



Bruxelles, le 30.11.2012
COM(2012) 717 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Rapport d'évaluation sur le réseau de prévention de la criminalité de l'Union européenne

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Rapport d'évaluation sur le réseau de prévention de la criminalité de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

La prévention de la criminalité est reconnue comme un outil essentiel contribuant à la protection et à la sécurité des citoyens. Dans le **traité de Lisbonne**, elle figure parmi les principaux éléments nécessaires à la mise en place et au maintien d'un espace de liberté, de sécurité et de justice¹. Le **programme de Stockholm** a par ailleurs rappelé en ces termes l'importance de la prévention de la criminalité: *«Le meilleur moyen de réduire le taux de criminalité est de prendre des mesures efficaces pour que les infractions ne se produisent pas, notamment en favorisant l'insertion sociale, en ayant recours à une approche pluridisciplinaire qui comprenne également la prise de mesures administratives et la promotion de la coopération entre les autorités administratives. Les citoyens de l'Union ont de la criminalité des expériences similaires et subissent dans leur vie quotidienne les mêmes effets de la criminalité et de l'insécurité qui y est liée».*

Si les analyses coûts/bénéfices systématiques liées aux programmes de prévention de la criminalité ou les études sur les coûts de la criminalité² utiles à la mise en place de mesures de prévention de la criminalité ne constituent pas encore une pratique courante en Europe, les études disponibles dans les pays qui possèdent une plus longue expérience en la matière (États-Unis, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande et Australie) montrent que la prévention de la criminalité «fonctionne» et qu'en tout état de cause, les coûts de la criminalité (y compris le préjudice matériel et psychologique causé aux victimes) sont très souvent supérieurs au coût de la prévention. Les organes spécialisés des Nations unies³ encouragent et soutiennent également d'une manière proactive le passage progressif à des méthodes innovantes de prévention plutôt que de répression de la criminalité.

Le réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) a été institué par la décision 2001/427/JAI du Conseil, abrogée par la **décision 2009/902/JAI du Conseil**. L'objectif principal de la décision du Conseil de mai 2001 établissant le REPC était de promouvoir les actions de prévention de la criminalité et de fournir un instrument permettant

¹ L'article 2 du traité de Lisbonne est libellé comme suit: *«L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène».* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:FR:PDF>

² À titre d'exemple, on citera les coûts de la violence (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) ou la violence sexuelle (Miller, Taylor & Sheppard, 2007), le coût de la criminalité liée à l'alcool (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006), le coût de la peur de la criminalité (Dolan & Peasgood, 2007), le coût de la criminalité dans certains États (Aos et al., 2001) et le coût des soins de santé mentale (Cohen & Miller, 1998).

³ RÉSEAU D'INFORMATION DES NATIONS UNIES SUR LA CRIMINALITÉ ET LA JUSTICE, Centre de prévention de la criminalité internationale, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (<http://www.uncjin.org/index.html>)

le partage des bonnes pratiques en la matière. En 2009, une nouvelle décision du Conseil a précisé les tâches du REPC comme suit:

- faciliter la coopération, les contacts et les échanges d'informations et d'expériences entre les acteurs de la prévention de la criminalité;
- collecter, évaluer et diffuser des informations évaluées, y compris les bonnes pratiques relatives aux actions existantes de prévention de la criminalité;
- organiser des conférences, notamment une conférence annuelle sur les meilleures pratiques, et d'autres activités, y compris, chaque année, le prix européen de la prévention de la criminalité, destinées à réaliser les objectifs du Réseau et à en diffuser les résultats;
- faire bénéficier de ses compétences le Conseil et la Commission en tant que de besoin;
- rendre compte de ses activités chaque année au Conseil, par le biais du conseil d'administration et des groupes de travail compétents. Le Conseil est invité à approuver le rapport correspondant et à le transmettre au Parlement européen;
- élaborer et exécuter un programme de travail fondé sur une stratégie clairement définie qui tient compte de l'identification des menaces en matière de criminalité et de la manière d'y répondre.

La décision du Conseil décrit également la structure et le cadre opérationnel du REPC. Outre un **conseil d'administration** composé de **représentants nationaux**, la structure comprend un **comité exécutif**, des **points de contact**⁴ et un **secrétariat**. La Commission européenne a un statut d'observateur⁵ au sein du conseil d'administration et assiste aux réunions du comité exécutif. Le règlement intérieur du REPC précise comment ces différents organes devraient interagir les uns avec les autres et avec des tiers.

