

Bruxelles, le 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT concernant la fusion du Collège européen de police (Cepol) avec l'Office européen de police (Europol) et la mise en œuvre d'un programme européen de formation des services répressifs

Accompagnant le document:

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN et DU CONSEIL

relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI du Conseil

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT concernant la fusion du Collège européen de police (Cepol) avec l'Office européen de police (Europol) et la mise en œuvre d'un programme européen de formation des services répressifs

Accompagnant le document:

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN et DU CONSEIL

relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI du Conseil

1. INTRODUCTION

La présente analyse d'impact constitue également une évaluation *ex ante*.

2. CONSULTATION ET EXPERTISE

2.1. Évaluation et études préparatoires

Conformément à la décision qui l'institue, le CEPOL a fait l'objet, en 2010-2011, d'une **évaluation quinquennale**¹. Le rapport final correspondant a été soumis au conseil d'administration du CEPOL le 31 janvier 2011². Une **étude externe** a été commandée pour aider à la préparation de la présente analyse d'impact³.

2.2. Consultations

Le rôle à attribuer au CEPOL a été débattu au cours de plusieurs ateliers organisés par la Commission en 2011 et 2012, en vue de préparer le programme européen de formation des services répressifs.

2.3. Contrôle par le comité des analyses d'impact de la Commission

Le comité des analyses d'impact de la Commission a évalué les projets de la présente analyse d'impact et a rendu des avis le 20 juillet 2012, le 10 octobre 2012 et le 15 janvier 2013. Les recommandations qu'il a formulées ont été prises en compte dans l'analyse d'impact.

3. DEFINITION DU PROBLEME

3.1. Contexte et facteurs externes

Les problèmes recensés ci-dessous sont le fait de deux grands facteurs. L'un a trait à la structure et à la gouvernance du CEPOL, l'autre à la formation des services répressifs.

3.1.1. Aperçu de l'actuel système de formation des services répressifs dans l'UE

Les autorités répressives des États membres ont globalement des structures comparables. Au total, 21 États membres disposent d'une agence de police unique, et les 6 autres de plusieurs.

¹ *Study on Five Years evaluation of CEPOL activity*, 21.1.2011. Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.

² www.cepola.europa.eu

³ Étude relative à la modification de la décision 2005/681/JAI du Conseil établissant les activités du CEPOL. Rapport final, 24.4.2012 — GHK Consultants.

Pas moins de 12 agences de l'UE et organisations internationales, dont le CEPOL, Europol et Frontex, font état de leur participation, sous diverses formes, à la formation des services répressifs.

Le CEPOL organise des cours et établit des programmes d'enseignement communs concernant la dimension européenne de la police, à la fois dans les instituts nationaux et sur son propre site, et il diffuse les meilleures pratiques et des conclusions de recherches. Les formations du CEPOL sont dispensées par des experts nationaux, plutôt que par le personnel de celui-ci. Chaque année, quelque 2 000 participants assistent à des formations du CEPOL sur place, tandis qu'entre 100 et 200 personnes environ participent à des programmes d'échange et (depuis 2011) à des activités d'apprentissage en ligne. Le CEPOL est l'une des agences de l'UE dotée d'un budget parmi les plus modestes (8 300 000 EUR en 2011).

3.1.2. Facteur n°1: sensibilisation plus forte des responsables politiques à l'égard des priorités de l'UE en matière de lutte contre la criminalité transfrontière

Dans sa stratégie de sécurité intérieure adoptée en 2010, l'UE présentait les défis, les principes et les lignes directrices de la gestion des problèmes de sécurité dans l'UE, y compris un certain nombre d'actions aujourd'hui mises en œuvre et accompagnées des formations appropriées. En juin 2011, le Conseil a approuvé huit priorités en matière de lutte contre la criminalité organisée.

