

1.



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.12.2011
SEC(2011) 1537 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'analyse d'impact

Accompagnant le document

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)

{COM(2011) 873 final}
{SEC(2011) 1536 final}
{SEC(2011) 1538 final}

1. INTRODUCTION

Le présent rapport d'analyse d'impact a été préparé par la DG HOME pour accompagner la proposition législative portant création d'un système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

Eurosur peut être décrit comme un ensemble de mesures visant à renforcer la coopération et l'échange d'informations des autorités chargées du contrôle aux frontières aux niveaux national et européen ainsi que la coopération avec les pays tiers voisins, ce qui améliorera grandement la connaissance de la situation et la capacité de réaction de ces autorités dans leur lutte contre la migration irrégulière et la criminalité transfrontière. Eurosur doit donc être considéré comme s'inscrivant dans le cadre de la mise en place progressive d'un modèle européen de gestion intégrée des frontières.

Les travaux réalisés de 2008 à 2011 pour le développement, les essais et la mise en place progressive d'Eurosur se fondent sur une feuille de route présentée en 2008 dans une communication de la Commission¹. Dans ses conclusions de juin 2011, le Conseil européen a déclaré que «le développement du système européen de surveillance des frontières sera poursuivi à titre prioritaire afin que celui-ci soit opérationnel en 2013 et permette aux autorités des États membres chargées de la surveillance des frontières d'échanger des informations opérationnelles et d'améliorer leur coopération».

2. DÉFINITION DES PROBLÈMES

2.1. Problèmes généraux rencontrés dans la surveillance des frontières

Migration irrégulière

La migration irrégulière exerce une pression considérable aux frontières extérieures de l'UE. Au cours du premier semestre 2011, 74 300 franchissements non autorisés des frontières ont été détectés, dont 96 % se sont déroulés aux frontières extérieures espagnoles, maltaises, italiennes et grecques. En dépit des efforts de coordination de Frontex, les autorités chargées du contrôle aux frontières des États membres éprouvent souvent des difficultés à convenir d'une approche commune et ont généralement besoin de beaucoup de temps pour trouver une réponse opérationnelle appropriée.

Pertes humaines en mer (migrants)

L'utilisation d'embarcations de fortune a entraîné une multiplication des noyades de migrants dans la partie de l'océan Atlantique située entre l'Afrique et les îles Canaries ainsi qu'en Méditerranée. Ce lourd tribut doit impérativement être largement réduit.

Criminalité transfrontière

Les réseaux criminels s'adonnant au trafic de migrants utilisent souvent des routes et des méthodes identiques pour les activités criminelles transfrontières comme la traite des êtres humains et le trafic de drogue. Une meilleure coopération interservices entre les forces de police et les autorités chargées du contrôle aux frontières devrait fortement contribuer à la lutte contre ces graves délits aux frontières extérieures.

¹ COM(2008) 68 final du 13.2.2008 («feuille de route Eurosur»).

2.2. Problèmes spécifiques rencontrés dans la surveillance des frontières

Plusieurs raisons expliquent pourquoi, souvent, les réseaux criminels modifient les routes et les méthodes suivies pour la migration irrégulière et la criminalité transfrontière avec plus de rapidité et de souplesse que celles dont font preuve les autorités des États membres pour réagir à l'évolution de la situation.

Insuffisance de la coopération interservices à l'échelle nationale

Dans certains États membres, ce sont jusqu'à six autorités différentes qui participent directement à la surveillance des frontières maritimes. Si certains ont mis en place un système national de surveillance unique, dans d'autres, différentes autorités ont instauré des systèmes parallèles, sans règles ni processus clairs pour la coopération et l'échange d'informations entre eux.

Insuffisance des échanges d'informations entre les États membres

En matière de surveillance des frontières, il existe un manque de coordination non seulement au sein des États membres, mais également entre eux, du fait de l'absence de procédures, de réseaux ou de voies de communication adéquats pour l'échange des informations.