Les objectifs de base du REPC ont été réaffirmés dans la **stratégie pluriannuelle** pour le REPC qui a été adoptée par le conseil d'administration en décembre 2010 pour la période expirant fin 2015. La mission du REPC y est précisée, laquelle consiste à *«contribuer au développement et à la promotion d'une approche pluridisciplinaire et préventive de la criminalité et du sentiment d'insécurité au niveau européen. À cette fin, le Réseau joue un rôle essentiel pour aider les décideurs et les professionnels au niveau européen, national et local»*. La stratégie pluriannuelle définit ensuite la vision, la mission, les groupes cibles et les objectifs stratégiques que le REPC devrait atteindre sur une période de cinq ans. Elle fournit des orientations stratégiques en accordant une attention particulière à quatre types d'activités: i) être un point de référence pour les groupes cibles du REPC; ii) diffuser les connaissances en matière de prévention de la criminalité; iii) soutenir la prévention de la criminalité au niveau national et local et iv) définir la politique et les stratégies de l'Union européenne en matière de prévention de la criminalité.

⁴ Conformément à l'article 6 de la décision du Conseil, les points de contact apportent leur concours aux représentants nationaux aux fins de l'échange, au sein du Réseau, d'informations et de compétences en matière de prévention de la criminalité au niveau national.

⁵ Il y a actuellement 5 observateurs, représentant la Croatie, les agences de l'Union (Europol, OEDT), la Commission européenne et le secrétariat du Conseil. Les observateurs peuvent participer aux activités du conseil d'administration du REPC, mais n'y disposent pas du droit de vote.

Les groupes cibles du REPC sont définis comme suit: i) les professionnels et les décideurs politiques au niveau local, ii) les professionnels et les décideurs politiques au niveau national et iii) les agences, organisations, groupes de travail et autres organes européens et internationaux compétents. Des programmes de travail annuels définissent ensuite des priorités plus spécifiques.

Le REPC bénéficie actuellement d'un soutien financier au titre du programme ISEC⁶ sous la forme d'une subvention de 845 000 EUR pour la période comprise entre mi-2011 et mi-2014.

Conformément à l'article 9 de la décision du Conseil de 2009, la Commission présente au Conseil, au plus tard le 30 novembre 2012, un rapport d'évaluation sur les activités du Réseau en accordant une attention particulière à l'efficacité des travaux menés par le Réseau et son secrétariat, en tenant dûment compte de l'interaction entre le Réseau et les autres acteurs concernés.

Dans le programme de Stockholm, le Conseil européen a invité la Commission à présenter une proposition en vue de créer un **observatoire pour la prévention de la criminalité** (OPC), *«qui sera chargé de collecter, d'analyser et de diffuser les connaissances sur la criminalité, notamment la criminalité organisée (y compris les statistiques) et les moyens de la prévenir, de soutenir et d'encourager les États membres et les institutions de l'Union lorsqu'ils prennent des mesures préventives, et d'échanger les meilleures pratiques. Cet observatoire devrait poursuivre les travaux réalisés par le réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) et leur évaluation. Il devrait inclure ou remplacer le REPC, son secrétariat étant assuré par une agence existante de l'Union et fonctionnant comme une unité distincte»*. Le programme de Stockholm prévoit qu'une proposition soit présentée d'ici à 2013 au plus tard.

En conséquence, le présent document évalue le travail du REPC au cours des deux dernières années et demie et formule des recommandations pour l'avenir, y compris en ce qui concerne la possibilité de mettre en place un observatoire pour la prévention de la criminalité.

2. ÉVALUATION EXTERNE

Pour alimenter la réflexion sur le développement futur du REPC, une évaluation externe indépendante de celui-ci a été réalisée au cours des premiers mois de l'année 2012⁷. Cette évaluation portait sur plusieurs aspects du réseau, notamment les résultats obtenus par celui-ci au cours des deux dernières années et demie, son organisation et sa gouvernance et présentait pour finir un certain nombre de possibilités de développement.

Dans l'ensemble, l'évaluation externe a conclu que le REPC fonctionne relativement bien et qu'il a accompli des progrès satisfaisants en ce qui concerne la réalisation des objectifs fixés dans la décision du Conseil de 2009 et dans la stratégie pluriannuelle pour la période 2010-2015. Grâce à l'adoption de la décision du Conseil de 2009 et aux activités de suivi, le REPC dispose d'une stratégie et de groupes cibles bien plus clairement définis. Ses

⁶ Programme d'aide financière de la Commission européenne pour la prévention et la lutte contre la criminalité. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm

⁷ Cette évaluation a été réalisée par le *Centre for Strategy & Evaluation Services* (CSES). L'étude est disponible sur le site internet de la DG HOME à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm

effectifs ont été renforcés et professionnalisés, en particulier à la suite de la mise en place du nouveau secrétariat, qui a apporté une aide indispensable aux activités du réseau.