3.1.3. Facteur n° 2: évolution juridique et politique de la coopération et de la formation policières

En vertu du Traité de Lisbonne, la coopération opérationnelle sur les questions de sécurité intérieure doit être promue et renforcée, l'accent étant mis en particulier sur les formes spécifiques de grande criminalité et de criminalité organisée. Dans le cadre de sa stratégie de sécurité intérieure, l'UE a mis en place un système de définition des priorités qui doit reposer sur la confiance mutuelle et le développement des capacités. Le Conseil européen de 2009 a souligné la nécessité de doter les services répressifs d'une véritable culture européenne en matière répressive grâce à la mise en place, d'ici à 2015, de programmes européens de formation et d'échange à l'intention de tous les professionnels concernés des services répressifs, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, et a indiqué que le CEPOL devrait jouer un rôle clé pour garantir cette dimension européenne. Le Parlement européen a, lui aussi, appelé en 2009 à suivre une approche cohérente pour assurer la formation des services répressifs dans l'ensemble de l'UE.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont établi une approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE, qui couvre la structure de gestion de ces dernières et leur gouvernance, leurs activités, leur financement et l'élaboration de leur budget⁴.

3.2. Définition du problème

3.2.1. Problème n° 1: les connaissances de la dimension européenne des activités policières sont lacunaires

La plupart des agents des services répressifs de l'UE ne possèdent pas les connaissances nécessaires pour coopérer efficacement dans les domaines prioritaires de la lutte contre la criminalité transfrontière.

Problème n° 1a: la formation européenne n'est pas accessible à tous les agents qui en ont besoin

⁴ Déclaration conjointe, 12.6.2012: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-604_fr.htm.

La formation du CEPOL est destinée, conformément à la décision qui le concerne, aux hauts responsables des services de police et aux policiers de niveau intermédiaire, laissant peu de place à la formation thématique d'autres agents qui pourraient en avoir besoin. À la fin de l'année 2009, 1,6 % seulement des hauts responsables des services de police de l'UE avaient assisté à des formations du CEPOL. En 2010, seuls les agents de 13 à 15 États membres sont partis en formation. De plus, le taux de fréquentation des cours n'était pas de 100 %, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que la participation n'est pas formellement reconnue ou certifiée en tant que qualification. Les États membres ne prévoient généralement pas de budget spécifique pour permettre à leurs agents de suivre des formations. De plus, dans certains d'entre eux, les procédures d'autorisation de la participation à des cours sont longues et complexes. Si certains États membres ont mis en place des plans de partage des connaissances acquises dans le cadre des formations du CEPOL, la diffusion de ces connaissances est plutôt informelle et peu satisfaisante. La langue peut également constituer un obstacle, car la plupart des formations se déroulent en anglais, ce qui peut dissuader de nombreux agents.

Problème 1b: la coordination entre le CEPOL, les États membres et les autres agences est insuffisante

Bien qu'il existe des accords de coopération entre les agences œuvrant dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, il n'existe pas de coordination en matière de formation qui soit systématique et réponde aux récents objectifs stratégiques que s'est fixés l'UE. Les programmes de formation ne sont pas assez ciblés et coordonnés: 27 % des instituts nationaux ont fait état de chevauchements entre les activités de formation du CEPOL et celles dispensées au niveau national. Les programmes d'activité des agences sont rarement concordants et les doublons sont fréquents. Il existe aussi des chevauchements logistiques, par exemple lorsque des agences différentes proposent chacune des formations à des dates identiques.

3.2.2. Problème n° 2: la gouvernance et la structure actuelles du CEPOL freinent l'efficacité de la formation

La gouvernance et la structure actuelles du CEPOL empêchent celui-ci d'être pleinement efficace en tant qu'instrument de la politique de l'UE.

Problème n° 2a: le conseil d'administration n'a pas de mission claire

À la suite de l'évaluation quinquennale, le processus de décision s'est amélioré, mais la gouvernance et la structure du CEPOL n'en restent pas moins dépassées. Le conseil d'administration s'occupe davantage de questions administratives mineures que de stratégie. La décision relative au CEPOL ne traite pas des tâches du conseil d'administration en matière de stratégie. Sa taille, en principe 45 à 50 participants issus des États membres lors de chaque réunion, empêche les prises de décision rapides et entraîne des coûts excessifs. Le roulement des participants est élevé, ce qui oblige sans cesse de nouveaux membres à prendre du temps pour se familiariser avec les travaux. Le conseil d'administration ne compte pas de représentant clair de l'intérêt de l'UE, car la Commission a un statut d'observateur sans droit de vote, ce qui est en contradiction avec l'approche commune concernant les agences.

