



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.6.2011
COM(2011) 318 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**sur l'évaluation à mi-parcours du programme-cadre «Sécurité et protection des libertés»
(2007-2013)**

1. INTRODUCTION

La présente communication consiste en l'évaluation à mi-parcours du programme-cadre «Sécurité et protection des libertés (2007-2013)», composé des deux programmes «Prévenir et combattre la criminalité (ISEC)» et «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité (CIPS)».

Le programme ISEC a pour objectif de prévenir et de combattre la criminalité, organisée ou autre, en particulier le terrorisme, la traite des êtres humains et les crimes contre les enfants, le trafic illicite de drogue et le trafic illicite d'armes, la corruption et la fraude. Le programme CIPS concerne les infrastructures critiques et autres questions de sécurité, y compris les questions opérationnelles dans des domaines tels que la gestion de crise, l'environnement, la santé publique, les transports, la recherche et le développement technologique.

Conformément aux décisions pertinentes du Conseil, la Commission doit soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation intermédiaire sur les aspects qualitatifs et quantitatifs des programmes et les résultats obtenus¹. Afin de s'acquitter de cette obligation, la Commission a commandé une étude réalisée par Economisti Associati². Cette étude est basée sur des entretiens et des réunions organisés avec 155 homologues originaires de 23 États membres ainsi que sur des enquêtes menées sur l'internet auprès de 190 entités des 27 États membres. En outre, la Commission a tenu compte des recommandations formulées dans le rapport des Amis de la présidence sur le programme ISEC, lancé à l'automne 2009 par la présidence suédoise, avec la participation multidisciplinaire de 16 États membres.

Ce rapport couvre la période 2007 – 2009, ainsi que les données provisoires relatives à 2010, et vise à évaluer les aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre des programmes et les résultats obtenus. Il repose sur une cartographie précise des activités des programmes, sur l'analyse des résultats obtenus par les projets financés et sur l'examen des instruments et mécanismes de mise en œuvre, afin d'identifier d'éventuelles mesures correctives.

Budget et modèle de gestion

S'étendant sur la période 2007 – 2013, l'ISEC est doté d'un budget total d'environ 600 000 000 EUR, et le CIPS, d'une enveloppe de 140 000 000 EUR. Au cours de la période 2007 – 2009, l'ISEC s'est vu allouer **167 000 000 EUR**, et le CIPS, **46 000 000 EUR**. Les programmes sont mis en œuvre au moyen de programmes de travail annuels (PTA), qui fixent les priorités thématiques et/ou sectorielles. La mise en œuvre est réalisée conformément à la **gestion centralisée directe**, c.-à-d. que toutes les activités de programmation et les activités opérationnelles sont effectuées par la Commission européenne (CE), qui en assume l'entière responsabilité.

Il convient de noter que les fonds ont été alloués non pas selon une répartition prédéfinie, mais en fonction de la demande constatée. Par conséquent, l'allocation budgétaire ne reflète pas nécessairement les priorités établies par la Commission dans ses documents de programmation. De plus, dans certains domaines, en conséquence de la faiblesse de la

¹ Décision 2007/125/JAI, article 15, paragraphe 3, point c) et décision 2007/124/CE, Euratom, article 14, paragraphe 3, point c), JO L 58 du 24.2.2007.

² Voir rapport du 21.9.2010.

demande, le budget initialement prévu n'a pu être entièrement attribué et les fonds ont été affectés à d'autres domaines dans lesquels la demande était plus forte. Cela prouve, d'une part, que la gestion du programme est suffisamment souple pour répondre aux demandes de financement et, d'autre part, qu'il n'a pas toujours été possible de faire parfaitement coïncider le financement de l'UE et les priorités d'action préétablies. Si les appels à propositions CIPS et ISEC tiennent effectivement compte des priorités d'action, l'allocation budgétaire réelle dépend en grande partie de la thématique et de la qualité des propositions soumises par les demandeurs.

Instruments financiers

Le financement est principalement assuré sous la forme de *subventions à l'action* attribuées sur la base d'appels à propositions. Trois types de subventions sont utilisés, à savoir:

- i) les subventions à l'action destinées à cofinancer des initiatives spécifiques, attribuées par l'intermédiaire d'appels à propositions (AAP) ouverts;
- ii) les subventions à l'action octroyées par l'intermédiaire d'AAP restreints, réservés aux entités du secteur public avec lesquelles des «conventions-cadres de partenariat» (CCP) ont été établies; et
- iii) les subventions de fonctionnement destinées à soutenir les activités des organisations non gouvernementales (ONG) à dimension européenne.

Les autres canaux de financement incluent: *les marchés publics*, impliquant des appels d'offres ouverts, et les *arrangements administratifs* avec le Centre commun de recherche (CCR).

Les agences de l'UE, financées par une subvention de l'UE, ne peuvent déposer de demande au titre de ces programmes pour les activités dont elles sont responsables, car cela constituerait un double financement. EUROPOL n'étant devenu une agence de l'UE que le 1^{er} janvier 2010, il a reçu avant cette date, en sa qualité d'entité juridique intergouvernementale, des fonds pour mener à bien un certain nombre de projets. Toutefois, les agences de l'UE peuvent participer aux projets, à condition qu'elles supportent leurs propres frais.

2. SOUTIEN FINANCIER

2.1. Activités

Durant la période 2007 – 2009, les programmes ont soutenu, au total, près de **400 projets** et financé environ **150 marchés publics**, pour une valeur totale de **213 000 000 EUR**. Les montants alloués aux programmes ISEC et CIPS ont représenté respectivement 167 000 000 EUR et 46 000 000 EUR. La majeure partie des fonds a été allouée sous la forme de quelque 280 subventions à l'action (61 % des ressources totales), suivies par les subventions CCP (24 % des fonds) et, enfin, par les marchés publics (environ 10 % des fonds).

Nature des activités

Les programmes apportent un soutien à un *large éventail d'activités*, de la formation à l'achat de matériel et de la préparation de publications techniques à l'assistance apportée aux opérations de police transfrontalières (y compris les équipes communes d'enquête).