Par rapport à la situation constatée lors de la dernière évaluation⁸, de nombreuses lacunes ont été corrigées, les activités du REPC sont plus ciblées et la qualité ainsi que le nombre des réalisations ont été améliorés. À titre d'exemple, depuis 2012, le secrétariat du REPC élabore des «**documents thématiques**». Le premier document, intitulé «*Sport, science and art in the prevention of crime among children and youth*» (le sport, la science et l'art dans la prévention de la criminalité parmi les enfants et les jeunes), se fonde sur les travaux réalisés par le trio de présidences précédent. En juin 2012, le secrétariat du REPC a publié le premier **European Crime Prevention Monitor** (revue semestrielle européenne de la prévention de la criminalité), qui présente des informations sur l'actualité et les tendances en matière de criminalité, sur la base de statistiques, d'enquêtes et de rapports provenant de différentes sources. L'objectif de ces rapports est de fournir un aperçu rapide et substantiel, mais sélectif, de l'actualité et des tendances en matière de criminalité et de prévention de la criminalité. Les groupes cibles sont les professionnels et décideurs locaux, nationaux et européens.

En outre, de nouvelles initiatives, telles que la mise en place d'une **base de données des parties prenantes**, la diffusion d'une **lettre d'information remaniée**, les **World cafés** au cours des réunions du conseil d'administration et l'ouverture d'une **enquête sur la satisfaction des parties prenantes**, ont toutes contribué à l'amélioration de la coopération, des contacts, des échanges d'informations et d'expériences entre les différents acteurs de la prévention de la criminalité (à titre d'exemple, la stratégie nationale de prévention de la criminalité récemment adoptée par la Bulgarie s'appuie largement sur les informations du REPC). Les réunions du conseil d'administration du REPC ont davantage porté sur les questions de fond plutôt que de procédure. Un nombre croissant d'États membres participe désormais au concours **ECPA (prix européen de la prévention de la criminalité)**.

Parmi les autres activités de fond figure un total de **18 projets de recherche** qui, depuis 2009, ont bénéficié d'une aide dans le cadre des programmes de travail du REPC. Ces projets portent notamment sur la prévention de la violence domestique, la justice réparatrice, l'estimation du coût économique de la criminalité, la mise en place de mesures administratives pour lutter contre la criminalité organisée, la réduction du taux de récidive chez les jeunes, la médiation de voisinage, la promotion de l'inclusion sociale et l'élaboration de bonnes pratiques de gestion communautaire des conflits. Les résultats de tous les projets sont accessibles sur le site internet du REPC. De nombreux **réexamens systématiques** ont été réalisés en 2008 en ce qui concerne différentes initiatives et activités de lutte contre les activités criminelles. Toutefois, depuis lors, aucun réexamen systématique n'avait plus été publié jusqu'en mai 2012, date à laquelle le réseau danois de prévention de la criminalité a publié un réexamen systématique sur le site internet du REPC à propos de l'efficacité des programmes de tutorat et des activités de loisirs destinées aux jeunes en difficulté.

Le site internet du REPC, malgré ses limites techniques, comprend désormais une **base de données en ligne consultable** plus élaborée sur les bonnes pratiques et des **informations actualisées sur les stratégies et mesures de prévention de la criminalité**.

Toutefois, l'évaluation externe a également fait apparaître **un certain nombre de faiblesses**:
1) l'évaluation n'a pas permis d'établir que les activités du REPC sont toujours liées aux

⁸ Évaluation du REPC réalisée en 2008-2009 par le CSES [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_\(cses_11_03_09\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_(cses_11_03_09).pdf)

priorités en matière de prévention de la criminalité auxquelles l'Union et les États membres sont confrontés; 2) la qualité des réalisations du REPC est généralement satisfaisante et ces produits sont utiles, mais il est possible de les adapter davantage encore aux groupes cibles; 3) le REPC a généralement plus de difficultés à atteindre les groupes cibles au niveau local qu'au niveau national ou de l'Union (bien que les deux produits susmentionnés, à savoir les documents thématiques et la revue européenne de la prévention de la criminalité, soient spécifiquement destinés aux professionnels des niveaux national et local); 4) de nombreux projets de prévention de la criminalité soutenus par le programme ISEC sont mis en œuvre sans que le REPC n'y soit associé ni même informé; 5) il existe une différence considérable au niveau de la capacité des présidences tournantes à assurer efficacement un rôle moteur en ce qui concerne le REPC; 6) le projet consistant à publier les documents clés dans différentes langues de l'Union sur le site internet pour attirer un public plus large et fournir des documents justificatifs aux parties prenantes, en particulier au niveau local, n'a pas été mené à bien; 7) de nombreux points de contact ne semblent pas apporter de valeur ajoutée au fonctionnement et à la visibilité du REPC et dans plusieurs États membres, il n'existe pas de points de contact; 8) les activités du REPC sont soutenues par un financement relativement modeste et ses activités et réalisations sont proportionnelles aux investissements; 9) des progrès s'imposent pour faire davantage connaître le REPC.