Problème 2b: l'engagement des États membres vis-à-vis des activités du CEPOL est incohérent

Le rôle des points de contact nationaux est d'«assurer[r] une coopération effective entre le CEPOL et les instituts [nationaux] de formation». Les responsabilités des points de contact restent floues, malgré plusieurs tentatives du Conseil pour y remédier. Certains États membres ne disposent pas d'un nombre suffisant d'agents à plein temps dans leur point de contact, ce

qui peut affaiblir la capacité du CEPOL à coordonner la formation et gêne la coopération entre celui-ci et les États membres.

Problème 2c: la programmation financière des activités de formation par les États membres est insuffisante

Les dépenses opérationnelles, destinées principalement à financer les activités de formation, constituent plus de la moitié des dépenses programmées. Les États membres soumettent souvent leur programmation trop tard dans l'année, ce qui oblige à concentrer les cours sur les mois de l'année qui restent et accroît la probabilité que le taux de fréquentation soit inférieur à 100 %. Entre 2006 et 2010, les États membres (chargés de dispenser les formations du CEPOL) ont annulé ou reporté 13 % des cours, alors que l'objectif était fixé à 5 %.

Le système actuel n'assure pas une correspondance optimale entre les activités de formation et les besoins existants en matière de diffusion des connaissances sur les instruments et politiques de l'UE. Il n'existe aucune définition de l'évaluation des besoins au niveau de l'UE à laquelle se reporter pour les évaluations nationales. Les résultats et l'impact des activités ne sont pas systématiquement exploités en vue d'améliorer la programmation des activités ultérieures.

3.3. Droit d'action de l'UE et principe de subsidiarité

L'article 87, paragraphe 2, point b), du TFUE offre la base juridique qui permet de remplacer la décision relative au CEPOL. Le renforcement du cadre juridique du CEPOL est étayé par plusieurs documents de politique importants de l'UE.

En ce qui concerne la subsidiarité, les problèmes qu'il convient de résoudre portent sur la formation des agents de police dans l'ensemble de l'UE, sur l'enseignement de compétences communes et sur le développement et la consolidation d'une culture européenne des services de police. La proposition ne ferait pas obstacle à la prise d'initiatives par les États membres dans le domaine de la formation des services répressifs.

4. OBJECTIFS POLITIQUES

4.1. Objectif général

Améliorer les activités de police dans l'UE en établissant un système d'apprentissage pour les services répressifs qui soit cohérent avec les priorités stratégiques évolutives en matière de coopération policière.

4.2. Objectifs spécifiques

Objectif spécifique n° 1

Assurer une formation de meilleure qualité, mieux coordonnée et plus cohérente, à l'intention d'un éventail plus large d'agents des services répressifs, en ce qui concerne la criminalité transfrontière.

Objectif spécifique n° 2

Définir un cadre clair de la formation des services de police qui soit conforme aux besoins de formation de l'UE et à l'approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE.

5. OPTIONS D'ACTION

5.1. Programme européen de formation des services répressifs

Parallèlement à sa proposition de réforme du CEPOL, la Commission présente un programme européen de formation des services répressifs (ci-après le «programme de formation»). Ce programme définira, de façon coordonnée, les modalités de formation pour renforcer la capacité de l'UE à relever les défis communs. Il indiquera le contenu des formations, le public cible pour chaque thème, et les intervenants, au niveau de l'UE ou des États membres, qui dispenseront ces formations.