Dans le cas de l'*ISEC*, les projets se concentrent globalement sur cinq domaines principaux, à savoir

- i) *les outils et les infrastructures*, résultat principal pour 22 % des projets,
- ii) le soutien aux *activités des services répressifs* (18 %),
- iii) les programmes de *formation* (17 %),
- iv) *les publications* (17 %), et
- v) *les conférences* (14 %).

Pour le *CIPS*,

- i) 23 % des projets comportent un volet relatif à *la coopération et à la coordination opérationnelles*,
- ii) 15 % sont centrés sur *le développement et la création de réseaux*,
- iii) 49 % des projets portent sur le *transfert de technologie et de méthodologie* et
- iv) 44 % traitent d'*activités d'analyse*.

Cohérence avec les objectifs et les priorités

Pour l'*ISEC*, la base juridique définit quatre objectifs, dont deux se réfèrent à des approches opérationnelles (élaboration de méthodes horizontales de prévention de la criminalité et développement de la coopération entre les services répressifs et autres organismes) et deux concernent des groupes spécifiques de bénéficiaires (développement des meilleures pratiques en matière de protection et de soutien apportés aux témoins et aux victimes d'actes criminels). De nombreux projets visent plus d'un objectif, la grande majorité se concentrant sur les méthodes horizontales de prévention de la criminalité (visées par 79 % des projets) et/ou sur la coopération entre les services répressifs et d'autres organismes (74 %). La protection des victimes d'actes criminels et la protection des témoins suscitent globalement beaucoup moins d'intérêt et sont l'objet de, respectivement, 14 % et 3 % des projets.

Pour le *CIPS*, il est fait référence à sept objectifs, regroupés en deux grandes catégories, à savoir la prévention et la préparation des risques et la gestion des conséquences. Les trois quarts des projets couvrent ces deux objectifs généraux. Globalement, la prévention et la préparation sont visées par 92 % des projets, tandis que la gestion des conséquences est un objectif poursuivi par 63 % d'entre eux.

Les deux programmes ont un *degré élevé de transnationalité*. Les projets transnationaux représentent 80 % des projets relevant de l'*ISEC* et 64 % des projets *CIPS*. L'orientation transnationale des programmes est généralement très appréciée par les parties prenantes, pour

qui il est particulièrement important de pouvoir essayer de nouveaux accords de coopération ou, dans de nombreux cas, s'appuyer sur une coopération qui existe déjà de longue date. En fait, les résultats de l'enquête révèlent que 90 % des bénéficiaires envisagent de *poursuivre la coopération transnationale à l'avenir*, indépendamment de toute autre participation aux programmes. Ce fait est positif en ce qu'il souligne, d'une part, l'impact opérationnel des programmes dans les États membres et, d'autre part, leur contribution à la mise en place d'une approche transnationale.

Groupes cibles

Les programmes sont destinés à un public varié, allant des agents des services répressifs aux membres des organisations de la société civile, et des chercheurs aux hommes de loi.

Les *agents des services répressifs* sont le principal groupe demandeur dans le cadre des programmes ISEC et CIPS; ils représentent, respectivement, 38 % et 41 % des participants aux projets financés au titre des programmes. En ce qui concerne l'ISEC, les autres groupes demandeurs importants incluent les *ONG et autres organisations de la société civile* (12 % des participants) et les *représentants des pouvoirs publics en général* (8 %). Les représentants des pouvoirs publics (en particulier ceux qui travaillent pour des agences dans le domaine de la sécurité et de la sûreté) sont un groupe demandeur important également pour le CIPS (19 %), suivis par les *représentants du secteur privé* (10 %). De nombreux projets financés par les programmes ont été simultanément traités par plusieurs groupes demandeurs, *contribuant ainsi à une meilleure compréhension mutuelle et un partage des expériences*. À cet égard, trois types de liens sont particulièrement pertinents:

- (i) le lien services répressifs/pouvoir judiciaire, très courant dans les projets ISEC;
- (ii) le lien public/privé, particulièrement bien développé dans le cadre du CIPS; et
- (iii) le lien pratique/science, qui concerne les deux programmes.

Tous les groupes susmentionnés sont des groupes cibles, mais les pourcentages indiqués reflètent le nombre et la qualité des demandes effectivement reçues au titre des appels à propositions.

Couverture géographique

En général, la répartition géographique des projets est assez inégale, un nombre relativement restreint de pays jouant un rôle de premier plan. Dans le cas de l'ISEC, quatre pays (Allemagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) représentent environ 48 % de l'ensemble des projets et 51 % de la valeur des projets. Le degré de concentration est encore plus important dans le cas du CIPS, deux pays seulement (Italie et Espagne) représentant 48 % des projets et 60 % de la valeur des projets.

