PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

18.11.2005

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur le programme-cadre "Sécurité et protection des libertés" pour la période 2007-2013

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

Rapporteur: Romano Maria La Russa

I. L'évaluation générale du Programme :

A. CONTEXTE GENERAL ET FINANCIER :

« Donner sa pleine signification au concept de la citoyenneté européenne essentiellement par la réalisation d'un espace de Liberté, Sécurité et Justice » : telle est l'une des trois priorités définies par la Commission sur les perspectives financières 2007-2013. Depuis le Sommet de Tampere en 1999, l'Union s'est fortement impliquée à l'édification de cet espace LSJ, consacrée par le programme de la Haye en novembre 2004. Celui-ci indiquait clairement l'impératif d'une prévention accrue et d'une lutte intensifiée contre les différentes formes de criminalité - notamment le terrorisme - et d'une ardente obligation de faire passer la coopération en ces matières dans une phase plus opérationnelle, ce qui devrait se traduire par une augmentation sensible des moyens financiers de cette rubrique à l'intérieur des nouvelles perspectives financières.

Le « paquet » déposé sur la table par la Commission comprend trois programmes-cadres (« *Solidarité et flux migratoires* », «*Droits fondamentaux et Justice* », et « *Sécurité et protection des Libertés* ») pour un montant total de 7,154 milliards d'euros sur la période. Le programme général "*Sécurité et protection des libertés*" est doté de 745 millions d'euros, sa ventilation actuelle prévoyant d'attribuer 597 millions d'euros au programme spécifique « *Prévenir et combattre la criminalité* », 137 millions au programme « *Prévention, Préparation, Gestion des conséquences en matière de terrorisme* », et 10 millions d'euros de crédits non dissociés.

On rappellera toutefois que le programme "*Sécurité et protection des libertés*", faisant l'objet d'une simple mesure de consultation, voit son montant décidé sur une base annuelle dans le cadre de la procédure budgétaire : en conséquence, si le Parlement entend exercer un contrôle effectif sur ce programme, il devra faire preuve d'une vigilance constante.

B. UNE BASE LEGALE HYBRIDE :

Les deux objectifs majeurs contenus dans le programme général « *Sécurité et protection des libertés* » ont des bases juridiques différentes :

- le premier, en matière de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène, sera axé sur les trois thématiques du maintien de l'ordre, de la prévention de la criminalité et de la criminologie, et de la protection des témoins et des victimes ; il repose sur les articles 30, 31, 34 §2 c) et 39 du Traité UE.

- le second traitera de prévention, de préparation et de gestion des conséquences en matière de terrorisme, et confèrera une attention particulière à l'élaboration d'un cadre et d'un savoir-faire spécifiques en la matière ; il a pour base l'article 308 du Traité CE.

Seule cette double nature juridique a conduit à la ventilation en deux textes – qui par ailleurs sont fort complémentaires, notamment en matière de lutte anti-terroriste – reposant sur deux bases légales, et tous deux soumis à la consultation du Parlement.

C. OBJECTIFS GENERAUX :

Les principaux objectifs de la proposition de la Commission sont la mise en oeuvre d'une coopération opérationnelle efficace aussi bien dans la lutte contre le terrorisme - en ce compris les conséquences de ce phénomène - et la criminalité organisée, que dans le renforcement de leur prévention.

Il s'agit essentiellement :

1) pour le programme « *Prévenir et combattre la criminalité* » :

- de développer la coordination, la coopération et la compréhension mutuelle entre services répressifs, autres autorités nationales et services compétents de l'Union européenne.
- d'évaluer les mesures législatives et politiques arrêtées au niveau européen au regard de leur mise en oeuvre et de leur efficacité.
- de promouvoir des partenariats et stratégies *public-privé* en matière de prévention de la criminalité, de statistiques et de criminologie, ainsi qu'en matière de protection des victimes et témoins d'actes criminels.

2) pour le programme « *Prévention, Préparation, Gestion des conséquences en matière de terrorisme* » :

- de permettre l'établissement d'une approche coordonnée des États membres en matière de prévention des menaces terroristes potentielles et réelles, de préparation à cet égard et de gestion des crises et de leurs conséquences.
- de procéder aux opérations de recensement et d'évaluation, dans les secteurs public et privé, des vulnérabilités persistantes au niveau de l'Union.
- de se focaliser sur l'intégration d'aspects spécifiques de sécurité et de répression dans le système d'alerte rapide et de gestion des crises.