3. LE ROLE DU REPC

Au cours de la dernière décennie, le REPC s'est essentiellement développé en l'absence d'un cadre législatif européen solide. L'Union européenne disposait de compétences limitées⁹ en matière de prévention de la criminalité et, lorsqu'elle en avait, celles-ci concernaient principalement le domaine de la criminalité organisée. Les modifications apportées par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne (TUE) et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ont permis à l'Union de jouer un rôle plus important dans la prévention de la criminalité.

L'article 84 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) témoigne de cette évolution, lequel prévoit que le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, *«peuvent établir des mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres dans le domaine de la prévention du crime, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres»*.

Globalement, on peut dire que la dimension européenne de la prévention de la criminalité a été renforcée à de nombreux égards au cours des dernières années, y compris grâce à plusieurs initiatives prises pour aider les États membres dans leurs efforts de lutte contre les activités criminelles¹⁰. Compte tenu de la nature de plus en plus transfrontalière de la criminalité et de

⁹ L'article 2 du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne est libellé comme suit: «de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de **prévention** de la criminalité et de lutte contre ce phénomène». L'article 29, deuxième alinéa, fait référence à «[...] la **prévention** de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, [...]» - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/ce321/ce32120061229fr00010331.pdf>

¹⁰ Des dispositions relatives à la prévention de la criminalité ont été insérées dans la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres

la disparition progressive¹¹ de la distinction entre la criminalité organisée et la criminalité dite «de masse», il importe de disposer d'un cadre législatif de l'Union efficace pour que les efforts déployés en matière de prévention de la criminalité à tous les niveaux puissent porter leurs fruits.

Bien que les taux de criminalité diminuent en Europe depuis de nombreuses années¹², certains signes indiquent que, dans plusieurs États membres de l'Union¹³, cette tendance s'est à présent inversée, reflétant peut-être les effets de la récession économique¹⁴. En outre, les préoccupations en matière de sécurité restent élevées parmi les citoyens de l'Union¹⁵. Par conséquent, la prévention de la criminalité - et la collaboration au niveau de l'Union en vue d'encourager celle-ci - reste une priorité pour les principales parties prenantes du REPC et les citoyens de l'Union en général¹⁶. Le développement du REPC reste donc toujours d'actualité.

4. DEVELOPPEMENT FUTUR DU REPC

La section suivante formule des recommandations pour remédier aux faiblesses constatées lors de l'évaluation externe. Deux d'entre elles semblent se démarquer particulièrement:

humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes (article 18) ainsi que dans la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie (article 23). Parmi les priorités principales de la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, COM(2012) 286 final, figure la prévention de la traite des êtres humains (priorité B).

¹¹ Les délits commis par des groupes criminels mobiles (itinérants) constituent un bon exemple de cette confusion entre criminalité organisée et criminalité de masse. La criminalité de masse couvre notamment les délits suivants: vol à l'étalage, vol de métaux, vol de marchandises, cambriolage et vol à la tire.

¹² Dans la plupart des pays de l'Union, les niveaux de criminalité diminuent de manière constante depuis environ 2002-2003, bien que la tendance ait été à la hausse dans certains États membres (Danemark, Finlande, Luxembourg, Portugal, Roumanie et Suède). Les pays où la baisse de la criminalité dans son ensemble a été la plus importante sont les suivants: Chypre, Grèce, Malte, Pologne et Royaume-Uni. Même les chiffres récents font état pour le Royaume-Uni (crimes et délits enregistrés par la [police](#) en Angleterre et au Pays de Galles) d'une baisse supplémentaire de 4,2 % entre fin mars 2011 et mars 2012. Le nombre total des délits enregistrés pour neuf des dix principales catégories d'infractions a diminué par rapport à l'année précédente, le vandalisme affichant une baisse de près de 10 % (source: tableaux de la police britannique). Mais derrière ces tendances générales se cachent des différences considérables dans le développement de certains types de criminalité. Depuis 2006-2007, la police enregistre une hausse des délits dans un certain nombre d'États membres, en particulier pour les [cambriolages domestiques](#) et le [trafic de drogues](#). Par ailleurs, les types de délits recensés ayant connu la plus forte baisse sont le vol de véhicules motorisés, suivi de la criminalité avec violence et des vols qualifiés. (source: EUROSTAT — Statistiques en bref sur la délinquance et la justice pénale) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF).

¹³ Voir articles de presse sur la Grèce (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Voir également le rapport OCTA 2011, p. 6: «La récente crise économique mondiale et les restrictions financières qui l'accompagnent ont rendu les communautés plus tolérantes à l'égard des produits illicites, en particulier des marchandises de contrefaçon.»

