; développer les systèmes d'information et les connaissances sur les explosifs; former à l'identification d'éventuels «combattants étrangers»; et élaborer des analyses relatives aux menaces CBRN-E (chimique, biologique, radiologique, nucléaire et explosif).

La coordination et la coopération entre les États membres, Europol ou d'autres organes compétents de l'UE ont été facilitées par le développement de systèmes d'information, d'interconnexions entre bases de données et applications à usage répressif, ainsi que de plateformes d'échange d'informations. En particulier, les États membres ont utilisé le Fonds pour se conformer à leurs obligations liées à la mise en œuvre d'instruments juridiques de l'UE tels que le traité de Prüm et la directive sur les données des dossiers passagers.

En ce qui concerne les actions de l'Union, plusieurs ont été financées dans le domaine de l'alerte rapide et de la coopération en matière de prévention des crises: par exemple, le réseau ATLAS, qui vise à renforcer la préparation et l'efficacité des unités spéciales d'intervention par le biais d'exercices et d'autres échanges transfrontaliers, y compris dans les situations de crise, et par l'acquisition et le partage d'équipements tactiques à l'appui d'opérations spéciales.

En dépit des financements disponibles au titre du FSI–Police, des progrès limités ont été réalisés par les États membres en ce qui concerne i) le renforcement de leurs capacités administratives et opérationnelles pour protéger les infrastructures critiques, ii) la protection des victimes, et iii) l'élaboration de programmes de formation et d'échanges. En outre, de faibles progrès ont été accomplis en termes de coopération avec les pays tiers et les organisations internationales, la plupart des projets concernant ces objectifs opérationnels étant cependant toujours en cours. En ce qui concerne la protection des victimes, les actions mises en œuvre se sont concentrées sur la traite des êtres humains, les victimes du terrorisme et les enfants maltraités, la violence domestique, le trafic de drogue et la criminalité financière.

La justification et les objectifs initiaux du Fonds demeurent **pertinents** au lendemain de la crise liée aux migrations et à la sécurité. Des mécanismes appropriés pour répondre à l'évolution des besoins ont été mis en place aux stades de la programmation et de la mise en œuvre. Dans leurs programmes nationaux, les États membres ont identifié les domaines d'action pertinents qui ont été inclus dans le cycle d'action de l'EMPACT. Cependant, certains choisissent aussi de se concentrer sur un domaine qui présente des défis pour eux: la drogue, la traite des êtres humains, la cybercriminalité, la criminalité financière ou la corruption.

La souplesse offerte par le Fonds, qui consiste en des transferts de fonds entre différents objectifs, a permis de répondre à l'évolution des besoins. Toutefois, les États membres apprécieraient la souplesse accrue que permettraient la suppression des seuils minimaux d'allocation aux objectifs et la réduction du nombre d'objectifs nationaux.

Le Fonds est considéré comme **cohérent** et ses objectifs sont complémentaires des autres politiques nationales. La cohérence et la complémentarité du Fonds avec d'autres instruments financiers de l'UE ont été assurées pendant les phases de conception, de programmation et de mise en œuvre. Des mécanismes de coordination ont été mis en place pour assurer la cohérence et la complémentarité au stade de la mise en œuvre. Les comités de suivi et les autorités responsables jouent un rôle clé pour assurer la cohérence et les différents modes de mise en œuvre ont été complémentaires les uns des autres. Cependant, une certaine marge d'amélioration semble exister en ce qui concerne les agences de l'UE et la cohérence interne car les bénéficiaires sont peu sensibilisés aux actions et projets menés dans le cadre du FSI.

Globalement, le Fonds a produit une **valeur ajoutée européenne** en améliorant la coopération transfrontière, l'échange de connaissances et de bonnes pratiques, la confiance entre les services répressifs des États membres et l'application et la mise en œuvre des principales politiques de l'UE (effets sur les procédures).

Le Fonds a contribué à élargir la portée et à améliorer la qualité des actions du point de vue des investissements dans des domaines non prioritaires ou hautement spécialisés. L'achat d'équipements de pointe a renforcé la capacité des autorités nationales à mener des interventions spécialisées d'une portée plus large. Le Fonds a également permis d'élargir les types d'échange de connaissances et de formation des services répressifs (effets sur la portée).

