



Bruxelles, le 18 février 2021  
(OR. en)

5907/21

**LIMITE**

**COSI 30**  
**ENFOPOL 59**  
**CRIMORG 17**  
**ENFOCUSTOM 24**  
**JAI 159**

**NOTE**

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	7704/17, 5119/2/21 REV 2
Objet:	Projet de conclusions du Conseil sur la poursuite permanente du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée: EMPACT 2022 +

---



The Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI) agreed on 5 October 2010 to establish an EU Policy Cycle for organised and serious international crime (EU Policy cycle) and defined the different implementation steps<sup>1</sup>. An initial and reduced EU Policy Cycle (2012-2013) was followed by two fully-fledged four-year EU Policy Cycles (2014-2017 and 2018-2021).

---

<sup>1</sup> 15358/10

At the end of the EU Policy Cycle/EMPACT<sup>2</sup>, an independent evaluation is conducted that serves as an input for the next cycle. The last independent evaluation study was contracted out by the European Commission, to an independent external evaluator (Ernst & Young and RAND Europe). The final evaluation study was distributed to COSI delegates on 19 October 2020<sup>3</sup>.

The independent evaluation concluded that the EU Policy Cycle for organised and serious international crime/EMPACT 2018-2021 is relevant, effective, increasingly efficient, coherent and provides EU added value.

In order to further strengthen EMPACT, the independent evaluation also formulated several recommendations. Following discussions at COSI SG and COSI, as well as a written consultation, most of the recommendations were included in the implementation roadmap endorsed on 17 December 2020<sup>4</sup>.

One of the agreed recommendations is to make EMPACT a permanent instrument. Despite the fact that EMPACT is continuously growing and provides substantial operational results, it still remains a somewhat 'humble project' after 10 years of existence. Establishing EMPACT as a permanent EU cooperation instrument to fight organised and serious international crime has the potential to bring sustainability and increased visibility for EMPACT, which could lead to additional funding and increase the involvement of relevant stakeholders who may contribute to more successful joint operational results.

Pursuant to discussions at COSI and COSI SG and in line with delegations requests, the transformation of the EU Policy Cycle/EMPACT into a permanent EMPACT cycle will not drastically change the current procedure. EMPACT will continue to be a four-year cycle, with the same sequence of planning, implementation, monitoring and evaluation.

---

<sup>2</sup> European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats

<sup>3</sup> 11992/20 + ADD 1 EU RESTRICTED

<sup>4</sup> 13686/2/20 REV 2

An additional important change outlined in the roadmap is the removal of the thematic Multi-Annual Strategic Plans (MASPs), that is to say the individual MASPs dedicated to the OAPs, and the establishment of one, 'General MASP' which will gather common horizontal strategic goals (CHSGs) for all OAPs. It will be designed during a workshop in June. These mandatory CHSGs will have to be implemented within each OAP. This approach will strengthen the consistency and coherence between the OAPs, as well as the multi-disciplinary and multi-agency approach. In order to ensure flexibility, the CHSGs could be tailored to the specific needs of the OAP and, if relevant, additional strategic goals could be added. In addition, some strategic elements currently included in thematic MASPs will be added to the OAPs.

Following the recommendation of the independent evaluation, delegations also agreed to replace the name 'EU Policy cycle for organised and serious international crime' with the sole acronym 'EMPACT', accompanied by an official logo, as outlined in the branding style guide. This change better reflects the overall objective of EMPACT and will simultaneously improve media communication.

Based on the above, the Presidency prepared this set of draft Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022+.

*Delegations will find in the annex the draft Council conclusions on the continuation of the EU Policy Cycle: EMPACT 2022+, having been prepared at COSI SG level (5119/2/21 REV 2). COSI delegations are invited to approve this document for subsequent adoption by the Council in March.*

**Projet de conclusions du Conseil sur la poursuite permanente du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée: EMPACT 2022 +**

**LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,**

RAPPELANT les conclusions du Conseil des 8 et 9 novembre 2010 sur la création et mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée (cycle politique de l'UE)<sup>5</sup>, qui établissaient un cycle politique pluriannuel et une méthodologie claire pour fixer, mettre en œuvre et évaluer les priorités en matière de lutte contre la grande criminalité internationale organisée;

RAPPELANT le cycle politique initial et réduit de l'UE mis en œuvre entre 2012 et 2013, suivi par deux cycles politiques complets de l'UE mis en œuvre de 2014 à 2017<sup>6</sup> et de 2018 à 2021<sup>7</sup>;