¹⁵ Neuf Européens sur dix considèrent la criminalité organisée comme une menace importante pour la sécurité de l'Union, voir l'Eurobaromètre 371 de 2011, p. 28.

¹⁶ Il ressort de l'enquête réalisée auprès des principales parties prenantes aux fins de la présente évaluation que pour près de deux tiers (65,2 %) des personnes interrogées, une collaboration au niveau de l'Union entre les États membres pour encourager la prévention de la criminalité est «très» ou «assez» importante. Ce constat confirme les conclusions du rapport Eurobaromètre spécial 380, «*Awareness of Home Affairs*» (sensibilisation aux affaires intérieures) de juin 2012, pages 51-60, qui indique que neuf Européens sur dix (91 %) estiment que les institutions de l'Union et les gouvernements des États membres devraient collaborer plus étroitement pour lutter contre le terrorisme et la criminalité.

premièrement, la nécessité d'améliorer la visibilité du REPC¹⁷ et, en relation avec celle-ci, la nécessité de mieux aligner les activités du REPC sur les priorités convenues au niveau de l'Union, notamment par la création de synergies avec d'autres initiatives et organes. Ce meilleur alignement contribuerait à améliorer le ciblage des activités et à renforcer le savoir-faire dans certains domaines spécifiques liés à la criminalité, ce qui conférerait davantage de valeur ajoutée aux interactions avec l'échelon tant local qu'europpéen et permettrait ainsi de remédier au manque de visibilité.

4.1. Quels sont les principaux changements attendus du REPC?

Premièrement, plusieurs mesures pourraient être prises pour renforcer la performance, l'incidence et la valeur ajoutée du REPC.

- (1) Le REPC devrait plus systématiquement **aligner ses priorités sur les priorités fixées par l'Union**, notamment celles qui sont définies dans la stratégie de sécurité intérieure, le cycle politique de l'UE et d'autres initiatives liées à la sécurité approuvées par les États membres de l'Union (ainsi, il existe des liens évidents, qui pourraient être utilement étudiés de manière plus approfondie, entre le REPC et le réseau informel de points de contact sur la stratégie administrative¹⁸ à adopter pour prévenir et combattre le crime organisé¹⁹).
- (2) En lien avec le point précédent, le REPC devrait renforcer sa **contribution à l'élaboration des politiques de l'Union et des États membres** dans le domaine de la prévention de la criminalité. À l'heure actuelle, la contribution du REPC au niveau de l'UE reste modeste.
- (3) Une approche plus stratégique visant à définir les activités du REPC et à renforcer sa contribution à l'élaboration des politiques au niveau de l'Union et des États membres devrait être soutenue par la mise en place, à plus long terme, d'une **fonction de surveillance de type «observatoire»**²⁰. La création d'une meilleure base de connaissances sur la prévention de la criminalité au niveau de l'Union devrait s'appuyer essentiellement sur les données disponibles (provenant, par exemple,

¹⁷ Le faible taux global de réponses à l'enquête ainsi que le grand nombre de personnes ayant répondu «je ne sais pas» ne sont que deux exemples du fait que le REPC et ses activités restent méconnus.

¹⁸ La «stratégie administrative» de lutte contre la criminalité organisée peut se définir comme une combinaison d'outils administratifs visant à empêcher la criminalité organisée d'infiltrer le secteur public, l'économie ou des composantes essentielles de l'administration publique. Les conclusions du Conseil sur la lutte contre les infractions commises par les groupes criminels mobiles (itinérants) ont été adoptées en novembre 2010 et contiennent des dispositions en vue de la mise en place d'un réseau informel de points de contact pour la stratégie administrative. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/118170.pdf. Le réseau a été créé en 2011, mais il ne dispose pas d'un secrétariat.

¹⁹ La décision du Conseil relative au REPC (article 2, paragraphe 2) permet au REPC d'étudier «*toutes les mesures (...) qui visent à faire diminuer ou qui contribuent à faire diminuer la criminalité et le sentiment d'insécurité des citoyens (...)*». De même, la stratégie pluriannuelle du REPC prévoit que celui-ci devrait contribuer à la promotion d'une approche pluridisciplinaire et préventive de la criminalité. Pour des raisons d'efficacité et de durabilité, il conviendrait de renforcer les synergies entre le REPC et le réseau, éventuellement aussi d'un point de vue organisationnel.

²⁰ Il pourrait notamment s'agir d'assurer une meilleure compréhension des tendances en matière de criminalité au niveau de l'Union et dans les États membres, de mettre en place un aperçu des dispositifs, stratégies et politiques institutionnels des États membres en matière de prévention de la criminalité (certaines de ces informations sont déjà disponibles) et, dans la mesure où cela est possible, d'évaluer l'incidence des mesures de prévention de la criminalité sur les différents types d'activités criminelles.

d'Europol et d'Eurostat), tout en évitant les chevauchements avec les initiatives existantes.