Le Fonds a démontré avoir contribué à l'harmonisation de la recherche à l'échelle de l'UE en matière de prévention de la criminalité, a permis d'accroître les investissements et a principalement porté sur des mesures à long terme dans ce domaine. Il a également permis la réalisation d'investissements importants, notamment dans les systèmes d'information, la formation et les équipements spécialisés (effets sur les volumes).

L'absence de financement au titre du FSI–Police aurait nui à la fois à la qualité de la réaction de l'UE à la coopération transfrontière et à la capacité des États membres à mettre en œuvre des solutions innovantes (effets sur les rôles).

Au cours de la précédente période de financement, les programmes spécifiques «Prévenir et combattre la criminalité» et «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité» avaient une forte dimension transnationale, la coopération transnationale étant une condition préalable au financement. Toutefois, la répartition géographique des organisations partenaires et de coordination qui ont bénéficié des financements était très inégale et concentrée dans quelques États membres. Le FSI–Police est exécuté en gestion partagée (initialement 60 % du programme total et plus de 70 % après l'ajout de montants complémentaires) et sa couverture géographique dans les États membres a été améliorée, bien que les actions de l'Union restent caractérisées par le même déséquilibre géographique que celui qui existait dans les Fonds précédents.

La **durabilité** du Fonds a été assurée par l'alignement et la complémentarité de ses actions avec les actions menées pur répondre aux priorités nationales ou aux exigences de l'UE. Des mesures et des mécanismes complets garantissant la durabilité ont été mis en place aux stades de la programmation et de la mise en œuvre, dans le cadre de la gestion partagée et de la gestion directe. Toutefois, du fait de la mise en œuvre toujours en cours de la plupart des projets, il est difficile de déterminer si les effets sur les groupes cibles et sur des domaines spécifiques dureront réellement.

3.5 Efficience, simplification et réduction de la charge administrative

En ce qui concerne l'**efficience** considérée globalement, dans les limites des données disponibles, l'évaluation indiquait que les résultats des Fonds ont été obtenus à un coût raisonnable en termes de ressources humaines et financières. La plupart des États membres sont néanmoins confrontés à des problèmes en ce qui concerne les orientations de l'UE, les indicateurs communs et le calendrier de rapports et de suivi. Malgré les améliorations apportées en termes de simplification, on peut considérer que la charge administrative perçue est un élément qui nuit à l'efficience.

L'ensemble unique de procédures établies dans le règlement horizontal (UE nº 514/2014) pour tous les domaines couverts par les Fonds, et pour le FAMI et l'ISF, a entraîné une **simplification**. L'option simplifiée en matière de coûts n'a été utilisée que dans quelques États membres qui ont reconnu son efficience pour **réduire la charge administrative**. Toutefois, les mesures mises en œuvre par les Fonds en vue d'une simplification et d'une réduction des charges administratives n'ont atteint que partiellement les objectifs visés. Malgré les améliorations en matière de simplification, peu d'éléments, à ce stade, attestent une réduction sensible de la charge administrative. Les mesures en matière de suivi, de déclaration et de contrôle restent perçues comme fastidieuses et les États membres ont demandé des orientations supplémentaires pour leur permettre de se conformer aux exigences

de l'Union. Les obligations de déclaration et la non-pertinence de certains indicateurs communs ont également été signalées comme alourdissant la charge administrative.

4 EXAMEN A MI-PARCOURS

Le présent rapport sur l'évaluation intermédiaire comprend, conformément à l'article 57 du règlement (UE) nº 514/2014, une appréciation de l'examen à mi-parcours prévu pour les trois Fonds.

