PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

4.10.2005

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur les programmes-cadres relatifs aux nouvelles perspectives financières (2007-2013)

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur(s): Inger Segelström, Barbara Kudrycka et Romano Maria La Russa

I. Nouvelles perspectives financières - Introduction

À la suite d'une série de crises budgétaires survenues dans les années 1980, les institutions ont conclu en 1988 un accord interinstitutionnel, aux termes duquel elles sont convenues à l'avance des principales priorités budgétaires pour la période 1988-1992. Ces perspectives financières présentaient les montants maxima ainsi que l'articulation des dépenses. Elles étaient accompagnées de dispositions relatives à la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire. Étant donné que cette approche s'est avérée fructueuse, depuis cette époque, les institutions ont continué à travailler en s'inspirant de cette méthode.

Les perspectives financières actuelles couvrent la période 2000-2006. Elles ont été formalisées dans l'accord interinstitutionnel (IIA) du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission[1]. Cet accord est fondé sur la position commune du Conseil, telle que résumée dans les conclusions du sommet de Berlin de mars 1999 et sur les négociations avec le Parlement qui ont permis d'obtenir un relèvement de 2 milliards d'euros, ainsi que la mise sur pied de l'instrument de flexibilité.

Si les perspectives financières indiquent le montant global disponible pour l'Union européenne ainsi qu'une répartition grossière des dépenses, des programmes spécifiques doivent être adaptés pour définir avec précision comment les fonds doivent être dépensés et pour déterminer avec précision les crédits correspondant à chaque programme. Ces programmes ne peuvent être adoptés qu'une fois que le montant global disponible est connu.

Jusqu'ici, aucun accord n'a pu être conclu sur le nouveau paquet financier. À la suite de l'échec du sommet de l'Union européenne des 16 et 17 juin 2005, il y a risque de paralysie en 2007, étant donné que les programmes de dépenses concrets doivent être adoptés à temps pour permettre également la préparation de leur mise en oeuvre par la Commission et les administrations des États membres. Pour ce motif, il conviendrait de poursuivre les travaux relatifs aux propositions de la Commission.

II. Propositions législatives de la Commission relevant des compétences de la commission LIBE - première analyse

Dans le cadre des compétences de la commission LIBE, trois programmes-cadres sont proposés, qui remplaceront la série de programmes existants. En outre, une série de programmes et instruments ultérieurs sont en cours d'examen.

II.a) Programme-cadre "Droits fondamentaux et justice" pour la période 2007-2013 (COM(2005)122); rapporteur: Inger SEGELSTRÖM

- "Programme de lutte contre la violence (Daphné) et de lutte contre la drogue"
- "Droits fondamentaux et de citoyenneté"
- "Justice pénale"
- "Justice civile"

II.b) Programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013 (COM(2005)123); rapporteur: Barbara KUDRYCKA

[1] JO C 172 du 18.6.1999, p. 1.

- "Fonds européen pour les réfugiés"
- "Fonds pour les frontières extérieures"
- "Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers"
- "Fonds européen pour le retour"

II.c) Programme-cadre "Sécurité et protection des libertés" pour la période 2007-2013 (COM(2005)124); rapporteur: Romano Maria LA RUSSA

- "Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme"
- "Prévenir et combattre la criminalité"

II.d) Autres programmes et instruments (avis de la commission LIBE)

- "Citoyens pour l'Europe" (COM(2005)116); rapporteur pour avis: Giusto CATANIA
- "Instrument de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures" (COM(2005)113); rapporteur pour avis: Stavros LAMBRINIDIS
- "Fonds de solidarité de l'Union européenne" (COM(2005)108)

III. Questions horizontales

L'approche globale de la Commission lorsqu'elle propose les trois programmes-cadres consiste à rationaliser les programmes en remplaçant "la multitude d'instruments et de lignes budgétaires en la matière". Cette approche vise à développer la transparence, l'efficacité et la flexibilité. La Commission a également annoncé que ces programmes-cadres seront identiques quant à leurs règles de fonctionnement et opérationnelles[1].