- (4) À l'appui de ces activités de surveillance, le REPC devrait poursuivre sa **collaboration²¹ avec Eurostat et d'autres organismes** pour parvenir à améliorer les informations statistiques au niveau de l'Union, mais également pour éviter tout chevauchement avec les activités en cours ou en préparation.
- (5) Le REPC devrait **développer davantage ses produits** pour accroître sa capacité de répondre aux besoins des principales parties prenantes, sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires. Le secrétariat du REPC a un rôle important à jouer à cet égard. De même, les États membres devraient être encouragés à participer plus activement aux travaux du REPC (par exemple en fournissant plus régulièrement des données ou en signalant les bonnes pratiques), de façon à améliorer la qualité des produits.
- (6) Une des principales priorités du REPC devrait être la production de **données relatives aux bonnes pratiques destinées aux professionnels de la prévention de la criminalité à l'échelon local et régional**, y compris à leur demande. Pour que le REPC puisse remplir cette fonction, il convient de renforcer la mise en réseau des professionnels au niveau de l'Union et de parvenir à convertir les résultats de cette activité, ainsi que d'autres activités (comme l'ECPA), en éléments utiles.
- (7) Au cours de la période étudiée, le REPC a établi des **relations plus étroites avec plusieurs autres entités**. À cet égard, la priorité doit être accordée à EUROSTAT, au CEPOL (en raison de la possibilité de renforcer la capacité du REPC à toucher les professionnels au niveau local) et à EUROPOL (compte tenu de son rôle dans la mise en évidence des défis et priorités à venir dans la lutte contre la criminalité organisée).
- (8) Le contenu, la conception et la convivialité du **site internet du REPC** devraient être améliorés, de préférence par la création d'un nouveau site internet étant donné que le site actuel semble avoir atteint ses limites d'un point de vue technique et ne paraît pas à même de s'adapter aux besoins futurs des utilisateurs.

Deuxièmement, si les modifications introduites par la décision du Conseil de 2009 ont permis de renforcer *l'organisation et la gouvernance* du REPC, des améliorations supplémentaires pourraient être apportées au travers de plusieurs mesures:

- (1) **L'efficacité et la capacité des différentes présidences tournantes du REPC** à assumer un rôle moteur en ce qui concerne le REPC restent très variables. S'il demeure important, principalement pour créer un sentiment d'«appropriation» dans les États membres de l'Union, d'avoir des présidences tournantes, les États membres devraient s'engager à allouer des ressources suffisantes à la présidence du REPC. Le secrétariat devrait être étroitement associé à la fourniture d'une assistance pour la planification et la mise en œuvre des priorités.
- (2) **Le rôle des représentants nationaux (membres du conseil d'administration du REPC)**, en particulier en ce qui concerne la promotion du REPC dans leur pays,

²¹ Le REPC et Eurostat participent tous deux au groupe d'experts assistant la Commission dans la mise en œuvre du plan d'action statistique 2011-2015 relatif à la criminalité, COM(2011) 713 final.

devrait également être défini de manière plus précise. Les représentants nationaux des États membres qui ont adhéré à l'Union au cours de la dernière décennie sont toujours engagés dans un processus d'apprentissage exigeant pour l'intégration de la prévention de la criminalité dans leur politique de sécurité générale. Dans leur cas, le REPC constitue avant tout une source utile d'informations et d'inspiration. La plupart des autres États membres possèdent une longue expérience en matière de prévention de la criminalité, et certains d'entre eux la partagent activement. Néanmoins, le succès du REPC dépend essentiellement de la contribution active de tous les représentants nationaux aux activités du réseau, pendant et après les réunions du conseil d'administration du REPC.

- (3) Le rôle des **observateurs** du conseil d'administration du REPC doit être précisé: il y a lieu de spécifier qui devrait bénéficier de ce statut et, par ailleurs, la participation des observateurs aux réunions du conseil d'administration devrait déterminer s'il convient ou non de continuer à leur accorder ce statut.
- (4) Étant donné qu'il existe peu d'éléments attestant leur valeur ajoutée dans la promotion du REPC et de ses activités, le rôle des **points de contact** du REPC devrait être revu²² et à tout le moins mieux défini, par exemple en veillant à ce que tous les États membres désignent des points de contact qui, par la suite, devraient constituer un réseau actif de professionnels de la prévention de la criminalité, étroitement associé aux travaux du REPC. Par ailleurs, le concept de points de contact du REPC pourrait être complètement abandonné et remplacé, par exemple, par des réseaux d'universitaires qui, au cas par cas, pourraient apporter des contributions scientifiques aux activités du REPC.
- (5) D'une manière générale, les travaux de recherche confirment que le **secrétariat** du REPC soutient le Réseau de manière satisfaisante, en dépit de sa capacité limitée (3 personnes à temps plein). En fait, la mise en place du secrétariat est probablement le changement structurel le plus important qui a permis d'améliorer les résultats du Réseau en général. Un secrétariat renforcé serait un atout important pour poursuivre le développement du REPC.