La valeur ajoutée de ces instruments est de produire les bases d'une coopération efficace entre les autorités répressives et les autres autorités compétentes, avec l'objectif de voir les Etats membres en mesure de mettre en place des niveaux minimum de mesures de protection contre le crime et la menace terroriste. L'objectif final est d'éliminer tout point faible dans l'Union et dans ses infrastructures critiques qui pourrait être exploité par le crime organisé.

II. Les besoins essentiels : clarté et coordination

A. DE NECESSAIRES ECLAIRCISSEMENTS :

…SUR LE CONTROLE EXERCE PAR LE PARLEMENT **:**

Ce nouveau programme-cadre représentera une avancée importante s'il fait la preuve, conformément à l'approche globale de la Commission, de sa capacité de rationalisation et de simplification de la situation actuelle, caractérisée par une multitude de petites lignes budgétaires qui empêchent de fait d'atteindre une efficacité maximale.

Il est néanmoins nécessaire d'avoir une idée claire des conséquences qu'aura cette approche sur le contrôle politique et budgétaire qu'exerce le Parlement européen : la Commission doit

avancer des propositions concrètes pour garantir la protection des libertés fondamentales et assurer au Parlement européen la possibilité d'un véritable contrôle démocratique sur l'ensemble de ce programme : en effet - comme l'ont souligné les rencontres interparlementaires des 17 et 18 octobre derniers - nos assemblées nationales et communautaire portent la responsabilité d'exercer un contrôle qui évite de transformer la légitime préoccupation du Conseil d'apporter une réponse appropriée aux menaces modernes en une menace elle-même contre les libertés individuelles.

- *Quelles sont donc les garanties accordées au Parlement européen, qui entend bien exercer cette mission, tout spécialement en matière antiterroriste, dans un cadre qui rende son action transparente, efficace, et proportionnée* ?

***…SUR LES MESURES DE GESTION DES PROGRAMMES* :**

Si la dimension de décentralisation de l'application du programme général est majeure, elle doit être accompagnée de mécanismes de gestion adéquats : les règles en matière de vérification, de contrôle et d'évaluation doivent être prévues ou adaptées, de même que, par souci de transparence, l'accès aux résultats et leur diffusion aux acteurs opérationnels. Une communication efficace et dans des délais "utiles" avec l'ensemble des services (publics ou privés) et institutions nationales et communautaires agissant en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme est une dimension cruciale de l'évaluation et du fonctionnement de ces programmes.

Les dispositions communes en matière de gestion doivent faciliter le soutien apporté dans les États membres aux projets novateurs susceptibles d'être transférés au niveau européen avec un effet de levier, leur aspect communautaire – ou à défaut, centralisé – est donc crucial.

- *Il est donc légitime de se demander si la Commission a prévu (ou rejeté, auquel cas pourquoi ?) la création d'une Agence Exécutive pour gérer ces programmes*.

B. LES ENJEUX DE LA COORDINATION :

LE NIVEAU DE COORDINATION DES MESURES…

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, les infrastructures critiques constituent un champ particulièrement vulnérable, auquel la Commission s'attaque à bras le corps, via un grand nombre d'initiatives récentes ou à venir. Ces dernières visent à développer un cadre et un savoir-faire particuliers en matière de sécurité, qui vont au-delà des concepts généraux de protection civile, et de développer des plans d'intervention appropriés sur la base de standards techniques communs.

De même, le programme « *prévenir et combattre la criminalité* » prévoit un renforcement de la coopération entre les autorités nationales répressives et autres organes compétents de l'Union (particulièrement EUROPOL et le CEPOL) afin de répondre au besoin d'un échange rapide et efficace d'informations critiques.

De toute évidence, l'enjeu majeur du programme, clé de sa réelle efficacité, tiendra à son rapport opérationnel et à son éventuelle articulation avec les autres instruments majeurs contenus dans la stratégie globale que la Commission doit présenter avant la fin 2005.

