

Fonds pour la sécurité intérieure: instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises 2014-2020

2011/0368(COD) - 15/11/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : créer, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, un **instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises**. Ce Fonds prendrait le relais du [programme spécifique sur la prévention et la lutte contre la criminalité](#) que le présent règlement abrogerait.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : les politiques liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ont connu une importance grandissante ces dernières années. Elles sont au cœur du projet européen visant à créer un espace sans frontières intérieures, dans lequel citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers peuvent entrer, circuler, vivre et travailler.

En matière de sécurité intérieure, des documents clés tels que la [communication de la Commission sur la stratégie de sécurité intérieure](#) ont défini des orientations claires quant à la direction à imprimer aux activités qui seront menées au cours des années à venir.

L'Union devrait être confrontée à des défis majeurs dans le domaine de la sécurité intérieure et devrait notamment poursuivre sa lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, le trafic de drogues, la corruption, la cybercriminalité, la traite des êtres humains et le trafic d'armes. Dans les années à venir, on peut s'attendre à ce que la criminalité transfrontière et organisée s'étende et devienne plus sophistiquée et plus internationale. Des actions nouvelles devront donc être menées afin de protéger plus efficacement les infrastructures critiques de l'Union, notamment contre les attentats terroristes, et de développer une approche européenne intégrée de la gestion des risques et des crises.

Pour pouvoir faire face à tous ces défis, il est essentiel d'intensifier les actions au niveau de l'Union pour protéger les citoyens contre des menaces de plus en plus transnationales et pour soutenir les activités opérationnelles des autorités compétentes des États membres, notamment en prévoyant un financement adéquat par l'Union.

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

ANALYSE D'IMPACT : l'évaluation constituant désormais un outil plus important dans le processus décisionnel, la présente proposition est étayée par des résultats d'évaluations, une consultation des parties intéressées et une analyse d'impact.

Les travaux préparatoires des futurs instruments financiers dans le domaine des affaires intérieures ont abouti à une **étude d'évaluation/analyse d'impact** qui rassemble les résultats d'évaluation disponibles concernant les instruments financiers existants et décrit les problèmes, objectifs et options envisageables, avec leur incidence probable, examinée dans l'analyse d'impact.

Sur la base de [cette étude](#), la Commission a rédigé un **rapport d'analyse d'impact** dont les principales conclusions peuvent se résumer comme suit :

- **il est nécessaire d'élargir le champ d'action du financement de l'Union dans le domaine de la sécurité intérieure**, y compris en ce qui concerne sa dimension extérieure ;
- il convient d'œuvrer dans le sens d'une **simplification des mécanismes d'octroi et d'une plus grande flexibilité**, notamment pour répondre aux urgences.

Parallèlement, les parties intéressées ont indiqué que tout futur mécanisme de financement devrait donc être conçu comme une structure globale, incluant : les services répressifs, les gardes-frontières et les douanes. La nécessité de recourir davantage aux agences de l'Union, comme EUROPOL et FRONTEX, a également été jugée importante, de même que la nécessité de prévoir un mode de gestion adapté au domaine des affaires intérieures (gestion partagée, avec un passage à une programmation pluriannuelle).

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

BASE JURIDIQUE : article 82, par. 1, article 84 et 87, par. 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La création du Fonds pour la sécurité intérieure nécessite l'adoption de **2 instruments législatifs qui, ensemble, constituent le Fonds**. Cette structure globale a été choisie en raison des obligations qui découlent du traité. En effet, il est juridiquement impossible d'élaborer une seule proposition législative globale créant un Fonds pour la sécurité intérieure, malgré la cohérence des objectifs poursuivis.

En conséquence, le Fonds pour la sécurité intérieure est créé sous la forme d'un cadre de financement global composé de deux actes séparés, mettant en place les différents volets du Fonds et définissant les objectifs, les actions éligibles et les dotations de chaque volet:

- le présent règlement mettant en place, dans le cadre du Fonds, le volet relatif à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises;
- [un règlement complémentaire](#) mettant en place le volet du Fonds relatif à la gestion des frontières et à la politique commune des visas.

La présente proposition est en outre complétée par un [instrument horizontal établissant des dispositions communes de mise en œuvre](#).

CONTENU : avec la présente proposition, la Commission établit un instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

En combinaison avec le futur règlement portant création de [l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas](#), le présent règlement crée le Fonds pour la sécurité intérieure pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2020.

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

- prévenir et combattre la criminalité transfrontière, la grande criminalité et la criminalité organisée, notamment le terrorisme, et renforcer la coordination et la coopération entre les autorités répressives des États membres et avec les pays tiers concernés ;
- renforcer la capacité des États membres et de l'Union à gérer efficacement les risques sécuritaires et les crises, et à se préparer et à protéger les personnes et les infrastructures critiques contre les attentats terroristes et les autres incidents liés à la sécurité.

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

1. prévenir et combattre la criminalité transfrontière, la grande criminalité et la criminalité organisée;
2. augmenter le degré de sécurité des citoyens et des entreprises dans le cyberspace;
3. prévenir le terrorisme et lutter contre la radicalisation et le recrutement des terroristes;
4. augmenter la capacité de protéger les infrastructures critiques dans tous les secteurs économiques;
5. renforcer la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes.

Ces priorités stratégiques, qui sont énoncées plus en détail en annexe au projet de règlement, doivent être prises en considération par les États membres lors de l'établissement de leurs **programmes nationaux pluriannuels**. Elles peuvent être modifiées à tout moment par une procédure simplifiée, par voie d'acte délégué, en cas d'apparition de nouveaux risques ou de nouvelles menaces.