4.2. Le REPC ou un «observatoire pour la prévention de la criminalité» comme le prévoit le programme de Stockholm

Bien qu'il n'existe pas de définition claire de l'«observatoire» au niveau de l'Union, il est généralement admis que les principales tâches et activités communes des observatoires européens (ou d'organisations ayant les caractéristiques d'un observatoire) comportent au moins les éléments suivants:

1. **la collecte, le suivi, l'analyse, l'interprétation et la diffusion de données** sur une base régulière à toutes les parties concernées en ce qui concerne un domaine d'action spécifique dans les différents pays afin de fournir à l'Union et à ses États membres une vue d'ensemble de la situation, des mesures ou des activités dans leurs sphères de compétences respectives;
2. la mise en évidence de **tendances émergentes et de meilleures pratiques** dans les États membres, souvent sur la base d'un **ensemble commun d'indicateurs clés** permettant, dans une certaine mesure, la comparaison entre les États membres;

²² Voir la note de bas de page n° 4 pour leur rôle conformément à la décision du Conseil.

3. l'élaboration d'un ensemble de **documents techniques, de rapports, d'études et d'autres documents** spécifiquement conçus pour diffuser l'information auprès des groupes cibles tels que les décideurs politiques, les milieux universitaires, les professionnels et le grand public;
4. la promotion de la **mise en réseau et des échanges entre les parties prenantes** grâce à la création de groupes de travail et de forums, et/ou de réunions.

Le REPC ne présente actuellement que des caractéristiques embryonnaires d'un «observatoire».

Outre les conclusions et recommandations spécifiques exposées ci-dessus, plusieurs options plus générales relatives au développement du REPC ont été examinées lors de l'évaluation externe. Il s'agit notamment du maintien du statu quo, du renforcement du REPC, de la mise en place d'un observatoire européen pour la prévention de la criminalité et de la dissolution du REPC.

Option 1: statu quo

Maintenir la situation en l'état signifierait que le REPC pourrait probablement continuer à fonctionner de façon relativement satisfaisante. Cependant, cela signifierait également qu'il ne serait pas remédié aux faiblesses mises en évidence et que la valeur ajoutée du REPC ne serait pas pleinement exploitée de manière à ce que celui-ci puisse répondre à toutes les attentes qui sous-tendaient la décision de 2009. L'intérêt des principales parties prenantes pour le Réseau pourrait s'en trouver amoindri, ce qui risquerait, à terme, de mener à l'option 4, à savoir la dissolution du REPC. Pour ces raisons et pour d'autres mentionnées dans le cadre de l'option 4, l'option 1 n'est pas recommandée.

Option 2: REPC +

Afin de consolider les progrès réalisés à ce jour et de permettre le développement progressif du REPC conformément aux recommandations énumérées au point 4.1, on renforcerait la capacité du REPC pour lui permettre de répondre aux priorités des principales parties prenantes, par la consolidation du secrétariat et par une série de mesures destinées à accroître la visibilité du Réseau. Ces améliorations pourraient être rendues possibles par un doublement des ressources actuellement très modestes du REPC, ce qui représenterait un budget encore relativement limité par rapport à d'autres réseaux similaires. Les coûts supplémentaires pourraient inclure i) l'élargissement du secrétariat (estimé à 180 000 EUR pour deux postes supplémentaires x 2 ans = 360 000 EUR), ii) la création et la maintenance du site internet (150 000 EUR pour une durée de 2 ans) et iii) le renforcement du rôle/de la mise en réseau des points de contact ou, autre solution, l'établissement de réseaux d'universitaires (par exemple, 2 réunions par an X 2 = 100 000 EUR). Le coût total du REPC serait d'environ 600 000 EUR par an, soit 1,2 million d'EUR pour deux ans, à comparer avec le niveau de financement actuel (environ 300 000 EUR²³ par an).