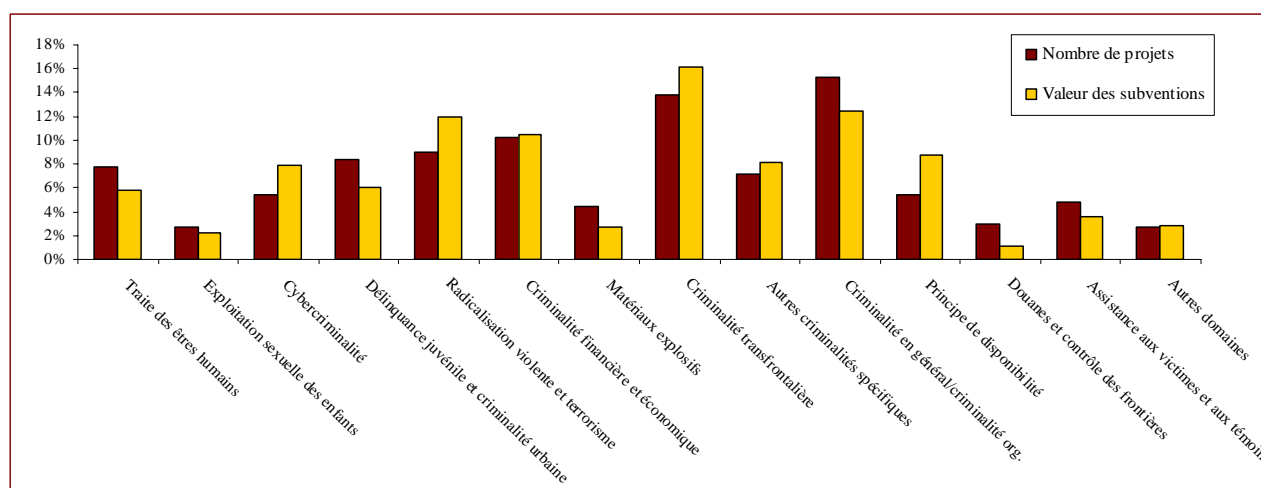
La nature des propositions soumises et approuvées est un facteur qui permet d'expliquer la répartition géographique des initiatives ISEC/CIPS, en particulier en termes de valeur. Par exemple, dans le cas de l'ISEC, les actions liées à la mise en œuvre du traité de Prüm (impliquant parfois l'achat de matériel), au soutien aux équipes communes d'enquête ou à la création de réseaux complexes (par exemple, réseau CRF.NET) nécessitent généralement des subventions d'un montant plus élevé. Dans le cas du CIPS, la taille des projets est le plus souvent fonction de la nature des organismes bénéficiaires: ainsi, les grands projets sont

souvent proposés par des entités commerciales et/ou des instituts de recherche, alors que les projets soutenus par des entités publiques sont comparativement de moindre envergure.

2.2. Adéquation du soutien financier fourni par les programmes

Pour le programme ISEC, le tableau suivant indique le niveau d'intervention dans les différents domaines. Pour la période couverte, les activités du programme correspondent bien aux priorités et politiques de l'UE.

Figure 1: Subventions ISEC – Répartition par domaine d'intervention des 334 projets financés



En 2008, l'UE a adopté un plan d'action relatif à l'amélioration de la sécurité des explosifs, à la base du financement de nombreux projets. En ce qui concerne la question des menaces CBRN (chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires), sur proposition de la Commission, l'UE a adopté en 2009 un plan d'action CBRN qui constitue la base de nombreuses initiatives financées par l'ISEC (projets et études). Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action CBRN, en raison de l'importance stratégique de ce dernier, la Commission s'est engagée à mettre à disposition une somme maximale de 100 000 000 EUR jusqu'en 2013. En outre, les mesures anti-radicalisation revêtent une importance stratégique pour l'UE, comme le souligne le plan d'action de l'UE sur la radicalisation et le programme de Stockholm, qui place sur cette question un accent tout particulier.

Les priorités initiales du programme ISEC ont été *réaffirmées* dans la communication de la Commission du 22 novembre 2010 sur la *stratégie de sécurité intérieure en action* (ci-après la «stratégie de sécurité intérieure») dans le cadre des objectifs stratégiques futurs et des actions prioritaires dans le domaine de la sécurité intérieure. La Commission veillera à ce que les futurs programmes de travail restent aussi proches que possible de la stratégie de sécurité intérieure.

De plus, ces priorités correspondent dans une large mesure aux priorités recensées dans le plan d'action de La Haye et dans le plan d'action de Stockholm. En ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée, l'ISEC a soutenu des activités qui ont contribué à la mise en œuvre du «concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée», adopté par la Commission en 2005 dans le cadre du plan d'action de La Haye. Par exemple, en mai 2007, la Commission a pris la décision de proposer une série de mesures visant à mieux coordonner la lutte contre la cybercriminalité, à la fois entre les services répressifs et également entre les services répressifs et le secteur privé. L'ISEC a par la suite financé deux projets relatifs aux

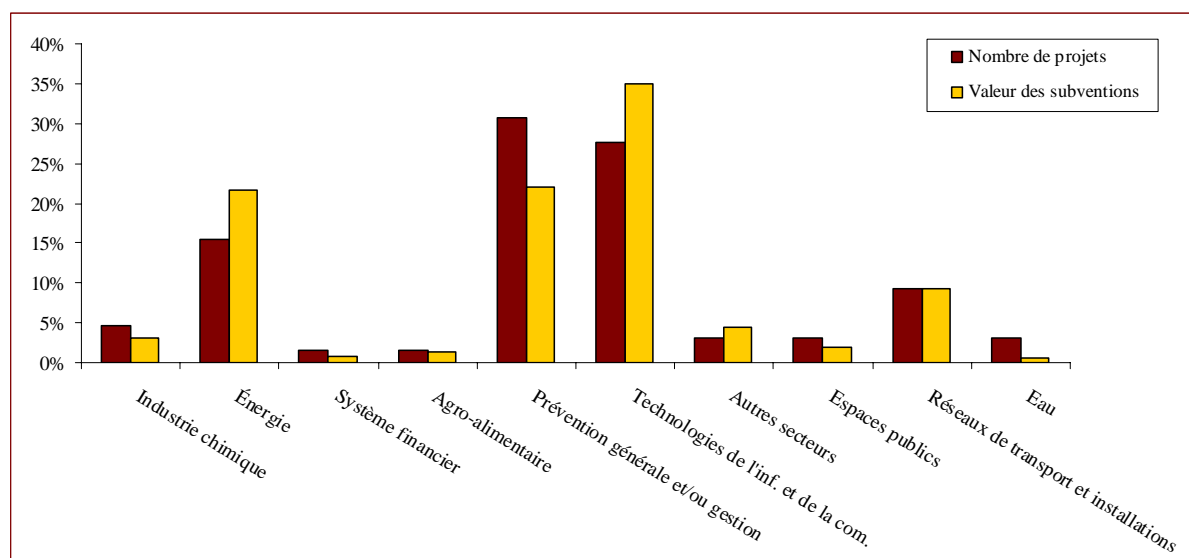
enquêtes en matière de cybercriminalité et diverses conférences et ateliers spécialisés destinés aux agents des services répressifs. Le programme ISEC a financé la création de la coalition financière contre la pédopornographie, qui permet aux émetteurs de cartes de crédit, aux services répressifs et aux fournisseurs d'accès internet de travailler ensemble pour éliminer la pédopornographie commerciale en prenant des mesures visant les systèmes de paiement utilisés pour financer ces opérations illégales.