On pense essentiellement : au centre de coordination de crise "*ARGUS*" et son système d'alerte rapide (qui gèrera les opérations coordonnées de réaction instantanée, communes à tous les types de catastrophe, et mettra tous les réseaux de communication d'alerte aux menaces contre la sécurité et la santé publiques en commun), mais aussi aux deux instruments qui complètent la stratégie du Conseil et de la Commission en matière de prévention, de préparation et de réponse aux attaques terroristes :

1. le Programme Européen de Protection des Infrastructures critiques (EPCIP) dont l'objectif rentre pleinement dans le double cadre de ces programmes spécifiques, puisqu'il recouvre des mesures préventives d'expertise et de diagnostic mais aussi de protection des sites.

2. le réseau d'information d'alerte précoce des infrastructures critiques (CIWIN).

- *On peut légitimement se demander, face à cette multiplication d'instruments qui risquent de se superposer, pourquoi la nécessité d'une vision globale du problème n'a pas poussé la Commission à procéder à une réorganisation de ses initiatives sous un seul programme de "Protection civile contre les catastrophes majeures"* ?

- *La Commission pourrait-elle nous rassurer sur une certaine cohérence de pilotage, car à quoi sert de ramasser et de simplifier le tableau de bord si l'on reste plusieurs à tenir le volant* ?

…ET SES REPERCUSSIONS BUDGETAIRES :

- *Comment dans ces conditions établir un rapport coût/efficacité sérieux tant que le périmètre exact du programme reste dans le flou* ?

La Commission semble avancer lentement sur la voie de la clarification, et si aujourd'hui on semble exclure l'intégration financière d'ARGUS mais envisager sérieusement celle de l'EPCIP dans le présent programme, aucune information définitive en la matière ne nous assurée. Cette double réponse conditionne pourtant grandement l'appréciation de l'enveloppe budgétaire qui lui est consacrée, et la Commission ferait oeuvre utile en faisant la lumière sur ces deux questions.

On sait déjà que pour le second programme « *prévention et lutte contre la criminalité* » - pourtant mieux doté - l'échelle des ressources a été principalement évaluée sur la base des programmes de financement précédents, comme AGIS, dont le succès était tel qu'en 2003 il ne pouvait honorer qu'un gros tiers des demandes qui lui étaient adressées.

- *Quel est par ailleurs le champ exact des partenariats public/privé possiblement couverts par ce programme* ?

- *Si les Etats membres ont la responsabilité de financer la mise aux nouvelles normes de sécurité des infrastructures critiques dont ils ont la responsabilité, lorsque les opérateurs privés faisant l'objet d'un diagnostic négatif se déclareront dans l'incapacité technique et/ou financière de procéder à cette mise à niveau, qui prendra ses responsabilités ?*

Ce n'est donc pas sur ce qui est clairement établi par ces deux programmes spécifiques que se cristallise le débat, mais sur **un choix majeur**: leur laisser comme seule prérogative supplémentaire un rôle de "voiture-balai" financière d'initiatives communautaires (dont la nature juridique est soit confuse, soit hybride) en matière de protection civile, ou bien inclure dans leur champ des mesures spécifiques "phares" comme ARGUS et l'EPCIP.

- Dans le premier cas, on voit mal la Commission s'écarter de ses premières estimations financières qui, en ce qui concerne le programme «*Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme*», confine à l'anecdotique.
- Mais le second n'aura que peu de chance d'être crédible et efficace sans une augmentation sensible des montants alloués, augmentation qui ne saurait provenir d'une diminution des sommes dévolues aux autres programmes généraux de la Commission «*Droits fondamentaux et justice» et «Solidarité et gestion des flux migratoires*», mais au contraire d'une augmentation globale de la dotation telle que réclamée par le rapport BÖGE et appuyée par l'avis Deprez en commission LIBE.

CONCLUSION :

La Commission a résolument tourné le dos à l'immobilisme, et son effort global, conformément aux conclusions du Conseil, pour renforcer et rationaliser un dispositif européen intégré de gestion des crises (y compris terroriste) doit être salué : reste à transformer l'essai en présentant, avant la fin de l'année, une stratégie globale cohérente, homogène, lisible, et potentiellement performante.

L'enjeu est de taille, car la forte sensibilité de l'opinion publique aux différentes formes de catastrophes fournit ici à l'UE une opportunité de mettre en valeur ses capacités d'initiative, d'organisation, de solidarité, et d'apport d'une véritable "plus-value", visible au quotidien dans son aspect prévention, vitale en cas d'urgence avérée.