5.2. Options d'action

Option 1 (statu quo): promouvoir le programme européen de formation des services répressifs sans modifier le cadre juridique du CEPOL

Certains États membres se sont opposés à la modification du cadre actuel du CEPOL qui, de leur point de vue, prévoit des mesures de formation suffisantes. La plupart des États membres consultés considèrent, cependant, que le cadre juridique doit être refondu si l'on veut améliorer et actualiser la politique de formation. En vertu de son cadre juridique actuel, le CEPOL ne pourrait mettre en œuvre le programme de formation que partiellement, car sa compétence se limite aux hauts responsables.

Option 2: placer la formation offerte par les États membres au sein d'un réseau de l'UE

Le CEPOL en tant qu'agence serait dissous. La coordination et la liaison se poursuivraient sur une base intergouvernementale avec un secrétariat de petite taille assuré par la Commission, comme c'était le cas avant la décision relative au CEPOL. Certains postes seraient transférés à d'autres agences de l'UE de façon à reprendre certaines activités du CEPOL. Cette option suivrait le modèle du réseau européen de formation judiciaire et permettrait de réaliser des économies immédiates de coûts directs. Tous les États membres s'y opposent.

Option 3: supprimer l'intégralité du soutien financier de l'UE à la formation

Le CEPOL serait dissous et l'UE cesserait de financer la formation des services de police, sauf la formation sectorielle dispensée par d'autres agences. La Commission et Europol pourraient déterminer les besoins de formation auxquels les États membres seraient chargés de répondre. L'arrêt de tout financement de l'UE en faveur de la participation aux formations est une option radicale qui ne méritait pas d'être examinée. Elle est, en effet, rejetée par tous les États membres car elle serait synonyme d'un retour à une situation antérieure inefficace.

Option 4a: transférer certaines fonctions du CEPOL à Europol, le CEPOL restant compétent pour mettre en œuvre le programme de formation

Le CEPOL resterait une agence distincte mais partagerait son infrastructure et ses services centraux avec Europol. Son siège actuel serait fermé et son conseil d'administration, son directeur et ses effectifs opérationnels partageraient les locaux d'Europol. La décision relative au CEPOL serait modifiée pour résoudre les problèmes de gouvernance et de qualité de la formation, et pour assurer la mise en œuvre du programme de formation.

Le Parlement a demandé à la Commission d'étudier la possibilité d'intégrer le CEPOL à Europol. Cette fusion partielle permettrait de régler les questions de gouvernance, serait conforme à l'approche commune concernant les agences décentralisées et permettrait de rationaliser les fonctions non opérationnelles. Les représentants des États membres se sont opposés à cette option, en indiquant qu'elle constituerait la première étape vers la disparition d'une agence de formation à l'identité propre.

Option 4b: fusionner les fonctions d'Europol et du CEPOL au sein d'une agence unique, l'agence issue de la fusion (Europol) étant chargée de mettre en œuvre le programme de formation

Le CEPOL et Europol fusionneraient officiellement. Le siège du CEPOL serait fermé et les postes opérationnels, transférés à Europol. Les missions du CEPOL s'ajouteraient à celles d'Europol. Europol serait doté d'un nouveau directeur adjoint à la formation qui contribuerait à établir le budget d'Europol, lequel prévoirait des ressources appropriées pour la formation conformément aux évaluations des besoins de formation réalisées au titre du programme de formation. Les membres suppléants du conseil d'administration d'Europol seraient des spécialistes de la formation. Un comité scientifique serait chargé de donner des conseils sur les questions de formation.

Pour le budget 2014, le CEPOL est qualifié d'agence chargée de «nouvelles tâches», c'est-à-dire que, bien qu'il soit visé par les réductions d'effectifs, il peut, par ailleurs, demander de nouveaux postes au titre d'une réserve affectée pour de nouvelles tâches. Le nécessaire exercice de redéfinition des priorités, de réaffectation et de recherche de gains d'efficacité gagnerait à être réalisé au sein d'une structure plus vaste. En éliminant les chevauchements administratifs entre les deux agences, une proportion plus élevée des effectifs pourrait être affectée aux activités de formation. Ainsi, la mise en œuvre du programme de formation serait neutre du point de vue du budget (sur le plan des effectifs).