Le domaine du «principe de disponibilité», en vertu duquel les informations dont disposent les services répressifs d'un État membre devraient également être accessibles aux autorités compétentes équivalentes des autres États membres, n'a pas attiré autant de projets que prévu. Cela peut s'expliquer par le fait que le présent rapport couvre la période 2007-2009, qui correspond au début de la mise en œuvre de la décision Prüm³ (date limite de mise en œuvre, août 2011). Il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur l'impact du financement ISEC dans ce domaine, en particulier dans la mesure où la décision Prüm n'a été adoptée qu'en juin 2008 et où les projets pertinents financés sont en cours. Toutefois, une première analyse suggère que le programme ISEC soutient la mise en œuvre de la décision Prüm.

Comme réaffirmé dans la stratégie de sécurité intérieure, la coopération policière transfrontalière et, en particulier, la mise en place d'équipes communes d'enquête sont et resteront très importantes pour la lutte contre la criminalité organisée internationale.

Pour le programme CIPS, le niveau d'intervention dans les différents domaines est le suivant.

Figure 2: Subventions CIPS – Répartition par domaine d'intervention des 65 projets financés



Cette répartition correspond aux priorités et aux politiques convenues dans le domaine de la protection des infrastructures critiques⁴, confirmées dans le programme de Stockholm. La communication de la Commission du 22 novembre 2010 a réaffirmé l'importance globale de

³ Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

⁴ Par exemple, EPCIP, directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.

la protection des infrastructures critiques, en particulier pour les secteurs de l'énergie, des transports et des TIC.

La Commission veillera à ce que les futurs programmes de travail dans ce domaine restent étroitement alignés sur la stratégie de sécurité intérieure.

3. RESULTATS: PRINCIPALES REALISATIONS

3.1. Données et exemples

En général, les projets soutenus par les programmes *ont en grande partie fourni les résultats attendus*. Toutefois, l'on s'attend à ce qu'environ deux tiers des projets n'utilisent pas tous les fonds disponibles, principalement en raison d'une surestimation initiale des coûts, mais aussi en raison de l'annulation de certaines activités. En outre, il est possible que la relative longueur des procédures administratives de traitement des demandes, qui ne sont généralement pas alignées sur les procédures budgétaires administratives des États membres, ait eu un impact négatif sur le nombre total de demandes reçues. En conséquence, *les deux programmes présentent, chaque année, une situation de sous-utilisation de leurs crédits de paiement*.

Néanmoins, les **résultats** recherchés et obtenus reflètent la nature variée des projets financés, allant de résultats opérationnels (par exemple, arrestations, saisies, etc.) à des résultats moins tangibles, tels que la sensibilisation ou l'élaboration de nouvelles approches. Les résultats les plus communément obtenus sont *la création et l'adoption de nouveaux outils et méthodologies, tels que des bases de données et la diffusion des meilleures pratiques*, mais de nombreux projets ont également contribué à *renforcer les connaissances sur des questions et/ou solutions spécifiques*. Bien que ce soit rarement l'objectif principal visé, une meilleure compréhension mutuelle des politiques et des systèmes juridiques et administratifs entre les États membres est également un «produit secondaire» commun très apprécié de nombreux projets. Dans certains cas, les projets ayant une orientation opérationnelle ont obtenu des résultats très concrets (exemples ci-dessous). Globalement, *les résultats ont été atteints dans une mesure satisfaisante*, les attentes initiales ayant été satisfaites pour 60 % des projets et dépassées pour 34 % des projets.

Exemples de résultats des projets dans divers domaines

Coopération policière. Une opération douanière conjointe impliquant plusieurs pays a permis la saisie de 4,5 tonnes de cocaïne. Un autre projet a soutenu une opération internationale contre la traite des enfants. L'opération n'est pas encore terminée, mais à la mi-2010, 26 des quelque 90 suspects ayant fait l'objet d'une enquête avaient déjà été inculpés. De même, une autre opération visant des gangs d'Europe de l'Est impliqués dans l'immigration clandestine a conduit à l'arrestation de quelque 90 personnes.

Compréhension mutuelle. Il s'agit généralement d'un résultat secondaire, mais néanmoins important. Par exemple, les projets visant la constitution de réseaux (tels que le réseau ATLAS des unités antiterrorisme européennes et le réseau des cellules de renseignement financier (CRF)) ont joué un rôle important dans l'approfondissement des connaissances sur les différents systèmes et cadres juridiques existant dans les divers États membres. Dans ces cas, les premiers contacts et les tentatives de mise en réseau ont débouché sur des structures solides et permanentes. Il en va de même, dans le domaine du terrorisme, pour les études réalisées sur des sujets en rapport avec la radicalisation.

Coopération transfrontalière. Comme exemple d'**équipe commune d'enquête**, citons le projet «*COSPOL FII*», visant à traiter la migration irrégulière en provenance d'Europe de l'Est et à démanteler les gangs criminels impliqués. Les projets ont consisté en quatre opérations impliquant des actions coordonnées dans 10 pays, qui ont conduit à plus de 90 arrestations, à l'interception d'immigrants clandestins aux frontières extérieures de l'UE et à la saisie d'espèces, de véhicules, de faux documents, de matériel, etc. Comme exemple d'activité transfrontalière coordonnée visant à lutter contre le trafic illicite de drogue, citons le projet «*MAOC-N*» (*Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics*) qui a contribué à la saisie de 52 tonnes de cocaïne et de 47 tonnes de cannabis depuis 2007. En outre, dans le domaine du **partage de renseignements et d'informations**, des résultats importants ont été obtenus grâce aux divers projets relatifs au traité de Prüm, tels que «*Intégration de Prüm dans la législation de l'Union européenne*», et «*Développement d'applications logicielles permettant et améliorant l'échange de données et la comparaison des données sur les profils ADN et des données sur l'identification des véhicules*» et «*Extension de l'interface de communication nationale NG SIS II*».