Le processus global a été lancé en juin 2017 avec l'envoi d'un questionnaire d'évaluation des besoins aux États membres. L'objectif était de permettre aux États membres d'examiner si et dans quelle mesure les programmes nationaux pourraient avoir besoin d'une révision et d'évaluer leurs besoins (financiers) pour la fin de période, de 2018 à 2020. Le questionnaire était accompagné d'un mémo décrivant les principales évolutions des politiques de l'UE au cours des dernières années, à prendre en compte lors de l'examen des besoins futurs. La Commission a ensuite procédé à une analyse détaillée des réponses des États membres et des dialogues bilatéraux ont été organisés entre la Commission et la plupart des États membres pour discuter en détail de l'état de mise en œuvre des Fonds, des besoins exprimés et des perspectives pour les dernières années de la période.

À la suite de ces discussions, une dotation supplémentaire spécifique de 128 millions d'EUR pour les programmes nationaux, à répartir dans le cadre de l'examen à mi-parcours, n'a été attribuée qu'à l'instrument relatif aux frontières et aux visas, conformément à la base juridique de cet instrument. Cela s'explique notamment par le fait qu'aucun financement supplémentaire n'était prévu pour le FAMI et le FSI–Police et que la plupart des programmes nationaux des États membres au titre de ces deux Fonds ont été révisés à plusieurs reprises au cours des dernières années en raison de la crise liée aux migrations et à la sécurité.

En conclusion, l'examen à mi-parcours a permis de réaligner les priorités des programmes nationaux sur les nouvelles initiatives et de les adapter à la nouvelle situation dans les domaines de la sécurité, des frontières et des migrations. Il s'est toutefois révélé particulièrement pertinent pour le FSI–Frontières et visas, auquel une dotation financière supplémentaire a été attribuée, qui a permis de se concentrer à nouveau sur certaines priorités et certains besoins spécifiques au niveau des États membres. En outre, les besoins financiers des États membres exprimés dans ce contexte [demande de financements supplémentaires dans le projet de budget 2019 pour le domaine des retours et des centres d'enregistrement (hotspots)] seront soigneusement évalués dans le cadre des procédures budgétaires annuelles.

5 CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

5.1 Efficacité

Dans l'ensemble, les Fonds ont été jugés efficaces et se sont révélés être des instruments importants pour faire face à une situation difficile en termes de migration et de sécurité, malgré l'augmentation significative des défis qu'ils ont dû relever.

Le **FAMI** s'est avéré être un instrument important pour faire face à une situation difficile, en fournissant à la fois un soutien d'urgence à court terme et un renforcement des capacités à plus long terme en matière d'asile, d'intégration et de retour. Le FAMI a plus précisément contribué à renforcer les capacités d'accueil et de traitement des États membres dans le contexte de flux migratoires difficiles à gérer. Bien que, jusqu'à présent, les progrès aient été limités dans le domaine de la migration légale, les États membres ont fait des progrès modérés dans le domaine de l'intégration, y compris en matière de renforcement des capacités. Les mesures d'intégration à court terme plutôt qu'à long terme ont été privilégiées, mais leurs résultats ne sont pas encore visibles car l'intégration est un processus à long terme. Le Fonds a contribué à augmenter graduellement les taux de retour.

Le **FSI–Frontières et visas** a prouvé son efficacité en aidant à faciliter les voyages effectués de façon légitime. La contribution du Fonds à la coopération consulaire et au renforcement de la coopération avec les pays tiers a été limitée. Il a également soutenu l'élaboration d'une politique commune en matière de visas par la formation ainsi que par la mise en place et l'exploitation de systèmes informatiques (en particulier le système d'information sur les visas).

Le **FSI–Police** a contribué à améliorer la sécurité dans l'UE en renforçant les capacités des États membres à prévenir et à combattre la grande criminalité transfrontière organisée, y compris le terrorisme, par le biais: i) d'actions visant la criminalité financière et économique, la cybercriminalité et le trafic de drogue, ii) d'investissements dans les systèmes informatiques et les équipements opérationnels, iii) de la coopération entre les États membres, comme la participation à des équipes communes d'enquête; et iv) du cycle d'action de l'EMPACT.

Dans le domaine des crises et des risques liés à la sécurité, le FSI–Police a contribué à renforcer la capacité des États membres à gérer efficacement les crises et les risques liés à la sécurité, par i) l'élaboration d'évaluations exhaustives des menaces et des risques, ii) la mise en place de systèmes sectoriels d'alerte rapide, iii) des mécanismes de coopération et iv) la modernisation et l'acquisition d'équipements permettant une meilleure réaction aux situations de crise ou d'urgence.