Cette approche soulève un certain nombre de questions horizontales qui concernent l'ensemble des programmes proposés.

- Toutes les activités sont-elles financées jusqu'ici et quelles sont celles qui revêtent pour le Parlement une importance et qui sont couvertes par les nouvelles propositions?
- La commission souscrit-elle à la répartition des activités financées entre les différents programmes-cadres?

Au demeurant, il se pose une série de questions générales portant sur la gestion et le contrôle de l'ensemble des programmes:

- La commission convient-elle que la majeure partie des fonds doit être assurée en vertu d'un régime de gestion partagée avec les États membres[2]?

[1] COM(2004)487, p. 19.

[2] Dans son avis à l'intention de la commission temporaire du Parlement, la commission LIBE a adopté le paragraphe suivant: "17. Fait valoir que l'introduction de la notion de "gestion partagée" (essentiellement gestion décentralisée des États membres) pour une partie des dépenses constitue un nouveau développement, la seule

- Les règles en matière de vérification, de contrôle et d'évaluation ainsi que les systèmes en place sont-ils pertinents?

- La commission souscrit-elle aux procédures proposées pour la mise en oeuvre des programmes (questions à décider dans le cadre de la comitologie, par la Commission et les États membres; procédure de comitologie)?

Tout en soutenant l'objectif général de la rationalisation et de la simplification, Mme Segelström, rapporteur sur le programme-cadre des droits fondamentaux et de la justice considère que la proposition actuelle de la Commission ne permet pas au programme Daphné (mesures de lutte contre la violence à l'égard d'enfants, des adolescents et des femmes) ni aux actions contre la toxicomanie incluses dans ce même programme, en dépit de leurs nombreuses différences, d'être gérés d'une manière efficace[1].

- La commission souscrit-elle à l'idée de faire de Daphné un programme spécifique distinct?

IV MOYENS FINANCIERS

En vertu du point 33 du IIA du 6 mai 1999, les programmes décidés en vertu de la procédure de codécision contiennent dans le texte juridique le montant total à dépenser en vertu du programme tout au long de sa durée. Les programmes décidés en vertu de la procédure de consultation ne figurent qu'à titre indicatif dans la fiche financière annexée à la proposition de la Commission. Leurs montants sont décidés sur une base annuelle dans le cadre de la procédure budgétaire, dans la limite des plafonds globaux disponibles.

Les chiffres proposés par la Commission pour les programmes se fondent sur les propositions initiales de la Commission relatives aux nouvelles perspectives financières[2]

---

exception importante étant jusqu'à présent le Fonds européen pour les réfugiés, lequel est déjà pour l'essentiel mis en œuvre par les États membres; étant donné les observations récentes de la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2003 sur le Fonds européen pour les réfugiés où la Cour critique notamment le faible environnement de contrôle dans les États membres, demande à la Commission d'assurer un environnement de contrôle approprié aux niveaux national et européen;"

[1] Le même avis a été officiellement partagé par la commission FEMM dans une lettre adressée au vice-président Frattini.

[2] COM(2004)101 et 487.