Assistance aux victimes. Le projet «*Réseau de soutien aux victimes de crime*» a mis en place, dans tout le pays, 15 centres qui, jusqu'à présent, ont réalisé quelque 37 000 interventions (assistance juridique, soutien psychologique etc.). De même, le projet sur la «*Mise en œuvre de messages pour un système de contrôle intégré dans les cas de violence sexuelle et domestique*» a contribué à la prévention efficace de la violence sexuelle. Les statistiques indiquent une réduction significative du nombre de victimes de violence sexuelle dans chaque pays.

Sensibilisation des parties prenantes et des décideurs politiques à des sujets précis. De nombreux projets ont consisté essentiellement à organiser des conférences, des forums et des colloques, parfois sur une base annuelle. On peut citer comme exemples le colloque international des démineurs et enquêteurs spécialistes des bombes, les forums sur la cybercriminalité et l'école d'été sur la lutte contre la corruption. Cette catégorie de résultats comprend également des études visant à approfondir les connaissances sur des sujets spécifiques, dont certaines, parmi les plus importantes, du CCR sur i) «*l'identification et l'évaluation des infrastructures européennes critiques*» et ii) le «*programme d'évaluation de la surveillance radiologique du trafic illicite*».

Le programme CIPS a financé les actions préparatoires à l'établissement et aux opérations du **réseau d'alerte concernant les infrastructures critiques** (CIWIN). Environ 700 000 EUR ont été alloués à ces fins dans le cadre de marchés publics.

Impact. La majorité des projets financés par les programmes sont encore en cours d'exécution ou viennent d'être achevés, et l'évaluation de l'impact ne peut donc être que provisoire. La réalisation de **changements dans les procédures/pratiques opérationnelles** apparaît comme l'impact le plus fréquent (il s'agit d'un effet attendu de 87 % des projets), mais la majorité des projets devrait également déboucher sur un **renforcement des capacités** et aider à **façonner le débat politique**. La contribution de nombreux projets à la **mise en œuvre de politiques ou textes législatifs spécifiques de l'UE** est particulièrement importante. Il s'agit notamment de la décision Prüm (largement soutenue par l'ISEC), de la décision-cadre du Conseil sur la violence contre les enfants⁵ (appuyée par des études et des projets opérationnels), de la décision sur les renseignements financiers⁶ (appuyée par le financement du réseau

⁵ DÉCISION-CADRE 2004/68/JAI DU CONSEIL du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie.

⁶ Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

CRF.NET)⁷ et du programme européen pour la protection des infrastructures critiques⁸ (auquel plusieurs projets CIPS ont contribué).

Durabilité. 70 % des bénéficiaires ayant reçu une subvention estiment qu'il leur sera difficile d'assurer la durabilité des résultats de leur projet en cas d'arrêt du financement de l'UE. C'est en grande partie la conséquence de la récente crise financière qui menace les *budgets de nombreux organismes publics* et pourrait empêcher les dépenses nécessaires au maintien et/ou au développement des résultats obtenus avec le soutien des programmes.

Visibilité et réputation. L'ISEC et, en particulier, le CIPS, sont *assez bien connus dans les milieux professionnels concernés*, même si environ un quart des personnes interrogées estime que les informations sur les programmes restent limitées et qu'elles ne sont pas suffisamment diffusées auprès du public potentiellement intéressé. Les journées d'information organisées en 2008 et 2009 ont contribué à la diffusion d'informations sur les programmes, même si les bénéficiaires ont indiqué que d'autres activités de sensibilisation seraient les bienvenues.

Problèmes de mise en œuvre

Environ 75 % des projets étudiés ont rencontré, au cours de leur mise en œuvre, divers types de difficultés qui ont porté préjudice, à des degrés divers, à l'obtention des résultats prévus, par exemple des retards dans l'approbation des projets et la finalisation des conventions de subvention qui ont eu une incidence sur *la planification des ressources et le calendrier de mise en œuvre* des bénéficiaires. Parmi les autres difficultés rencontrées par les bénéficiaires, citons les frais imprévus/plus élevés que prévu, l'engagement insuffisant des partenaires du projet, des hypothèses erronées et autres changements survenus au cours de la mise en œuvre et ayant nécessité une révision des activités et/ou des résultats prévus.