5.2 Efficience

Les données disponibles suggèrent que les résultats des Fonds ont été atteints dans l'ensemble à un coût raisonnable pour ce qui est des ressources humaines et financières, avec certaines limites. L'efficience a été assurée par le biais des connaissances et des compétences considérables acquises grâce à l'expérience obtenue dans le cadre de projets antérieurs et à la souplesse des programmes nationaux.

Par ailleurs, les États membres considèrent qu'un certain nombre d'éléments ont une incidence négative sur l'efficience: l'obligation d'attribuer des pourcentages minimaux aux objectifs nationaux; des rapports complexes et récurrents; des indicateurs communs insuffisamment développés; et le mauvais alignement des calendriers de suivi et d'établissement de rapports.

Dans l'ensemble, les actions d'aide d'urgence et les actions de l'Union ainsi que les actions en gestion indirecte ont atteint leurs objectifs à un coût raisonnable en termes de ressources financières et humaines.

5.3 Simplification et réduction de la charge administrative

Le FAMI et le FSI ont conduit à une simplification par rapport au passé, bien qu'à ce stade, peu d'éléments attestent une réduction sensible de la charge administrative. La programmation pluriannuelle a permis de répondre aux besoins apparaissant tout au long de la période de sept ans et de gérer les investissements importants à long terme. Dans l'ensemble, la plupart des mesures innovantes (par exemple, options simplifiées en matière de coûts, programmation pluriannuelle, système de gestion et de contrôle simplifié) ont été jugées particulièrement bénéfiques et ont conduit à une simplification, bien que des orientations supplémentaires aient été demandées (par exemple, l'option simplifiée en matière de coûts est perçue comme positive, mais ses avantages n'ont pas été clairement expliqués aux bénéficiaires qui, par conséquent, sont peu enclins à l'utiliser). Malgré l'amélioration de la simplification, les règles et procédures nationales applicables dans le cadre des programmes nationaux semblent avoir entraîné une charge administrative modérée. En ce qui concerne la gestion directe, les procédures se sont révélées appropriées, claires et transparentes, sans créer de charge supplémentaire pour les États membres ou les bénéficiaires.

5.4 Pertinence

Les Fonds, leurs priorités et objectifs, tels qu'ils sont définis dans les règlements spécifiques ainsi que dans le cadre des travaux annuels, restent pertinents. Ils ont répondu aux besoins des États membres en dépit de la diversité et de l'évolution des contextes nationaux. En raison des crises liées à la migration et à la sécurité, il convient de noter que des renforcements budgétaires importants ont été nécessaires, le budget disponible de 6,9 milliards d'EUR pour la période de programmation 2014-2020 ayant été porté à 10,8 milliards d'EUR. L'aide d'urgence (d'une ampleur plus importante que prévu à l'origine) a permis d'assurer la pertinence des Fonds.

Parmi les principaux mécanismes recensés pour assurer la pertinence des Fonds figuraient i) le dialogue sur les politiques[10] et la méthode consultative adoptée pendant la phase de programmation, ii) le rôle de suivi joué à la fois par les autorités responsables et les comités de suivi, iii) la possibilité de procéder à des ajustements et transferts budgétaires, et iv) l'examen à mi-parcours.

Malgré les éléments recueillis quant à la pertinence des Fonds, il a été souligné qu'une plus grande souplesse était nécessaire en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes nationaux. Le principal problème concernait la fragmentation des actions sous des objectifs nationaux multiples qui empêchait la mise en commun des ressources autour de priorités clés et compliquait la mise en œuvre de projets recouvrant divers objectifs. En outre, la fixation des dotations au début de la période de programmation, sur la base de données statistiques, ne tient pas compte de l'évolution des besoins des États membres au cours de la période de mise en œuvre.