NOTANT que, conformément à la méthodologie du cycle politique de l'UE, une évaluation indépendante et approfondie a été effectuée dans le cadre de la quatrième et dernière étape du cycle et a servi de base au cycle suivant de l'EMPACT<sup>8</sup>;

PRENANT NOTE du rapport final de l'étude d'évaluation, élaboré par un évaluateur externe indépendant en coopération avec un groupe consultatif composé de représentants des États membres de l'UE, qui a été créé pour fournir des conseils d'experts détaillés sur la mise en œuvre du cycle politique de l'UE. L'étude d'évaluation, qui couvre la période située entre mars 2017 et septembre 2020, a été présentée par la Commission et diffusée aux délégués du COSI le 19 octobre 2020<sup>9</sup>;

---

<sup>5</sup> Doc. 15358/10.

<sup>6</sup> Doc. 12095/13.

<sup>7</sup> Doc. 7704/17.

<sup>8</sup> EMPACT: plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles.

<sup>9</sup> Doc. 11992/20.

CONSTATANT que l'évaluation indépendante conclut que le cycle politique de l'UE/EMPACT atteint à présent ses objectifs en matière d'amélioration de la coopération dans le domaine de la lutte contre la grande criminalité internationale organisée, qu'il se révèle pertinent, efficace et de plus en plus efficient et cohérent et qu'il apporte aux États membres une valeur ajoutée de l'UE, les dote de structures pour renforcer leur coopération et leurs contributions et crée un climat de confiance entre les parties prenantes concernées;

CONSTATANT que le rapport de l'étude d'évaluation indépendante comporte un certain nombre de recommandations et d'actions recommandées pour améliorer l'efficacité et l'efficience du cycle politique de l'UE (EMPACT 2022+) et le rationaliser, ainsi que pour équilibrer la charge entre les différentes parties prenantes;

CONSCIENT de la nécessité de continuer à développer le processus de l'EMPACT, sur la base des résultats de l'évaluation et de l'expérience acquise par les États membres, les agences, institutions et organes de l'UE, ainsi que par les partenaires tiers concernés, dans la mise en œuvre du cycle politique de l'UE/EMPACT, afin de le rendre plus efficace et efficient;

RAPPELANT que l'un des éléments importants de l'efficacité du cycle politique de l'UE/EMPACT réside dans la participation active et la détermination des États membres, des institutions, des organes et des agences ainsi que des autres acteurs concernés, y compris ceux qui occupent des positions dirigeantes, à assurer une véritable mise en œuvre opérationnelle, ce qui suppose ressources humaines et financières, sensibilisation et reconnaissance suffisantes;

METTANT L'ACCENT sur l'importance du rôle joué par les chefs de file et co-chefs de file et sur la nécessité de veiller activement à la continuité de l'exercice de ces rôles;

CONSCIENT qu'il est nécessaire d'augmenter le budget mis à la disposition des activités de l'EMPACT et que tous les acteurs concernés doivent tirer parti au mieux de toutes les possibilités de financement disponibles;

SOULIGNANT l'approche intégrée de la sécurité intérieure de l'UE, qui englobe des mesures allant des contrôles des frontières extérieures et de la coopération policière, douanière et judiciaire à la gestion de l'information, l'innovation, la formation, la prévention et la dimension extérieure de la sécurité intérieure, ainsi que, le cas échéant, les partenariats public-privé;

METTANT EN AVANT l'approche pluridisciplinaire du cycle politique de l'UE/EMPACT faisant intervenir plusieurs organismes, à savoir les autorités compétentes des États membres, conformément à la législation nationale, les institutions, organes et agences de l'UE ainsi que d'autres acteurs concernés. Le renforcement de la coopération entre la police, les garde-frontières et garde-côtes, les douanes, les autorités judiciaires, administratives et fiscales, ainsi qu'avec les institutions, organes et agences de l'UE et les réseaux concernés de l'UE est essentiel. Il convient d'accorder une attention particulière aux partenaires n'appartenant pas aux services répressifs, qui relèvent notamment d'autres autorités publiques et du secteur privé, ainsi qu'aux pays tiers et aux organisations internationales;

INSISTANT sur l'importance que revêt une coordination nationale efficace entre les autorités compétentes et soulignant la nécessité de continuer à renforcer le rôle des coordinateurs nationaux de l'EMPACT visant à assurer la bonne circulation des informations entre les parties prenantes participantes, la continuité des activités des acteurs concernés ainsi qu'une mobilisation pluridisciplinaire faisant intervenir plusieurs organismes;

