



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des budgets

2011/0365(COD)

14.9.2012

AVIS

de la commission des budgets

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas (COM(2011)0750 – C7-0441/2011 – 2011/0365(COD))

Rapporteure pour avis: Monika Hohlmeier

PA_Legam

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Financement

En juin 2011, la Commission a présenté sa proposition relative au cadre financier pluriannuel et en novembre 2011, les règlements sectoriels concernant les affaires intérieures.

Pour cette partie (à l'exclusion des programmes "Justice" et "Droits et citoyenneté") de l'actuelle rubrique 3 A, la Commission a proposé une enveloppe budgétaire globale indicative de 10 911 millions d'EUR pour la période 2014-2020.

Ce montant couvre les dépenses pour les programmes de financement, mais aussi les crédits affectés aux systèmes d'information à grande échelle et aux agences de l'Union exerçant des activités dans le domaine des affaires intérieures.

Budget "affaires intérieures" 2014-2020	en millions d'EUR (prix courants)
Fonds "Asile et migration" <i>y compris le programme de réinstallation et le réseau européen des migrations</i>	3 869
Fonds pour la sécurité intérieure <i>y compris les nouveaux systèmes d'information à grande échelle</i>	4 648
Actuels systèmes d'information à grande échelle et agence chargée de ceux-ci	822
Agences <i>(Europol, Frontex, BEA, Cepol et OEDT)</i>	1 572
Total	10 911

La proposition de la Commission comprend une enveloppe de 4 648 millions d'EUR (prix courants) pour le Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020, dont 3 520 millions d'EUR sont prévus, précisément, pour l'instrument relatif aux frontières extérieures et aux visas.

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

Environ 61 % de ce montant (2 150 millions d'EUR) devraient être affectés aux programmes nationaux des États membres et au financement du régime spécial de transit appliqué par la Lituanie et 31 % (1 100 millions d'EUR) et le reste devraient servir à financer des actions de l'Union, des actions d'urgence et l'assistance technique. Les contributions attendues des pays associés à Schengen seraient ajoutées à l'enveloppe globale.

Législation

La Commission propose de simplifier la structure des programmes dans le domaine des affaires intérieures réduisant le nombre de programmes de financement à deux: le Fonds "Asile et migration" et l'**actuel Fonds pour la sécurité intérieure**. Le Fonds pour la sécurité

intérieure soutiendra la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure¹ et, partant, une approche cohérente et globale de la coopération entre les services répressifs, y compris dans le cadre de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Étant donné que les divers objectifs stratégiques à couvrir reposent sur des bases différentes dans les traités, il n'est pas possible de créer le Fonds pour la sécurité intérieure sous la forme d'un instrument financier unique. Par conséquent, le Fonds pour la sécurité intérieure est créé par le biais de deux instruments distincts (l'actuel instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas² et l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises³) qui, ensemble, le constituent.

Les amendements

La méthode de la gestion partagée est de plus en plus considérée comme appropriée pour tous les domaines stratégiques relevant des affaires intérieures et a été étendue à celui de la sécurité intérieure, dans lequel elle n'était pas utilisée auparavant. Par conséquent, il convient de veiller à ce que la mise en œuvre dans le cadre de la gestion partagée soit conforme aux dispositions du règlement financier. Par conséquent, votre rapporteure propose certains amendements afin de renforcer les contrôles concernant la mise en œuvre dans le cadre de la gestion partagée et d'en aligner le libellé sur le règlement financier révisé.

De plus, pour garantir une valeur ajoutée européenne des fonds et des dépenses efficaces, il convient également d'examiner les actions éligibles concernant les pays tiers au regard des conclusions du dialogue politique (tel que prévu à l'article 13 des dispositions générales).

AMENDEMENTS

La commission des budgets invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Amendement 1

Projet de résolution législative Paragraphe 1 bis (nouveau)

Projet de résolution législative

Amendement

1 bis. souligne que l'enveloppe financière précisée dans la proposition législative l'est uniquement à titre indicatif pour l'autorité législative et ne peut être arrêtée avant qu'un accord n'ait été dégagé concernant la proposition de règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour

¹ COM(2010) 673 final du 22 novembre 2010

² COM(2011) 750 du 15 novembre 2011.