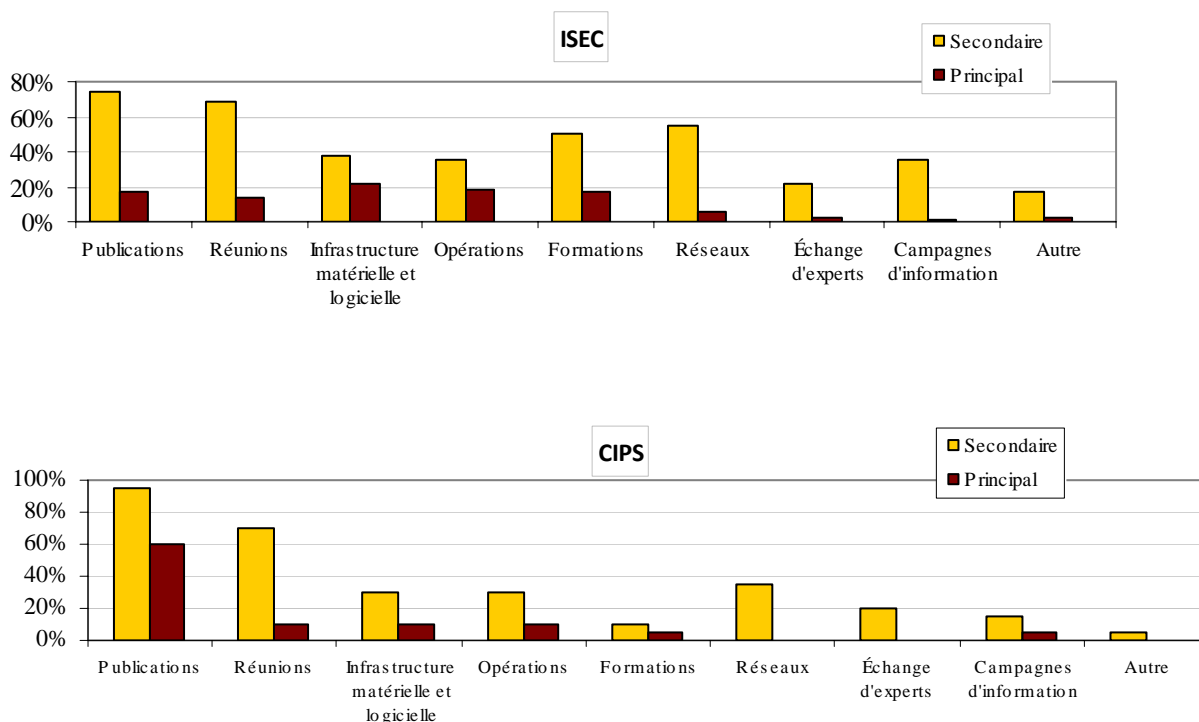
3.2. Adéquation des résultats du programme

Dans l'ensemble, les programmes ISEC et CIPS ont eu les résultats escomptés. Le tableau ci-dessous illustre les différents résultats, qu'ils soient principaux (souhaités) ou secondaires (dérivés).

⁷ Le réseau CRF.NET est un réseau informatique décentralisé sécurisé permettant l'échange de données entre les cellules de renseignement financier (CRF) de l'UE. Le réseau CRF.NET encourage la coopération et permet aux CRF d'échanger des renseignements de façon rapide, sûre et efficace. Le principal objectif de cette coopération est de renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁸ Communication de la Commission du 12 décembre 2006 sur un programme européen de protection des infrastructures critiques [COM(2006) 786 final].

Figure 3: Classification des résultats des projets ISEC et CIPS



Les pourcentages représentent la proportion de projets ayant débouché sur le résultat en question.

Pour les résultats secondaires, plusieurs éléments sont possibles, de sorte que le total ne correspond pas à 100 %.

Grâce au programme ISEC, la Commission contribue à:

- la mise en œuvre intégrale par les États membres de la décision Prüm (décision 2008/615/JAI du Conseil et décision 2008/616 du Conseil) relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière;
- une meilleure coopération des services répressifs par la mise en place et le développement opérationnel de centres de coopération policière et douanière⁹;
- la mise en œuvre du plan de l'UE 2005 – 2009 concernant les meilleures pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains par l'intermédiaire de projets visant à promouvoir l'échange de meilleures pratiques et d'informations, d'études et de recherches sur divers aspects du phénomène de la traite, de campagnes de sensibilisation du public, de formations, de la collecte de données et de l'amélioration de la coopération internationale;
- la lutte contre la cybercriminalité et l'exploitation sexuelle des enfants en ligne par l'intermédiaire de projets sur les techniques d'enquête en matière de cybercriminalité, de

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne [COM (2004) 376 final].

campagnes de sensibilisation à la protection des enfants victimes, et d'échanges internationaux de meilleures pratiques et de savoir-faire;

- la promotion d'une approche horizontale en matière de prévention de la criminalité par des événements centrés sur l'échange de meilleures pratiques, des recherches et des études sur les techniques de prévention de la criminalité, le transfert de connaissances et la coopération opérationnelle en matière de prévention de la criminalité;

- la prévention de la criminalité financière et la lutte contre ce phénomène, y compris le blanchiment de capitaux et la fraude, et la promotion des techniques d'enquête financière grâce à des réunions d'experts destinées à favoriser l'échange de meilleures pratiques et d'informations, à la coopération opérationnelle, à des programmes de formation sur l'analyse financière et à des études et recherches sur les nouveaux types de criminalité financière et les techniques connexes;

- la mise en place d'équipes communes d'enquête dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière.

Grâce au programme CIPS, la Commission contribue de diverses façons à la mise en œuvre du *programme européen de protection des infrastructures critiques (EPCIP)*¹⁰, et des règles sectorielles de l'UE telles que la directive du Conseil concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection¹¹.

Les programmes ISEC et CIPS ont mieux réussi à remédier aux insuffisances infrastructurelles – voir l'interconnexion des forces des États membres dans le contexte de la décision Prüm et/ou de SIENA¹² – qu'à soutenir une coopération policière opérationnelle. Toutefois, le moyen de redresser ce déséquilibre ne consiste pas à modifier les objectifs actuels du programme, mais à mener une réflexion plus approfondie sur les solutions procédurales et administratives nécessaires pour faire face, de façon intégrée et harmonieuse, aux objectifs des programmes, aux besoins recensés au niveau des politiques et aux demandes des parties prenantes, en tenant en compte des ressources humaines disponibles et dans le respect des règles financières.

4. AMELIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Compte tenu des résultats mentionnés aux sections précédentes, on peut raisonnablement considérer que la mise en œuvre des deux programmes est une réussite. Comme les mécanismes de mise en œuvre sont la clé du succès d'un programme, la présente section traite des aspects opérationnels que la Commission, ou les parties prenantes, estiment important d'améliorer, et fournit quelques exemples de changements positifs qui ont déjà été apportés.

1. Il est nécessaire de permettre aux demandeurs potentiels de planifier plus efficacement leur participation à des appels à propositions (AAP) du point de vue de la mobilisation des

¹⁰ COM (2006)786 final.

¹¹ DIRECTIVE 2008/114/CE DU CONSEIL.