CONSTATANT qu'il est nécessaire de mieux faire connaître l'EMPACT auprès des décideurs, des professionnels des services répressifs ainsi que d'autres parties prenantes à prendre en considération au niveau national, car cela contribuerait aussi à mieux mettre en adéquation l'EMPACT avec les planifications nationales;

CONSCIENT de la nécessité de renforcer l'identité, la visibilité et la communication de l'EMPACT afin de mettre en évidence la contribution de l'EMPACT à la lutte contre la grande criminalité internationale organisée;

METTANT EN AVANT la dimension extérieure de la sécurité intérieure et l'importance de développer encore la coopération avec les pays tiers, les organisations internationales et les partenaires concernés, compte tenu des actions extérieures de l'UE, dans la mise en œuvre opérationnelle de l'EMPACT;

CONSTATANT la nature de plus en plus transversale de la criminalité et la nécessité de renforcer la coopération et la coordination au niveau des différentes priorités;

NOTANT l'avantage que procure l'utilisation des technologies modernes, laquelle permet à son tour une meilleure gestion des informations et favorise d'éventuelles avancées cruciales dans la lutte contre la grande criminalité organisée;

INSISTANT sur la nécessité d'intégrer l'EMPACT dans les politiques et stratégies pertinentes ainsi que d'en assurer l'harmonisation et d'éviter les doubles emplois, y compris avec d'autres outils opérationnels;

SOULIGNANT qu'il convient de trouver un équilibre entre mesures préventives et mesures répressives pour lutter contre les menaces que présente la grande criminalité internationale organisée pour la sécurité intérieure de l'UE;

CONSCIENT des avantages qu'il y a à faire de l'EMPACT un instrument permanent et essentiel de l'UE dans la lutte contre la grande criminalité organisée afin d'en accroître la durabilité et la visibilité, ainsi que des avantages que peut présenter le fait d'augmenter le financement et la participation des parties prenantes concernées tout en respectant la procédure bien établie et efficace fondée sur le cycle quadriennal, y compris en ce qui concerne la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation;

MESURANT l'avantage que présentent la suppression des plans stratégiques pluriannuels thématiques et l'adoption d'un plan stratégique pluriannuel général pour définir les objectifs stratégiques horizontaux communs afin de réduire la charge administrative et de renforcer l'homogénéité et la cohérence entre les plans d'action opérationnels (PAO). Prenant acte de la nécessité d'inclure dans les PAO certains éléments stratégiques figurant dans les plans stratégiques pluriannuels thématiques, tout en maintenant la valeur opérationnelle des PAO;

CONSCIENT des avantages qui découleront du remplacement du titre "cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée" par le seul nom d'"EMPACT";

CONVIENT:

1. de remplacer la formule "cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée" par le terme "EMPACT", l'acronyme anglais pour "plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles";

2. de mettre en œuvre l'EMPACT en tant qu'instrument permanent et essentiel de l'UE pour une coopération pluridisciplinaire structurée afin de lutter contre la grande criminalité internationale organisée, menée par les États membres et soutenue par les institutions, organes et agences de l'UE conformément à leurs mandats respectifs, qui suivrait un cycle quadriennal et comporterait les quatre étapes suivantes:
- i)* élaboration d'une politique sur la base d'une évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA UE), qui doit dresser un tableau complet et détaillé des menaces criminelles touchant l'Union européenne; compte tenu de l'évolution rapide de la nature de la criminalité, Europol devrait effectuer, en coopération avec les États membres et les agences compétentes de l'UE, un examen à mi-parcours, sous la forme d'un rapport intermédiaire au Conseil, sur les menaces nouvelles, en évolution ou émergentes, tout en prêtant attention aux priorités établies par l'UE en matière de criminalité;
  - ii)* définition de la politique et prise de décision à travers le recensement par le Conseil d'un nombre restreint de priorités. Par ailleurs, un plan stratégique pluriannuel général, assorti d'objectifs stratégiques horizontaux communs doit être établi afin de parvenir à une approche pluridisciplinaire, intégrée et intégrale (englobant les mesures tant préventives que répressives) afin de faire face efficacement aux menaces désignées comme prioritaires. Les PAO pourront contenir des objectifs stratégiques supplémentaires adaptés aux besoins prioritaires spécifiques;
  - iii)* élaboration, mise en œuvre et suivi des PAO annuels, qui doivent s'inspirer des objectifs stratégiques horizontaux communs définis dans le plan stratégique pluriannuel général, afin de faire face aux menaces désignées comme prioritaires. En outre, le COSI procédera à une évaluation à mi-parcours et à une évaluation finale des résultats des actions, afin de mesurer la réalisation des objectifs stratégiques horizontaux communs et des objectifs stratégiques supplémentaires qui auront été inclus dans les PAO. Les priorités et les objectifs stratégiques pourront être revus à la suite de l'examen à mi-parcours des menaces nouvelles, en évolution ou émergentes;
  - iv)* au terme de chaque cycle de l'EMPACT, il sera procédé à une évaluation indépendante qui en étudiera la mise en œuvre et les résultats obtenus, sera suivie d'une décision stratégique prise en connaissance de cause et servira à orienter le cycle de l'EMPACT suivant.