³ COM(2011) 753 du 15 novembre 2011.

la période 2014-2020;

Amendement 2

Projet de résolution législative

Paragraphe 1 ter (nouveau)

Projet de résolution législative

Amendement

1 ter. rappelle sa résolution du 8 juin 2011 intitulée "Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive"¹; réaffirme qu'il est nécessaire de prévoir des ressources supplémentaires suffisantes dans le prochain CFP pour permettre à l'Union de réaliser les priorités politiques existantes et de s'acquitter des nouvelles missions que lui assigne le traité de Lisbonne, ainsi que de faire face aux événements imprévus; souligne que même une augmentation d'au moins 5 % du niveau des ressources affectées au prochain CFP par rapport au niveau de 2013 ne permettra que partiellement de contribuer à la réalisation des objectifs et des engagements fixés par l'Union et au respect du principe de solidarité de l'Union; met au défi le Conseil, au cas où celui-ci ne partagerait pas cette approche, d'indiquer clairement quels priorités ou projets politiques pourraient être purement et simplement abandonnés, malgré leur valeur ajoutée européenne avérée;

¹ ***Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0266.***

Amendement 3

Projet de résolution législative Paragraphe 1 quater (nouveau)

Projet de résolution législative

Amendement

1 quater. souligne que, compte tenu des tâches déjà déterminées et conclues par l'Union, la Commission a besoin de tenir compte de ces priorités politiques de façon stratégique et adéquate dans la proposition;

Amendement 4

Projet de résolution législative Paragraphe 1 quinquies (nouveau)

Projet de résolution législative

Amendement

1 quinquies. rappelle que le traité de Lisbonne prévoit que les actes délégués ne peuvent être que des actes non législatifs de portée générale relatifs à des éléments non essentiels d'un acte législatif; maintient par conséquent ses critiques à l'égard du recours généralisé aux actes délégués et demande que tout élément essentiel soit inscrit dans l'acte législatif en question;

Amendement 5

Proposition de règlement Considérant 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(1 bis) Dans sa résolution du 8 juin 2011 intitulée "Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive"¹, le Parlement européen souligne la nécessité d'une approche intégrée à l'égard des questions

que soulèvent les pressions migratoires et les demandes d'asile, de même que pour la gestion des frontières extérieures de l'Union, en prévoyant un budget et des outils de soutien suffisants pour gérer les situations d'urgence en faisant jouer l'esprit de respect des droits de l'homme et de solidarité entre tous les États membres sans méconnaître les responsabilités nationales et en apportant une définition claire des missions. Il observe en outre, à cet égard, que les difficultés accrues que rencontrent FRONTEX, le Bureau d'appui européen en matière d'asile et le programme "Solidarité et gestion des flux migratoires" doivent être dûment prises en considération.

¹ *Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0266.*

Justification

Paragraphe 107 de la résolution du 8 juin 2011 intitulée "Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive".

Amendement 6

Proposition de règlement Considérant 1 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(1 ter) Dans sa résolution du 8 juin 2011¹, le Parlement européen met par ailleurs l'accent sur la nécessité de développer de meilleures synergies entre les différents fonds et programmes et observe que la gestion simplifiée des fonds et la possibilité de financements croisés permet d'allouer davantage de fonds à des objectifs communs; il salue en outre l'intention de la Commission de limiter le nombre total d'instruments budgétaires en matière d'affaires intérieures à une structure à deux piliers soumise, dans

toute la mesure du possible, à une gestion partagée et estime que cette approche devrait contribuer de manière significative à la simplification accrue, à la rationalisation, à la consolidation et à la transparence des fonds et programmes actuels. Il souligne toutefois qu'il faut veiller à ne pas mélanger les divers objectifs des politiques en matière d'affaires intérieures.

¹ *Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0266.*

Justification

Paragraphe 109 de la résolution du 8 juin 2011 intitulée "Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive".

Amendement 7

Proposition de règlement
Considérant 6 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(6 bis) Les ressources globales mobilisées pour le présent règlement et pour le règlement (UE) n° XXX/2012 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, devraient former ensemble l'enveloppe financière disponible pour toute la durée du Fonds, qui devrait constituer la référence privilégiée pour l'autorité budgétaire au cours de la procédure budgétaire annuelle, conformément à l'article 17 de l'accord interinstitutionnel.

Justification

Ce paragraphe reflète le considérant 8 de la proposition de règlement portant création, dans

le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (COM(2011)0368).