¹² SIENA soutient les initiatives de l'Europe en matière d'infrastructure informatique distribuée et la Commission européenne pour œuvrer à l'établissement d'une future feuille de route des e-Infrastructures qui sera alignée sur les besoins des initiatives européennes et nationales.

ressources humaines pour la préparation des propositions et, en particulier, pour l'obtention du cofinancement. À ces fins, la Commission **améliorera la planification de ses AAP**, en veillant à ce qu'ils soient publiés comme annoncé dans le programme de travail annuel. Les demandeurs potentiels pourront ainsi préparer leurs propositions en connaissance de cause, en fonction des dates annoncées et de leur propre programmation. De façon plus générale, un effort devrait être fait pour **améliorer le calendrier des AAP**, afin d'éviter le lancement d'appels trop proches les uns des autres, ainsi que d'appels fixant des dates limites tombant durant les derniers mois de l'année, auxquels les entités publiques ne peuvent pas répondre. Autrement dit, un plus grand effort devrait être consenti au niveau de la planification initiale et du respect de cette dernière.

À cet égard, les journées d'information organisées en 2008 et 2009 ont contribué à diffuser des informations sur les programmes et, en particulier, à améliorer la compréhension des aspects pratiques de l'AAP tels que la mise en œuvre du projet, les aspects financiers, etc. Toutefois, il est reconnu que les déplacements à Bruxelles nécessitent un investissement non négligeable en termes de temps et d'argent, ce qui limitera inévitablement la participation de demandeurs potentiellement intéressés à travers l'UE. Aussi de meilleurs résultats pourraient-ils être obtenus grâce à **l'organisation d'un certain nombre de journées d'information dans chaque pays**. Dans l'optique d'une participation accrue des États membres aux activités liées aux programmes, les **journées d'information devraient être organisées en étroite collaboration avec les autorités des États membres**, qui devraient être invitées à diffuser l'information dans les milieux concernés, à envoyer des invitations à certaines parties prenantes et à assurer un soutien logistique.

2. Exercice de révision du budget des projets. La pratique initiale qui consistait à réviser de façon approfondie les budgets proposés par les demandeurs après la notification de l'octroi de la subvention et avant la finalisation des conventions de subvention demandait un temps considérable et, en conséquence, rallongeait la durée globale de traitement. Cet examen des budgets des propositions n'était pas sans intérêt car, dans le passé, il a permis de ramener certains postes à des niveaux plus réalistes et/ou d'identifier des coûts non admissibles, en particulier dans la mesure où le budget de près de deux tiers des projets est surestimé. Toutefois, il est apparu que, pour des raisons de rentabilité, le processus devait être accéléré, voire radicalement modifié. **Depuis 2010, un nouveau mécanisme a été mis en place** afin de répondre à cette préoccupation: l'examen du budget se déroule désormais pendant le processus d'évaluation de sorte que, une fois la décision prise quant à l'acceptation du projet, les bénéficiaires sont également simultanément informés de la qualité/du statut de leur budget. La Commission propose des modifications (et ne se limite pas à pointer les erreurs ou les incohérences) au demandeur et ces modifications, si elles sont acceptées, sont incluses dans la convention de subvention qui peut, en conséquence, être envoyée **dans un délai de quelques jours/semaines** (au lieu de plusieurs mois, comme c'était le cas dans le cadre de la pratique initiale décrite ci-dessus). Le processus d'évaluation complet permet actuellement la conclusion de contrats avec les bénéficiaires **dans les 6 mois** suivant la date limite de l'appel à propositions, contre 12 mois en 2008 et 10 en 2009.

Consciente du fait qu'un délai d'approbation de 6 mois reste long, notamment pour les projets de moindre envergure, et qu'il peut affecter la disponibilité du cofinancement des États membres, la Commission étudie des moyens de **réduire encore les délais de traitement** et de permettre une meilleure mise en œuvre des activités du programme, conforme aux attentes des parties prenantes et répondant aux besoins d'une meilleure coordination avec la programmation budgétaire au sein des États membres. Dans ce contexte, la Commission a lancé un appel à propositions ciblé dans certains domaines d'action et envisage la possibilité

d'autoriser des procédures simplifiées par la signature d'**accords-cadres** avec des parties prenantes spécialisées ou des administrations nationales afin de faciliter le financement de projets dans certains domaines stratégiques.

À l'avenir, la Commission examinera également la possibilité de simplifier encore le processus de dépôt des demandes, en particulier du point de vue du budget. L'idée est d'introduire la notion de **montants forfaitaires** pour les postes budgétaires englobant un grand nombre de petits sous-postes, pour lesquels il est trop difficile d'obtenir des informations détaillées *ex ante*. En outre, lorsque les projets prévoient certains types d'activités standard, par exemple des ateliers/séminaires et des conférences, il devrait être possible de recourir à des **tarifs forfaitaires** (c'est-à-dire, une certaine somme par participant/jour).

3. Système de suivi. L'absence actuelle de mécanisme de suivi des projets ne permet pas l'adoption d'actions correctives en temps utile. Une modification des accords de subvention visant à inclure une obligation pour les bénéficiaires de soumettre des **rapports de suivi** périodiques a été discutée et pourrait être adoptée à compter de 2011. Afin d'atteindre l'objectif fixé sans constituer une charge excessive pour les demandeurs, les rapports de suivi devraient être des **documents relativement courts, insistant principalement sur les aspects relatifs au fond** et soumis uniquement à **intervalles ponctuels** (par exemple, chaque année). Pour éviter que l'obligation de suivi ne devienne une simple étape administrative, l'examen des rapports de suivi devrait **être effectué par des fonctionnaires de la Commission ou des experts mandatés**. Cet examen devrait probablement inclure des **visites dans les locaux des bénéficiaires** afin d'obtenir une meilleure compréhension de ce qui est en cours/développé/réalisé. En outre, le représentant de la Commission pourrait discuter des difficultés rencontrées par les bénéficiaires et les informer en conséquence.