Insuffisance de la coopération avec les pays tiers voisins

La pression migratoire pose également d'énormes problèmes aux pays tiers de la rive sud de la Méditerranée. Il est donc nécessaire de renforcer la coopération avec les pays d'origine et les pays où embarquent les migrants en situation irrégulière.

Insuffisance de la connaissance de la situation dans le domaine maritime

Le fait que les trafiquants utilisent actuellement des petites embarcations en bois et en fibre de verre pour le trafic de migrants en situation irrégulière et pour le trafic de drogue pose un grave problème aux services répressifs car il est extrêmement difficile de détecter, d'identifier et de localiser de telles embarcations en haute mer.

2.3 Point de départ de la proposition concernant Eurosur

Le projet Eurosur existe depuis 2008. Des progrès importants ont déjà été réalisés et le développement de ce projet devrait se poursuivre.

3. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

3.1. Le droit d'agir de l'UE

La proposition législative d'Eurosur se baserait sur l'article 77, paragraphe 2, point d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, constituant un développement des dispositions de l'acquis de Schengen.

3.5. Subsidiarité

Conformément au *principe de subsidiarité*, Eurosur suit une approche décentralisée, les centres nationaux de coordination formant l'ossature de la coopération à l'intérieur du dispositif. L'objectif est d'utiliser au mieux les systèmes existants et les récents progrès technologiques.

4. OBJECTIFS

4.1. Objectifs généraux

En établissant un mécanisme de coopération et d'échange d'informations, Eurosur

- 1) contribue à la gestion des flux migratoires en réduisant le nombre de migrants irréguliers qui parviennent à entrer dans l'espace Schengen sans être découverts;
- 2) protège et sauve des vies aux frontières extérieures en réduisant considérablement le tribut inacceptable payé par les migrants en mer;
- 3) renforce la sécurité intérieure de l'Union européenne en prévenant la criminalité grave aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

4.2. Objectifs spécifiques et opérationnels

Afin d'atteindre les objectifs généraux, Eurosur améliore la *connaissance de la situation* et la *capacité de réaction* des autorités de contrôle aux frontières des États membres et de Frontex.

1) *Connaissance de la situation:*

- a. meilleure coopération interservices par la rationalisation des structures et l'interconnexion des systèmes dans le domaine répressif;
- b. utilisation combinée de la fusion de données et des capacités technologiques modernes pour la détection et la localisation des petites embarcations en particulier;
- c. échanges d'informations intersectoriels avec d'autres acteurs du domaine maritime, tels que les transports, les douanes, la défense et le contrôle des pêches;
- d. meilleur échange d'informations avec des pays tiers voisins.

2) *Capacité de réaction:*

- a. échange de données, d'informations et de renseignements, représentant un passage à une approche davantage fondée sur le renseignement et l'analyse des risques;
- b. gestion efficace du personnel et des ressources;
- c. mesure de l'impact, évaluation de l'impact des activités de surveillance des frontières.

5. OPTIONS POLITIQUES

La question à laquelle il convient de répondre dans cette analyse d'impact est de savoir *comment* les différents éléments d'Eurosur devraient être mis en œuvre. À cette fin, trois options ont été envisagées selon que l'**approche** est

- totalement **décentralisée** (option 1),
- en partie **centralisée** (option 2) et
- totalement **centralisée** (option 3).

En particulier, il importe d'examiner si des responsabilités pourraient être attribuées aux *centres nationaux de coordination* (CNC), telles que:

- la *coordination* de la surveillance des frontières terrestres et maritimes (**option 1.1**);
- des compétences de *commandement & contrôle* pour la surveillance des frontières terrestres et maritimes (**option 1.2**);

- des compétences de *commandement & contrôle* pour le contrôle aux frontières² (**option 1.3**).

Les différentes options relatives à la mise en place du **réseau Eurosur** tiennent compte du fait que les CNC et Frontex l'utilisent ou non pour:

- l'échange d'informations *non classifiées* et *décentralisées* (**option 2.1**),
- l'échange d'informations *classifiées* et *décentralisées* (**option 2.2**),
- l'échange d'informations *classifiées* et *centralisées* (**option 2.3**).