Amendement 8

Proposition de règlement Considérant 26 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26 bis) Dans ce domaine, les dépenses devraient être mieux coordonnées afin de garantir la complémentarité, une efficacité accrue et une plus grande visibilité, et de parvenir à de meilleures synergies budgétaires.

Amendement 9

Proposition de règlement Considérant 26 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26 ter) Il est nécessaire de maximiser l'impact des financements de l'Union en mobilisant, en regroupant et en exploitant les ressources financières publiques et privées.

Amendement 10

Proposition de règlement Considérant 26 quater (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26 quater) Il faut veiller à la plus grande transparence, à l'obligation de rendre compte et au contrôle démocratique pour les instruments financiers innovants et les mécanismes qui impliquent le budget de l'Union.

Amendement 11

Proposition de règlement Considérant 26 quinquies (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26 quinquies) L'amélioration de la mise en œuvre et la qualité des dépenses devraient constituer des principes directeurs pour la réalisation des objectifs de l'instrument tout en garantissant l'utilisation optimale des crédits.

Amendement 12

Proposition de règlement Considérant 26 sexies (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26 sexies) Il importe de garantir la bonne gestion financière de l'instrument et de veiller à ce qu'il soit mis en œuvre de la manière la plus efficace et la plus conviviale possible, tout en garantissant la sécurité juridique et l'accessibilité de l'instrument pour tous les participants.

Amendement 13

Proposition de règlement Considérant 26 septies (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26 septies) La Commission doit contrôler chaque année la mise en œuvre de l'Instrument à l'aide de grands indicateurs clés permettant d'en évaluer les résultats et les effets. Les indicateurs, y compris les valeurs de référence pertinentes, doivent servir de base minimale à l'évaluation du degré de réalisation des objectifs de l'Instrument.

Amendement 14

Proposition de règlement Considérant 26 octies (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(26 octies) Lorsque la Commission exécute le budget en gestion partagée, des tâches d'exécution du budget doivent être déléguées à des États membres. La Commission et les États membres doivent respecter les principes de bonne gestion financière, de transparence et de non-discrimination et assurer la visibilité de l'action de l'Union lorsqu'ils gèrent les fonds de celle-ci. À cette fin, ils respectent leurs obligations respectives en matière de contrôle et d'audit et assument les responsabilités qui en découlent prévues par le présent règlement. Il y a lieu d'établir des dispositions complémentaires dans les réglementations sectorielles.

Amendement 15

Proposition de règlement Considérant 28

Texte proposé par la Commission

Amendement

(28) Durant la phase de préparation et de rédaction des actes délégués, il convient que la Commission transmette simultanément, en temps utile et en bonne et due forme, les documents pertinents au Parlement européen et au Conseil.

(28) Il convient que, lorsqu'elle prépare et élabore des actes délégués, la Commission veille à ce que **tous** les documents pertinents soient transmis simultanément, en temps utile et de façon appropriée, au Parlement européen et au Conseil.

Amendement 16

Proposition de règlement Article 3 – paragraphe 3 – point b

Texte proposé par la Commission

Amendement

(b) assurer la mise en place progressive

(b) assurer la mise en place progressive

d'un système de gestion intégrée des frontières extérieures, notamment par l'intensification de la coopération interservices entre les autorités chargées de l'immigration et les services répressifs des États membres aux frontières extérieures, par des mesures à l'intérieur du territoire et par les mesures d'accompagnement nécessaires en matière de sécurité des documents et de gestion de l'identité;

d'un système de gestion intégrée des frontières extérieures, notamment par l'intensification de la coopération interservices entre les autorités chargées de l'immigration et les services répressifs des États membres aux frontières extérieures, par des mesures à l'intérieur du territoire et par les mesures d'accompagnement nécessaires en matière de sécurité des documents et de gestion de l'identité, ***ainsi que l'interopérabilité du matériel technique acquis;***

Justification

Afin de garantir l'efficacité des dépenses liées aux fonds européens, il faut s'assurer de l'interopérabilité du matériel technique acquis pour l'exécution des tâches liées aux objectifs fixés dans le présent règlement, afin d'éviter les actions parallèles sans valeur ajoutée européenne.