Une fusion rendrait difficile le recrutement de nouveau personnel tant que le transfert n'aurait pas effectivement eu lieu. C'est pourquoi les deux agences devraient, avec l'aide de la Commission, analyser rapidement les implications pour chaque membre du personnel. La transition serait gérée par le directeur du CEPOL.

De nombreux États membres s'opposent à une fusion au motif que dans une agence unique, la qualité des activités de formation et l'engagement en faveur de celles-ci se trouveraient affaiblis par une proximité aussi étroite avec les priorités opérationnelles; certains États membres, en revanche, ont fait part de leur volonté de prendre en considération les avantages et les coûts induits par cette fusion. Toute mesure de rationalisation serait compatible, d'une part, avec la position arrêtée par le Conseil lors des négociations budgétaires de l'UE de 2013, à savoir réduire de 1 % le budget des agences et, d'autre part, avec celle du Parlement européen qui, lors des négociations relatives au cadre pluriannuel, a recommandé d'évaluer les possibilités de mettre en commun des ressources et de réaliser des économies financières dans les agences.

Option 5: renforcer et rationaliser le CEPOL

Le rôle du CEPOL serait clarifié et renforcé, ce qui nécessiterait de faire venir du nouveau personnel. La décision relative au CEPOL serait modifiée, afin de remédier aux problèmes de gouvernance et de qualité de la formation. Cette option serait conforme à l'approche commune concernant les agences décentralisées de l'UE et répondrait aux demandes de nombreux États membres qui souhaitent un CEPOL plus fort et une politique de formation plus cohérente.

6. OPTION PRIVILEGIEE

Afin de pouvoir mettre pleinement en œuvre le programme européen de formation des services répressifs (et, ainsi, répondre à l'objectif spécifique n° 1 défini ci-dessus), il est nécessaire (i) de confier à une agence de l'UE la responsabilité d'en coordonner la mise en

œuvre; (ii) d'étendre le mandat de cette agence (par rapport à celui du CEPOL) à la formation de *tous* les agents de police concernés; et (iii) d'octroyer des ressources supplémentaires à cette agence. Les options 2 et 3 (pas d'agence) ne satisfont pas au point (i). Les options 1 (statu quo) et 5 (renforcer le CEPOL) satisfont bien au point (i) et l'option 5 satisfait au point (ii), mais ces deux options feraient peser sur le CEPOL une incertitude quant au dégagement de nouvelles ressources, et donc risquent de ne pas satisfaire au point (iii). Les options 4a (fusion partielle) et 4b (fusion totale) satisfont aux points (i) et (ii), mais également au point (iii) puisqu'elles prévoient des économies financières qui permettront de financer totalement (option 4b) ou partiellement (option 4a) la mise en œuvre du programme de formation.

L'option 4b est donc l'option privilégiée. Elle permettrait de réaliser des économies, de sorte que des postes pourraient être redéployés aux fins de la mise en œuvre du programme de formation. Quelques perturbations seraient occasionnées à court terme, qu'il conviendrait de limiter le plus possible, mais à long terme le redéploiement en fonction des priorités gagnerait en souplesse. Une prise de décision rapide et une préparation adéquate de la fusion par les deux agences permettraient d'atténuer les incidences négatives pour le personnel et les activités de chacune des deux entités. La gouvernance serait davantage mise en conformité avec l'approche commune concernant les agences décentralisées. L'évaluation régulière des besoins de formation garantirait la pertinence constante des activités de l'agence par rapport aux priorités de l'UE en matière de coopération policière transfrontière. Il serait plus facile d'améliorer la coordination avec les autres agences.

Globalement, l'option 4b (fusion du CEPOL et d'Europol) permettrait de mettre en œuvre efficacement le programme européen de formation des services répressifs et consoliderait, de ce fait, la formation dans ce domaine au niveau de l'UE, car elle en améliorerait l'efficacité et contribuerait à combler les écarts dans les compétences et les connaissances des agents des services répressifs.