L'option 2.2 évalue également l'impact des coûts de l'inclusion de l'échange d'informations sur la criminalité transfrontière et de la fourniture du tableau commun du renseignement en amont des frontières.

Par ailleurs, on examine si les informations entre le **réseau Eurosur et les pays tiers voisins** pourraient être échangées via:

- les *centres nationaux de coordination* jouant le rôle de «pivot» pour les *réseaux régionaux* et pour *l'échange bilatéral d'informations* avec les pays tiers voisins (**option 3.1**);
- les *centres nationaux de coordination* jouant le rôle de «pivot» pour les *réseaux régionaux* avec les pays tiers voisins, avec en outre la mise en place d'un nouveau réseau régional dans la région méditerranéenne (**option 3.2**);
- *Frontex* seule (**option 3.3**).

Le dernier point est de savoir si le service pour l'**application commune des outils de surveillance à l'échelle de l'UE** devrait être fourni par:

- les fournisseurs de services externes à chaque CNC concerné directement (**option 4.1**);
- Frontex avec le CSUE,³ l'AESM⁴ et le GMES⁵ (**option 4.2**);
- Frontex seule (**option 4.3**).

6. ANALYSES D'IMPACT

Chaque sous-option est examinée au regard des critères suivants:

- 1. Efficacité:** la mesure dans laquelle on peut attendre de la proposition qu'elle atteigne les objectifs généraux, spécifiques et opérationnels.
- 2. Cohérence:** la mesure dans laquelle les options sont cohérentes avec l'approche globale d'Eurosur, d'autres politiques et activités de l'UE, y compris leur acceptation par les États membres.
- 3. Coûts:** la mesure dans laquelle les objectifs politiques généraux peuvent être atteints pour un niveau donné de ressources/au moindre coût (coût-efficacité).

² Surveillance des frontières terrestres, maritimes et aériennes et contrôles aux points de passage frontaliers.

³ Centre satellitaire de l'UE.

⁴ Agence européenne pour la sécurité maritime.

⁵ Programme de l'UE de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES).

4. Impact sur les droits fondamentaux, en particulier sur la protection des données à caractère personnel.

6.1. Sous-options 1.1 à 1.3 pour les centres nationaux de coordination

6.1.1. Efficacité

Compte tenu de la multitude d'autorités nationales qui participent à la surveillance des frontières maritimes, limiter le rôle du CNC à des fonctions de *coordination* - comme l'envisage l'option 1.1 - serait plus facilement accepté par les autorités concurrentes. Donner à tous les CNC des fonctions de *commandement & contrôle* - comme le prévoit l'option 1.2 - permettrait une réaction plus rapide à une menace identifiée. Intégrer la *surveillance des frontières aériennes* et les *vérifications aux frontières* comme le propose l'option 1.3 aurait l'avantage de donner au CNC une meilleure *connaissance de la situation* pour tous les aspects du contrôle aux frontières.

6.1.2. Cohérence

L'option 1.1 est tout à fait cohérente avec l'approche globale d'Eurosur, qui vise à instaurer un mécanisme de coopération entre toutes les autorités participant à la surveillance des frontières. Donner à tous les CNC des fonctions de *commandement & contrôle* - comme le prévoient les options 1.2 et 1.3 - pourrait compromettre cet objectif.

6.1.3. Coûts

Les *coûts financiers* pour la période 2011-2020 pour l'amélioration, la mise à niveau et la gestion des CNC et le centre de situation de Frontex sont estimés à 195,2 Mio EUR pour l'option 1.1, à 401,4 Mio EUR pour l'option 1.2 et à 747,3 Mio EUR pour l'option 1.3.

6.1.4. Droits fondamentaux

Le mécanisme de coopération et d'échange d'informations tel qu'envisagé dans le cadre d'Eurosur n'implique pas de *traitement de données à caractère personnel*. Étant donné cependant qu'il est sans doute difficile d'exclure totalement le traitement de telles données, celui-ci doit impérativement être adéquat, pertinent et non excessif par rapport aux fins pour lesquelles ces données sont collectées et traitées.