Le cadre opérationnel et de gouvernance de l'EMPACT est davantage détaillé dans le mandat de l'EMPACT qui a été approuvé par le COSI;

## CHARGE LE COSI:

3. de préparer, en s'inspirant du document d'orientation politique élaboré par la présidence et la Commission sur la base de la SOCTA UE et en tenant compte d'autres documents, évaluations et politiques stratégiques, un projet de conclusions du Conseil établissant les priorités de l'UE en matière de criminalité;
4. d'adopter le plan stratégique pluriannuel général et les PAO annuels, et de coordonner et suivre leur mise en œuvre. Il convient d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre opérationnelle et à l'approche pluridisciplinaire, intégrée et intégrale de la lutte contre la criminalité;
5. de réviser, si nécessaire, les documents pertinents de l'EMPACT tels que, par exemple, le mandat de l'EMPACT, le modèle de PAO ou la liste des acteurs compétents;
6. de veiller et de s'employer à ce qu'un financement adéquat soit prévu pour soutenir efficacement les actions convenues dans le cadre de l'EMPACT;
7. d'étudier des mesures permettant de renforcer la communication, la visibilité et l'identité de l'EMPACT, notamment en rendant publics et en faisant connaître les résultats opérationnels (y compris les fiches d'information);
8. de fournir, sur la base de la définition des journées d'action commune (JAD), des orientations stratégiques pour la planification des JAD organisées dans le cadre de l'EMPACT et d'en suivre les résultats;
9. de procéder à une évaluation à mi-parcours et à une évaluation finale des résultats des actions, afin de mesurer la réalisation des objectifs stratégiques dans le but d'améliorer la mise en œuvre opérationnelle;

INVITE LES ÉTATS MEMBRES:

10. à continuer de contribuer activement à la poursuite du développement de la méthodologie de la SOCTA par le biais du groupe consultatif sur la SOCTA et à s'efforcer d'améliorer sans cesse la qualité des données fournies dans le cadre de la collecte de données pour la SOCTA;
11. à élaborer avec l'aide d'experts des agences, institutions et organes compétents de l'UE, un plan stratégique pluriannuel général, assorti d'objectifs stratégiques horizontaux communs, ainsi que des PAO pour chaque priorité en matière de criminalité, définissant l'approche la plus appropriée pour faire face aux difficultés recensées;
12. à intégrer les actions pertinentes élaborées dans le cadre de l'EMPACT dans leur planification nationale et à prévoir des ressources pour soutenir une approche commune au niveau de l'UE;
13. à soutenir activement toutes les phases composant l'EMPACT, notamment en assumant les rôles de coordination stratégique (chef de file ou co-chef de file) ou de coordination proactive (responsable ou coresponsable de projet) et en jouant un rôle de soutien auprès des experts et des coordinateurs nationaux de l'EMPACT dans l'exécution de leurs tâches, dans un effort conjoint visant à mettre en œuvre une approche pluridisciplinaire au niveau national et à mettre en place une coordination nationale efficace;
14. à contribuer à faire connaître l'EMPACT, notamment au niveau national, et à s'engager activement en faveur de la mise en œuvre des PAO;
15. à faire usage de toutes les possibilités de financement disponibles, pour que tous les acteurs concernés s'assurent que les fonds arrivent en temps utile et soient mis à disposition afin de permettre aux actions opérationnelles de commencer à un stade précoce;
16. à renforcer la communication, la visibilité et l'identité de l'EMPACT et des PAO et à contribuer à celles-ci, notamment en rendant publics et en faisant connaître les résultats opérationnels (y compris les fiches d'information);
17. à promouvoir la participation active de toutes les parties prenantes concernées;
18. à inviter les réseaux de l'UE concernés à s'engager, dans leurs programmes de travail, à soutenir et à renforcer l'instrument EMPACT ainsi que la mise en œuvre des PAO;