Amendement 17

Proposition de règlement

Article 4 – paragraphe 2 – partie introductive

Texte proposé par la Commission

2. Dans le cadre des objectifs définis à l'article 3, l'instrument soutient les actions concernant les pays tiers ou y étant réalisées, et plus particulièrement celles portant sur:

Amendement

2. Dans le cadre des objectifs définis à l'article 3, ***et compte tenu des conclusions approuvées du dialogue sur les politiques prévu à l'article 13 du règlement (UE) n° .../2012 [règlement horizontal]***, l'instrument soutient les actions entreprises dans les États membres, et plus particulièrement celles portant sur:

Amendement 18

Proposition de règlement

Article 5 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

1. Le montant total des ressources affectées à la mise en œuvre du présent règlement est de 3 520 millions d'EUR.

Amendement

1. Le montant ***indicatif*** total des ressources affectées à la mise en œuvre du présent règlement est de 3 520 millions d'EUR.

Amendement 19

Proposition de règlement Article 5 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

2. Les crédits annuels sont autorisés par l'autorité budgétaire dans les limites du cadre financier.

Amendement

2. Les crédits annuels **du Fonds** sont autorisés par l'autorité budgétaire **sans préjudice des dispositions du règlement établissant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et de l'accord interinstitutionnel du xxx.201z entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.**

Amendement 20

Proposition de règlement Article 5 – paragraphe 4 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission

4. Le budget alloué au titre de l'instrument est exécuté en gestion partagée, conformément à l'article 55, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° .../2012 [nouveau règlement financier], **à l'exception des actions de l'Union visées à l'article 13, de l'aide d'urgence visée à l'article 14 et de l'assistance technique visée à l'article 16, paragraphe 1.**

Amendement

4. Le budget alloué au titre de l'instrument est exécuté en gestion **directe (notamment les actions de l'Union visées à l'article 13, l'aide d'urgence visée à l'article 14 et l'assistance technique visée à l'article 16, paragraphe 1) ou en gestion** partagée, conformément à l'article 55, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) n° .../2012 [nouveau règlement].

Justification

L'exécution du budget de l'Union en gestion directe doit être l'exception et non la règle.

Amendement 21

Proposition de règlement Article 5 – paragraphe 4 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

4 bis. La Commission reste responsable de l'exécution du budget de l'Union conformément à l'article 317 du traité FUE et informe le Parlement européen et le Conseil des opérations réalisées par des entités autres que les États membres.

Justification

L'amendement aligne le libellé au règlement financier révisé.

Amendement 22

Proposition de règlement Article 5 – paragraphe 5 – partie introductive

Texte proposé par la Commission

Amendement

5. À titre indicatif, les ressources globales seront utilisées comme suit:

5. À titre indicatif **et sans préjudice des prérogatives de l'autorité budgétaire**, les ressources globales seront utilisées comme suit:

Amendement 23

Proposition de règlement Article 6 – paragraphe 1 – partie introductive

Texte proposé par la Commission

Amendement

1. À titre indicatif, 2 000 millions d'EUR sont alloués aux États membres de la manière suivante:

1. **Sans préjudice des prérogatives de l'autorité budgétaire**, 2 000 millions d'EUR sont, à titre indicatif, alloués aux États membres de la manière suivante:

PROCÉDURE

Titre	Fonds pour la sécurité intérieure - Frontières extérieures et visas
Références	COM(2011)0750 – C7-0441/2011 – 2011/0365(COD)
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance	LIBE 15.12.2011
Avis émis par Date de l'annonce en séance	BUDG 15.12.2011
Rapporteur(e) pour avis Date de la nomination	Monika Hohlmeier 15.2.2012
Date de l'adoption	6.9.2012
Résultat du vote final	+: 30 -: 2 0: 2
Membres présents au moment du vote final	Marta Andreasen, Richard Ashworth, Reimer Böge, Zuzana Brzobohatá, Jean-Luc Dehaene, Göran Färm, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazábal Rubial, Jens Geier, Lucas Hartong, Jutta Haug, Monika Hohlmeier, Sidonia Elżbieta Jędrzejewska, Anne E. Jensen, Ivailo Kalfin, Sergej Kozlík, Jan Kozłowski, Alain Lamassoure, Giovanni La Via, George Lyon, Claudio Morganti, Jan Mulder, Juan Andrés Naranjo Escobar, Dominique Riquet, Derek Vaughan, Angelika Werthmann
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Burkhard Balz, Maria Da Graça Carvalho, Edit Herczog, Jürgen Klute, Constanze Angela Krehl, Peter Šťastný, Georgios Stavrakakis
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Luigi Berlinguer