6.2. Sous-options 2.1 à 2.3 pour le réseau Eurosur

6.2.1. Efficacité

La limitation de l'échange d'informations non classifiées envisagée dans l'option 2.1 exclurait l'échange d'informations sur la criminalité transfrontière, qui sont généralement considérées comme des informations sensibles. Le cryptage des flux de données prévu dans l'option 2.2 permettrait aux États membres d'échanger ces informations sensibles, ce qui est également une condition préalable à l'échange de renseignements dans le tableau commun du renseignement en amont des frontières. Un système centralisé - tel qu'envisagé dans l'option 2.3 - permettrait de mieux contrôler la circulation des données.

6.2.2. Cohérence

L'inconvénient de l'option 2.3 est le manque de cohérence: Eurosur suit une approche décentralisée de *fédération de systèmes*. Par ailleurs, plusieurs États membres éprouvent des

difficultés à accepter de stocker leurs informations au niveau central dans un système qu'ils ne gèrent pas.

6.2.3. *Coûts*

Les *coûts financiers* du réseau Eurosur pour la période 2011-2020 sont estimés à 42 Mio EUR pour l'option 2.1, et augmentent à 46 Mio EUR pour l'option 2.2 et à 49 Mio EUR pour l'option 2.3. Les coûts pour la couche «analyse» du tableau commun du renseignement en amont des frontières, reprise dans les options 2.2 et 2.3, s'élèvent à 29 Mio EUR.

6.2.4. *Droits fondamentaux*

Le traitement de données à caractère personnel est exclu dans l'option 2.1, car le réseau est non classifié. Le processus d'accréditation d'un réseau protégé tel qu'envisagé dans les options 2.2 et 2.3 garantit l'existence de procédures non seulement pour le traitement de données de sécurité sensibles, mais également pour les données sensibles en général, comme le traitement de données à caractère personnel.

6.3. Sous-options 3.1 à 3.3 pour la coopération avec les pays tiers

6.3.1. *Efficacité*

L'option 3.1 entraînerait une amélioration de la connaissance de la situation en mer Baltique, en mer Noire et dans l'océan Atlantique autour des îles Canaries, car les trois réseaux régionaux existants (Seahorse, CoastNet et le projet de coopération régionale en mer Baltique) seraient reliés entre eux par le réseau Eurosur, les CNC jouant le rôle de «pivot» pour l'échange d'informations.

L'option 3.2 est l'option préférée car elle donne à Eurosur la capacité nécessaire pour coopérer avec des pays tiers dans la région méditerranéenne.

Dans l'option 3.3, Frontex devrait renégocier tous les accords déjà conclus entre les États membres et les pays tiers dans le cadre des réseaux régionaux précités.

6.3.2. *Cohérence*

Les options 3.1 et 3.2 se basent en grande partie sur les capacités existantes, permettant aux États membres et aux pays tiers de tenir compte des priorités et des caractéristiques spécifiques régionales. L'option 3.3 n'est pas conforme à l'approche suivie par Eurosur qui vise à utiliser au mieux les infrastructures et les systèmes existants.

6.3.3. *Coûts*

Il n'y a aucun coût lié à l'option 3.1, car les trois réseaux régionaux ont été reliés à leurs CNC respectifs avant la fin 2011. Concernant l'option 3.2, les coûts de la mise en place et de la gestion de Seahorse Mediterraneo pour la période 2011-2020 sont estimés à 5,37 Mio EUR. Concernant l'option 3.3, le coût de remplacement des trois réseaux régionaux par le réseau Eurosur est d'environ 25,29 Mio EUR.

6.3.4. *Droits fondamentaux*

Coopérer avec des pays tiers pour prévenir la migration irrégulière pourrait avoir un impact négatif important sur les droits fondamentaux si les autorités des pays tiers utilisent ces informations pour identifier des personnes ou des groupes de personnes susceptibles d'être victimes de torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants. La proposition

législative relative à Eurosur doit donc prévoir les garanties appropriées pour éviter qu'une telle situation se produise.