INVITE LA COMMISSION:

19. à aider les États membres, avec l'assistance d'experts des agences, institutions et organes compétents de l'UE, à élaborer un plan stratégique pluriannuel général, assorti d'objectifs stratégiques horizontaux communs, ainsi que des PAO pour chaque priorité en matière de criminalité, définissant l'approche la plus appropriée pour faire face aux difficultés recensées;
20. à étudier la possibilité de renforcer le financement de la mise en œuvre des PAO et d'autres activités de l'EMPACT;
21. à intégrer et à articuler l'instrument EMPACT, lorsque cela s'avère approprié, avec les politiques pertinentes de l'UE en matière de sécurité, ainsi que les programmes de renforcement des capacités;
22. à inviter les réseaux de l'UE concernés, qui sont financés par la Commission, à s'engager, dans leurs programmes de travail, à soutenir et à renforcer l'instrument EMPACT ainsi que la mise en œuvre des PAO;
23. à procéder, compte tenu des expériences passées et en consultation avec les États membres et les agences de l'UE au sein du COSI, à une étude indépendante pour évaluer la mise en œuvre de l'EMPACT et à en transmettre les résultats au Conseil;

INVITE LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE ET LA COMMISSION:

24. à mieux faire connaître l'EMPACT dans le cadre des dialogues de l'UE en matière de sécurité avec les pays tiers ainsi que des missions et opérations au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC);
25. à faciliter, notamment par l'intermédiaire des délégations de l'UE, des experts en matière de lutte contre le terrorisme/de sécurité de l'UE et des officiers de liaison "Migration" européens, la participation de pays tiers à la mise en œuvre opérationnelle de l'EMPACT, au besoin et lorsque les menaces identifiées le justifient;

INVITE LES AGENCES DE L'UE:

26. à élaborer, sous la direction d'Europol et en coopération étroite avec les États membres et les agences compétentes de l'UE, l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA UE) qui doit dresser un tableau complet et détaillé des menaces criminelles touchant l'Union européenne;
27. à apporter un soutien aux experts des États membres et des institutions de l'UE dans l'élaboration du plan stratégique pluriannuel général ainsi que des PAO portant sur les priorités en matière de criminalité conformément à leurs attributions;
28. à fournir, par l'intermédiaire d'Europol, un soutien méthodologique, analytique et administratif pour l'élaboration du plan stratégique pluriannuel général et des PAO, y compris les objectifs SMART et les indicateurs de performances clés (IPC);
29. à fournir, conformément à leurs mandats respectifs, un appui opérationnel et analytique continu pour les actions opérationnelles, notamment le traitement des données à caractère personnel relatives à des activités criminelles, ainsi qu'un soutien spécifique pour les rapports et le suivi concernant la mise en œuvre des PAO;
30. à s'engager, dans leurs programmes de travail annuels, à mettre en œuvre les actions élaborées dans le cadre de l'EMPACT;
31. à élaborer, sous la direction d'Europol et en coopération avec les États membres et les agences compétentes de l'UE, un rapport intermédiaire sur les menaces nouvelles, en évolution ou émergentes, tout en prêtant attention aux priorités établies par l'UE en matière de criminalité et à la SOCTA UE, dans les deux cas sur la base des exigences approuvées par le COSI, compte tenu des recommandations formulées dans l'évaluation indépendante et en étroite coopération avec les experts concernés<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Comme indiqué dans le calendrier de l'EMPACT, le rapport intermédiaire devrait être disponible au deuxième trimestre de la deuxième année du cycle de l'EMPACT et la SOCTA UE au premier trimestre de la dernière année du cycle.

32. à contribuer à dresser l'esquisse de toutes les différentes possibilités de financement afin d'apporter un soutien efficace aux activités convenues dans le cadre de l'EMPACT et d'offrir autant de souplesse que possible dans les limites des règles financières (et à contribuer à la mise à jour du dossier d'information sur les possibilités de financement élaboré en concertation avec la Commission, le SEAE et d'autres acteurs compétents);
  33. à organiser des programmes de formation et à envisager d'autres mesures de sensibilisation;
  34. à promouvoir activement la connaissance et la visibilité de l'EMPACT dans toutes les communications concernant les activités liées à l'EMPACT ou financées par cet instrument, ainsi que ses opérations et ses résultats, notamment en faisant systématiquement usage de son logo ou du mot-dièse #EMPACT, le cas échéant;
  35. à contribuer à l'échange des meilleures pratiques et au partage d'expériences.
-