4. Contenu informatif du site internet. Le site internet de la DG HOME est largement considéré comme peu informatif, ce qui vaut également pour la section «Financement» qui devrait fournir des informations sur les programmes ISEC et CIPS. Les documents disponibles pour les deux programmes se limitent aux avis d'AAP et du PTA. À cet égard, deux projets semblent particulièrement utiles:

Publication en temps utile des résultats des AAP sur le site internet. La publication en temps utile des résultats des AAP est considérée comme importante par les États membres, qui la considèrent comme un pas de taille vers une plus grande transparence dans la gestion des programmes. Cette mesure est techniquement assez simple à mettre en œuvre, car elle nécessite uniquement le téléchargement d'un document existant.

Publication d'informations sur les projets et les bénéficiaires sur le site internet. Ce type d'informations est jugé utile par de nombreux bénéficiaires, car elles permettraient de trouver plus aisément des **partenaires potentiels** pour la soumission de demandes et de déceler d'éventuels chevauchements ou synergies. En termes pratiques, il serait possible d'inclure sur le site internet de la DG HOME une **base de données des projets**, comprenant des informations sur certains aspects, tels que l'identité du bénéficiaire, une description du projet, la nature des activités entreprises, les pays concernés, etc. Il existe actuellement un prototype de base de données comprenant ces éléments. La Commission envisage le téléchargement de ces informations utiles sur son site internet en 2011.

5. L'éventail des *instruments disponibles* suffit largement pour que les objectifs des programmes soient atteints, et il en va de même pour les enveloppes budgétaires réservées aux différents instruments. Néanmoins, certains changements semblent être souhaitables dans le cas de deux instruments ISEC:

- **Arrêt des subventions de fonctionnement ISEC.** Cet instrument n'a, jusqu'ici, rencontré que peu de succès, une seule subvention de fonctionnement ayant été octroyée sur une période de trois ans. Le coût lié aux ressources humaines affectées à l'analyse des demandes a été considérable. Les données disponibles indiquent que seule une minorité d'ONG sont en mesure de répondre aux critères d'éligibilité et d'attribution et, en conséquence, il est probable que la demande restera faible à l'avenir. Il semble donc évident que *les AAP pour les subventions de fonctionnement doivent être abandonnés*.
- **Amélioration du concept de partenariat-cadre.** Le concept de «convention-cadre de partenariat» est toujours apprécié par les parties prenantes, et les bénéficiaires comme les représentants des États membres sont quasi unanimes à souligner l'importance de construire une relation à long terme avec l'Union européenne. Toutefois, les modalités opérationnelles actuellement adoptées suscitent généralement moins d'enthousiasme, donnant l'impression que les CCP ne sont pas différentes des subventions à l'action «standard». Certaines améliorations ont été apportées en 2010 (par exemple, simplification des formulaires de demande, extension des possibilités de faire appel à des sous-traitants).

Il y a lieu d'élaborer une version «améliorée» de la CCP, offrant un plus grand degré de flexibilité dans le type d'activités à réaliser et dans l'utilisation des ressources. Cet instrument pourrait être réservé aux projets défendus par un groupe d'organisations du secteur public disposé à effectuer un certain nombre d'enquêtes transfrontalières et qui pourrait être dûment pré-qualifié en tant que partenaires. Cette plus grande flexibilité devrait être reflétée dans les dispositions contractuelles, qui devraient explicitement autoriser:

- i) une définition large de la portée des activités, de manière à permettre un ajustement rapide en fonction de l'évolution des besoins,
- ii) une définition tout aussi large des postes budgétaires, afin de faciliter la réaffectation des ressources,
- iii) une répartition indicative des fonds entre les partenaires, encore une fois pour faciliter les ajustements par réaffectation en fonction des besoins, et
- iv) la possibilité de modifier librement la liste du personnel participant aux opérations.

5. PERSPECTIVES D'AVENIR

Jusqu'à présent, le soutien financier au titre des programmes ISEC et CIPS a couvert divers domaines d'intervention. Ce soutien souligne l'importance croissante des politiques de l'Union dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et avec les orientations fournies par le programme de Stockholm et son plan d'action. La récente communication de la Commission du 22 novembre 2010, intitulée «*La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre*», propose, au cours des quatre prochaines années, cinq objectifs stratégiques pour la sécurité intérieure et suggère des actions concrètes pour chacun de ces objectifs. Cette communication

orientera, notamment, les priorités en matière de soutien financier de l'Union dans le cadre des programmes ISEC et CIPS actuels.

Compte tenu du succès raisonnable des deux programmes, la Commission propose leur poursuite jusqu'à la fin de la période restante, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2013, sans modifier les bases juridiques actuelles, tout en tenant compte des préoccupations identifiées dans le rapport d'évaluation et en améliorant la procédure d'approbation des subventions et le processus d'évaluation afin de garantir une meilleure utilisation du budget des deux programmes et d'encourager la présentation de projets de qualité.

Cependant, en prévision du prochain cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et des nouveaux défis qui devront être relevés avec des ressources humaines limitées, de nouvelles approches devraient être envisagées. La Commission est en train de réfléchir à la future configuration du financement de l'UE dans le domaine des affaires intérieures, en particulier en ce qui concerne les priorités de financement, les mécanismes d'exécution et les enveloppes budgétaires. Lors de l'examen des diverses options pour le financement futur de l'UE à compter de 2014, la précieuse expérience acquise dans le cadre des programmes ISEC et CIPS devrait être prise en compte, y compris les solutions identifiées pour répondre aux lacunes recensées dans la mise en œuvre de ces programmes. Pour le moment, la Commission a l'intention de continuer à mettre en œuvre les programmes actuels en tenant compte du présent rapport d'évaluation et en se concentrant sur les nouvelles priorités d'action dans le domaine des affaires intérieures, comme indiqué, notamment, dans sa communication intitulée «*La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre*», dans la mesure où ces priorités ne sont pas couvertes par d'autres mécanismes et programmes de financement spécifiques à un secteur.