[10] Des dialogues sur les politiques avec les États membres ont été mis en place pour la première fois dans le cadre de la préparation des programmes nationaux pluriannuels du FAMI et du FSI. Ils ont joué un rôle important dans le lancement du processus de conception des programmes nationaux. Cela a permis une approche holistique de tous les éléments du programme national d'un État membre, notamment un examen exhaustif des objectifs de l'action de l'UE et des priorités nationales.

5.5 Cohérence et complémentarité

Les Fonds ont montré une cohérence et une complémentarité avec d'autres Fonds et initiatives et aucun chevauchement ou double emploi n'a été constaté. Les instruments internes (programmes nationaux, aide d'urgence, etc.) sont complémentaires, à la fois entre eux et avec d'autres instruments de financement de l'UE (tels que les Fonds structurels et d'investissement européens) et les budgets nationaux.

La plupart des États membres ont adopté différents mécanismes de coordination au stade de la mise en œuvre pour garantir la cohérence des Fonds et leur complémentarité avec des interventions similaires effectuées dans le cadre d'autres Fonds de l'UE. Ces mécanismes comprennent l'échange interinstitutionnel d'informations et la coopération entre les autorités responsables des différents Fonds de l'UE et des arrangements institutionnels spécifiques pour assurer leur coordination et les synergies. Les comités de suivi et les autorités responsables jouent un rôle central en assurant les synergies et en évitant les chevauchements et les doubles financements, grâce à une coopération régulière avec d'autres institutions nationales mettant en œuvre d'autres Fonds (y compris les Fonds de l'UE) et avec leurs homologues dans d'autres États membres.

En ce qui concerne la gestion directe, l'aide d'urgence et les actions de l'Union montrent une cohérence et une complémentarité avec les actions soutenues par d'autres Fonds de l'UE ou les actions soutenues par des agences de l'UE. Toutefois, il a été constaté qu'une marge d'amélioration existait car les bénéficiaires des projets n'étaient pas très au courant des autres actions menées globalement dans le cadre des Fonds.

5.6 Valeur ajoutée européenne

Dans l'ensemble, et malgré leur taille relativement modeste par rapport aux défis posés par la crise, les Fonds ont produit une valeur ajoutée européenne significative i) en soutenant des actions ayant une dimension transnationale, ii) en partageant les charges entre les États membres, iii) en renforçant les capacités nationales, iv) en optimisant les procédures liées à la gestion des migrations, v) en assurant des synergies, vi) par une coopération accrue entre les acteurs chargés du traitement des visas, vii) par le partage d'informations et les bonnes pratiques, (viii) par des projets transfrontières, (ix) par la confiance suscitée entre les services répressifs, et (x) par la formation du personnel, etc. Sans les Fonds, la qualité de la réaction de l'UE à la crise migratoire et aux défis en matière de sécurité aurait été moindre (par exemple, avec moins de personnel et des services réduits, la capacité des autorités nationales à apporter une assistance efficace aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux autres ressortissants de pays tiers aurait été limitée).

D'un point de vue financier, sans ces Fonds de l'UE, le financement national n'aurait pas permis la mise en œuvre efficace et efficiente des actions, notamment dans le domaine de la réinstallation, de la lutte contre le terrorisme ou des équipements de gestion des frontières, y compris pour l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Les actions auraient été mises en œuvre avec beaucoup plus de difficultés et ne l'auraient pas été à l'échelle ou dans les délais prévus en raison de l'insuffisance des ressources nationales.

En ce qui concerne la gestion directe, sans les ressources fournies pour l'aide d'urgence et les actions de l'Union, le financement national à lui seul aurait entraîné une mise en œuvre beaucoup plus difficile et à plus petite échelle, avec un impact général plus faible. Parmi les

principaux avantages de ces mesures, on peut citer une plus grande coopération entre les États membres et à l'intérieur des États membres, y compris le partage de l'information, du savoir-faire et des bonnes pratiques. Les flux migratoires et les situations d'urgence connexes ont ainsi pu être gérés en temps voulu et avec efficacité.

Les actions financées dans le cadre de la gestion indirecte ont produit une valeur ajoutée européenne en renforçant les synergies existantes entre les parties prenantes à différents niveaux (international, de l'UE, des États membres), ce qui a permis d'élaborer une réponse cohérente de l'Union face aux défis émergents.