I. **PROGRAMME-CADRE DE SOLIDARITÉ ET DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES POUR LA PÉRIODE 2007-2013.**	a. Fonds pour les frontières extérieures; (COD)[7]	2.135,000[8]	**II.** **PROGRAMME-CADRE "DROITS FONDAMENTAUX ET JUSTICE" POUR LA PÉRIODE 2007-2013.**	a. Justice pénale; (CNS)	196,200	**III.** **PROGRAMME-CADRE "SÉCURITÉ ET PROTECTION DES LIBERTÉS" POUR LA PÉRIODE 2007-2013.**	a. "Prévenir et combattre la criminalité"; (CNS)	597,600
	b. Fonds européen pour les réfugiés; (COD)	1.102,800 + 68,600 (Mesures d'urgence)		b. Justice civile; (COD)	106,500		b."Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme"; (CNS)	137,400
	c. Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers; (CNS[9])	1.756,000		c. Droits fondamentaux et de citoyenneté; (CNS)	93,800		Crédits non dissociés pour a et b	10,000
							total	**745,000**
	d. Fonds européen pour le retour; (COD)	749 ,000		d. Programme de lutte contre la violence et de lutte contre la drogue; (COD)	135,400	**<u>montant total I + II + III 7.154,000</u>**		
	Crédits non dissociés[10] pour a - d	54,600		Crédits non dissociés pour a - d	11,100			
	total	**5.866,000**		total	**543,000**			

À la suite des propositions de la Commission relatives aux nouvelles perspectives financières, le Parlement a donné mandat à sa "commission temporaire sur les défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013" de définir ses priorités. Le rapport final contient un point 23, libellé comme suit:

"23. Retient l'achèvement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice comme l'une de ses priorités politiques pour la période d'application du prochaine cadre financier et note que la Commission a proposé une augmentation substantielle des fonds alloués à cet objectif; considère que l'enveloppe qu'il est proposé d'affecter à ce domaine, soit environ deux tiers des fonds prévus dans la rubrique 3 proposée, pourrait s'avérer insuffisante pour couvrir les besoins et les ambitions de l'Union européenne dans ce domaine, tels qu'ils ont été définis par le Parlement européen et par le Conseil; estime qu'une augmentation de 1 milliard EUR est nécessaire pour atteindre ses objectifs; estime de plus qu'une marge suffisante doit être ménagée à la rubrique 3 pour faire face aux besoins imprévus et aux frais nouveaux;"[1]

Dans cet ordre d'idées, les rapporteurs souhaiteraient poser les questions suivantes:

- La commission approuve-t-elle la proposition de répartition du montant global tant à l'intérieur des trois programmes-cadres qu'entre ces trois programmes et cette proposition reflète-t-elle ses priorités politiques?

- La commission soutient-elle l'idée de demander un relèvement du montant global affecté aux trois programmes-cadres selon les chiffres réclamés par le Parlement et celle d'une marge éventuelle, soumise à un accord entre le Parlement et le Conseil sur les nouvelles perspectives financières?

V. Méthodes de travail et calendrier

Les rapporteurs proposent de traiter les trois programmes-cadres comme un "seul dispositif". Ceci afin de garantir que la répartition finale des moyens financiers entre tous les programmes et le montant global reflète les priorités du Parlement. Cela s'avère également nécessaire si l'on veut être en mesure d'infléchir le contenu de ces programmes qui sera décidé par voie de consultation.

- La commission soutient-elle cette approche du dispositif unique?

En raison d'un agenda chargé (si les nouveaux programmes devaient débuter le 1er janvier 2007, la date idéale de leur adoption devrait être mars 2006 pour permettre la nécessaire préparation de leur mise en oeuvre) les rapporteurs proposent de tenter d'aboutir avec le Conseil à un accord en première lecture sur la totalité du dispositif.

- La commission convient-elle qu'il faut tenter de parvenir à un accord en première lecture?

[1] Résolution du Parlement européen sur les défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013 (2004/2209(INI)), adoptée le 8.6.2005.

En termes concrets, le calendrier sera le suivant:

23/24 novembre: deuxième échange de vues sur les programmes-cadres au moyen de documents de travail

Janvier: présentation de projets de rapports

Notes inframarginales concernant le tableau de la page 6:

[7] Procédure de codécision.
[8] Tous ces chiffres sont repris des COM(2005)122, 123, 124; ne fait référence qu'aux crédits d'engagement; exprimé en millions d'euros (3 décimales).
[9] Procédure de consultation.
[10] Dépenses techniques et administratives avec montant de référence; à l'exclusion des ressources humaines