Option 3: observatoire européen pour la prévention de la criminalité

La mise en place d'un observatoire à part entière permettrait de renforcer la capacité du REPC de surveiller et d'analyser les tendances en matière de prévention de la criminalité. Toutefois,

²³ La subvention à l'action de 845 000 EUR sur une période de trois ans prévoit un cofinancement de 5 % par les États membres de l'Union.

si ce type de données est utile pour les principales parties prenantes au niveau national, les niveaux régional et local sont surtout intéressés par l'échange de bonnes pratiques et les autres types de produits actuellement offerts par le REPC. L'évaluation de la valeur ajoutée d'un observatoire doit également prendre en considération les coûts que celui-ci impliquerait, lesquels seraient nettement plus élevés que ceux de l'option 2. Par rapport à l'estimation des coûts pour l'option 2 (1,2 million d'EUR), le financement complémentaire requis pourrait inclure i) deux postes supplémentaires pour le secrétariat afin de coordonner la collecte et l'analyse des données par l'observatoire (180 000 EUR x 2 ans = 360 000 EUR) et ii) des subventions en faveur des points de contact pour la collecte des données (en moyenne 25 000 EUR par an et par État membre x 2 ans = 1,4 million d'EUR). Le coût total serait donc de l'ordre de 3 millions d'EUR pour une période de deux ans. Les risques sont également plus importants en raison d'une combinaison de coûts relativement élevés et d'un changement d'orientation qui ne bénéficie pas nécessairement de manière égale à toutes les parties prenantes.

Option 4: dissolution du REPC

La dissolution du REPC ne bénéficie que d'un soutien minime. Le Réseau est globalement perçu comme procurant des avantages sans cesse croissants aux États membres, en particulier depuis l'adoption de la décision du Conseil de 2009. Sa dissolution réduirait la capacité de l'Union européenne et des États membres à promouvoir la prévention de la criminalité et rendrait plus difficile l'association des États membres et des autres principales parties prenantes à la préparation et à la mise en œuvre de moyens innovants et intelligents de prévention de la criminalité, en complément des mesures répressives classiques. Ce sont les États membres dont les politiques de prévention de la criminalité ne sont encore qu'à un stade précoce qui auraient le plus à perdre. La collaboration au niveau de l'Union sur la prévention de la criminalité conservant toute sa raison d'être, cette option ne serait pas conforme aux besoins des principales parties prenantes. En outre, compte tenu du coût relativement faible du fonctionnement du REPC, les économies seraient modestes.

5. CONCLUSIONS

Le REPC a démontré qu'il était un instrument d'une utilité croissante au soutien des décideurs aux niveaux national et de l'Union, possédant un potentiel considérable de création de valeur ajoutée au niveau local. La Commission est convaincue que le REPC, fort de résultats en progrès constants, continuera à s'adapter afin de relever de nouveaux défis.

Pour les raisons exposées au point 4.2 et compte tenu des évolutions positives enregistrées ces deux dernières années (sous réserve de la prise en compte des recommandations formulées au point 4.1.), la Commission estime que la **mise en place d'un observatoire pour la prévention de la criminalité**, fondé sur le REPC ou en complément de celui-ci, **n'est pas une priorité urgente** pour le moment, **pas plus qu'elle n'est souhaitable du point de vue politique ou financier à court terme**.

Le renforcement du REPC (option «REPC+»), notamment par l'augmentation des ressources de son secrétariat, est donc l'option privilégiée, car il permettrait au REPC de se concentrer sur la consolidation des progrès accomplis jusqu'ici et sur la poursuite de l'amélioration de son fonctionnement, conformément aux recommandations formulées au point 4 et dans le cadre de l'évaluation externe. Un effort particulier est nécessaire pour accroître la visibilité des activités du REPC et faire connaître ces dernières de façon proactive

auprès des parties prenantes. Le REPC présente les caractéristiques embryonnaires d'un «observatoire» et pourrait avec le temps évoluer vers un renforcement de ces capacités. Les travaux préliminaires ont déjà commencé à cet égard, dans le cadre de l'actuelle convention de subvention financée par le programme ISEC.

Le coût d'un développement progressif du REPC est estimé à environ 1,2 million d'EUR pour une période de deux ans commençant à l'expiration de la subvention à l'action actuelle (mi-2014). Les États membres peuvent décider de financer le REPC eux-mêmes ou demander un cofinancement dans le cadre du programme financier ISEC (au moyen d'une subvention à l'action).

Indépendamment de toute demande de soutien financier qui serait éventuellement formulée à l'avenir au titre du programme ISEC, le développement futur du REPC devrait s'accompagner d'un engagement plus ferme de tous les États membres de l'Union européenne en faveur d'un soutien actif des travaux du REPC.

La Commission considère qu'un groupe de travail composé des membres du conseil d'administration du REPC et bénéficiant du soutien du secrétariat devrait être mis en place pour étudier les recommandations formulées au point 4 du présent rapport et dans le cadre de l'évaluation externe, et y apporter une réponse.

La Commission recommande que les travaux du REPC réalisés au cours des trois prochaines années (2013-2015) fassent l'objet d'une nouvelle évaluation en 2016. À ce moment, on pourra réexaminer l'utilité de mettre en place un observatoire pour la prévention de la criminalité. La Commission attend avec intérêt de pouvoir débattre du développement du REPC sur la base du présent rapport, notamment avec les autres institutions de l'Union et les États membres.