5.7 Durabilité

La durabilité a été assurée par tous les mécanismes de mise à disposition des Fonds, bien que dans une moindre mesure par l'aide d'urgence en raison de la nature urgente des actions.

En ce qui concerne le FAMI, la durabilité des effets après la fin de l'intervention varie selon les différents instruments et les États membres:

- les résultats en matière d'intégration et d'asile sont susceptibles de durer plus longtemps, s'ils répondent d'emblée à des besoins à plus long terme; et
- les résultats en matière de retour sont durables s'ils reposent sur des programmes de retour volontaire et s'appuient sur des mesures de réintégration.

En ce qui concerne le FSI, de nombreuses actions sont par nature des actions à long terme, car elles sont généralement conçues pour rester opérationnelles au-delà du soutien du Fonds (investissements dans les infrastructures, les installations et les systèmes informatiques). D'autres actions (formation et mécanismes de coopération) ont contribué à la durabilité des actions en améliorant l'expertise, les connaissances et les qualifications du personnel participant à la gestion et à la mise en œuvre des projets.

La viabilité financière (actions pouvant se poursuivre une fois terminé le financement par les Fonds) varie également. Certaines actions comme les projets pluriannuels ou les projets de «formation des formateurs» semblent être plus auto-suffisants, mais pas d'autres (par exemple, le Réseau européen des migrations). En outre, la durabilité de certaines autres actions (actions de l'Union, programmes nationaux, aide d'urgence) dépend de leur niveau ou de leur priorité et/ou de leur urgence ainsi que de la disponibilité de ressources de remplacement.

5.8 Questions à approfondir

- La conception et la structure holistiques des mécanismes des Fonds (c'est-à-dire, programmes nationaux visant à renforcer les capacités à long terme, aide d'urgence visant à alléger les pressions immédiates et actions de l'Union conçues de façon claire et logique pour se soutenir mutuellement) devraient être maintenues et servir de modèle pour la future période de programmation. La séparation entre les frontières extérieures et les visas devrait également être maintenue.
- Afin d'accroître l'efficacité des Fonds et de permettre aux États membres de donner la priorité à certains objectifs susceptibles d'aboutir à de meilleurs résultats, les programmes nationaux devraient être plus ciblés.

- Les futurs Fonds (et leur portée) doivent être conçus de manière à leur permettre de répondre à un éventail complet de besoins et à garantir une certaine souplesse en cas de changements. La fragmentation des programmes nationaux en plusieurs objectifs avec des pourcentages minimum de financement devrait être reconsidérée afin d'accroître la souplesse.
- La portée du FSI pourrait devoir être adaptée à l'avenir pour tenir compte des nouvelles initiatives visant à renforcer la coopération opérationnelle et l'échange d'informations.
- La programmation pluriannuelle devrait être maintenue pour la future période de financement.
- Un instrument d'urgence devrait être maintenu et sa capacité renforcée afin de pouvoir réagir rapidement et efficacement à l'évolution des circonstances.
- Un cadre commun complet de suivi et d'évaluation devrait être élaboré dès le début de la phase de conception afin d'assurer un suivi cohérent et uniforme des progrès et de l'efficacité dès le départ. Il devrait inclure des indicateurs mieux définis, assortis de valeurs de référence et des valeurs cibles, ainsi que des processus, des orientations et des calendriers simplifiés.
- Un système de distribution des fonds (clé de répartition et examen à mi-parcours) devrait être adaptable afin de répondre de manière appropriée à l'évolution des besoins.
- Il convient de poursuivre les efforts pour améliorer la coopération, la coordination et le pilotage stratégique aux fins de la mise en œuvre des Fonds, de leurs différents types d'actions et d'autres initiatives au niveau de l'UE.
- Il convient de maintenir le soutien apporté par l'intermédiaire des Fonds et de tous leurs instruments, en soulignant clairement l'importance de la solidarité et de la coopération entre les États membres.
- La durabilité, qu'il s'agisse de la viabilité financière ou de la durabilité des effets, devrait être prise en compte au stade de la sélection et de la conception des projets.