En outre, pour créer des incitations supplémentaires, le taux de cofinancement de l'Union pour les mesures nationales mettant en œuvre au moins une de ces priorités stratégiques de l'Union, peut être porté à 90% au lieu de 75%, en vertu du [règlement horizontal](#).

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

Actions éligibles : les mesures concrètes financées par le présent règlement recouvrent les actions visant à renforcer les capacités opérationnelles des États membres, telles que les opérations transfrontières communes, l'échange des meilleures pratiques, l'essai et la validation de nouvelles méthodologies et technologies (pour réduire l'écart avec les travaux de recherche financés par l'Union dans le domaine de la sécurité), l'acquisition d'équipements et d'infrastructures techniques, la formation et les échanges de personnel, les activités d'analyse telles que les évaluations des risques et des menaces, ainsi que la mise en réseau.

Aide d'urgence et actions menées dans les pays tiers : des dispositions spécifiques sont en outre prévues dans la proposition et dans le règlement horizontal pour permettre à l'Union de prendre des mesures rapides et efficaces en cas d'incident lié à la sécurité ou d'apparition d'une menace nouvelle ayant ou susceptible d'avoir des conséquences graves pour la sécurité des personnes dans un ou plusieurs États membres (**situation d'urgence**). La mobilisation de cette aide d'urgence serait toujours décidée par la Commission, mais peut également être proposée par les États membres, les agences de l'Union, les organisations internationales ou le comité de l'article 71 (COSI) représenté par l'État membre qui exerce la présidence du Conseil.

L'aide d'urgence n'est pas limitée à l'Union, mais peut aussi couvrir des mesures qui sont prises dans les pays tiers ou qui concernent ces derniers. Généralement, les actions menées dans les pays tiers ou concernant ces derniers qui peuvent bénéficier d'un financement au titre du présent règlement, se concentrent sur les actions opérationnelles à court terme ayant une incidence directe sur la sécurité intérieure de l'Union, telles que :

- les opérations transfrontières communes,
- l'acquisition d'équipements techniques,
- les mesures d'échange et de formation,
- l'évaluation des menaces et des risques,
- l'aide financière accordée à des activités de sensibilisation et de communication.

Les actions dans les pays tiers sont surtout réalisées par la Commission, en gestion directe ou indirecte, conformément au règlement financier. Ces actions ne peuvent être directement axées sur le développement et doivent compléter, en fonction des besoins, l'assistance financière fournie par des instruments d'aide extérieure de l'Union, qui demeurent la principale source de financement pour aider les pays tiers à renforcer leurs capacités dans ces domaines. Lors de la mise en œuvre de ces actions, il conviendra de veiller à la parfaite cohérence avec les principes et les objectifs généraux de l'action extérieure et de la politique étrangère de l'Union à l'égard de la région ou du pays concerné. La complémentarité sera assurée grâce à une coordination accrue avec le Service européen pour l'action extérieure et la Commission.

Mise en œuvre : les dispositions spécifiques de mise en œuvre du présent règlement (y compris mesures d'urgence) sont fixées dans un règlement définissant les modalités d'application du présent instrument ([règlement horizontal](#)).

Recours aux agences pertinentes de l'UE : afin de mieux exploiter les compétences et l'expertise des agences de l'Union compétentes dans le domaine des affaires intérieures, la Commission envisage également de recourir à la possibilité qu'offre le règlement financier de confier, dans les limites des ressources disponibles conformément au présent règlement, l'exécution de certaines tâches auxdites agences, dans le cadre de leurs missions et en complément de leurs programmes de travail.

Pour les tâches relevant du présent instrument, cela concerne en particulier : i) EUROPOL, pour l'organisation d'équipes communes d'enquête ou une fonction de helpdesk Prüm, et ii) le CEPOL, pour l'élaboration et l'application de programmes de formation européens, de programmes thématiques et de modules communs, notamment pour le personnel des autorités répressives des pays tiers concernés.

Allocation indicative des fonds : le montant global de cet instrument comporte deux volets:

- le budget de l'Union (1,228 milliard EUR),
- les contributions, encore inconnues, des pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein), qui participent à cet instrument. Parmi les États membres, le Danemark ne participe pas au présent règlement et l'Irlande et le Royaume-Uni peuvent décider d'y participer, conformément à leurs protocoles respectifs.

Le montant total de 1,128 millions EUR est réparti selon une proportion de 50/50: les États membres obtiendront un montant indicatif de 564 millions EUR pour leurs programmes nationaux (gestion partagée), et pour les actions de l'Union, les actions d'urgence et l'assistance technique de l'Union, la Commission disposera du même montant indicatif dans le cadre de la gestion directe et indirecte.

Les critères retenus pour l'attribution des crédits disponibles aux États membres se rapportent aux principaux biens que les États membres doivent protéger:

- leur population,
- leur territoire,
- les personnes,
- les marchandises qui transitent par leurs aéroports et ports maritimes,
- les infrastructures critiques européennes désignées conformément au droit de l'Union,

- le produit intérieur brut des États membres (de façon inversement proportionnelle).

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la [proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel](#) propose d'allouer **4,648 millions EUR** (prix courants) au Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020. À l'intérieur de cette enveloppe globale, les ressources réservées à la mise en œuvre du présent règlement spécifique s'élèvent à **1,128 milliard EUR**.

À titre indicatif :

- 50% de ce montant (564 millions EUR) devraient être affectés aux programmes nationaux des États membres,
- les 50% restants (564 millions EUR) devraient être gérés centralement pour financer les actions de l'Union, les actions d'urgence et l'assistance technique.

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