6.4. Sous-options 4.1 à 4.3 pour l'application commune des outils de surveillance

6.4.1. Efficacité

L'option 4.1 envisagerait que les États membres utilisent les capacités individuelles existantes établies par le Centre satellitaire de l'UE (CSUE) et l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM). L'option 4.2 serait plus efficace que l'option 4.1, car Frontex coordonnerait les demandes émanant des centres nationaux de coordination. Dans l'option 4.3, Frontex mettrait en place un tel service elle-même, ce qui serait difficilement réalisable à moyen terme.

6.4.2. Cohérence

L'option 4.2 serait plus cohérente avec l'objectif de promotion de la coopération interservices que les options 4.1 et 4.3. Vu son approche polyvalente et intersectorielle, le financement de l'UE fourni au titre du programme GMES peut être justifié pour un tel service.

6.4.3. Coûts

Le coût total de l'option 4.1 pour la période 2012-2020 est estimé à 80 Mio EUR, et est quasiment identique pour l'option 4.2 (62,1 Mio EUR) et l'option 4.3 (62,3 Mio EUR).

6.4.4. Droits fondamentaux

L'option 4.1 présenterait l'inconvénient que les cadres juridiques permettant aux opérateurs commerciaux de surveiller les activités dans les pays tiers et de stocker des informations conformément à la législation sur la protection des données pourraient ne pas être mis en place.

7. COMPARAISON DES OPTIONS ET DÉTERMINATION DE L'OPTION PRÉFÉRÉE

À la lumière de la section 6, la préférence irait aux options suivantes:

Concernant la mise en place des CNC, l'option 1.1 est préférée car elle ne requiert pas des États membres qu'ils restructurent leur administration nationale, et car elle pourrait facilement être mise en œuvre.

Selon l'approche décentralisée pour la mise en place d'Eurosur, l'option préférée pour le réseau Eurosur est l'option 2.2.

Compte tenu de la nécessité urgente de renforcer le contrôle aux frontières dans la région méditerranéenne, l'option 3.2 offre la meilleure solution quant à la manière de promouvoir la coopération avec les pays tiers voisins. Toutefois, la volonté des pays d'Afrique du Nord de coopérer est une condition préalable à la mise en œuvre de l'option 3.2.

Concernant l'application commune des outils de surveillance, l'option 4.2 est l'option qui apporte la plus grande valeur ajoutée.

Coûts, responsabilité et source de financement pour l'option préférée

Étape	Composante	OP x.1	OP x.2	OP x.3	Option préférée	
		Approche décentralisée	Approche en partie centralisée	Approche centralisée	À mettre en place par	Financement via
1	CNC	99,6 Mio EUR	271,6 Mio EUR	610 Mio EUR	États membres	FFE
1	CSF	95,6 Mio EUR	129,8 Mio EUR	137 Mio EUR	Frontex	Frontex
2, 7	Réseau	42,4 Mio EUR	46,7 Mio EUR	49,3 Mio EUR	Frontex	Frontex
6	Tableau commun du renseignement en amont des frontières (UAR)	0,0 EUR	29,3 Mio EUR	29,2 Mio EUR	Frontex	Frontex
3	Pays tiers	0,0 EUR	5,4 Mio EUR	25,3 Mio EUR	États membres	ICD, FFE
5	Application commune des outils de surveillance	80,5 Mio EUR	62,1 Mio EUR	62,3 Mio EUR	Frontex CSUE AESM	Frontex et 7 ^e PC/ GMES
Total		318,1 Mio EUR	544,9 Mio EUR	913 Mio EUR		
Option préférée		338,7 Mio EUR				

En combinant les options préférées, le coût d'Eurosur s'élèverait à 338,7 Mio EUR.

8. SUIVI ET ÉVALUATION

Frontex s'assurera que des méthodes sont en place pour surveiller le fonctionnement d'Eurosur par rapport aux principaux objectifs politiques. Deux ans après qu'Eurosur sera devenu tout à fait opérationnel, et chaque année ensuite, Frontex présentera au Parlement européen, au Conseil et à la Commission un rapport sur le fonctionnement d'Eurosur.

En outre, trois ans après qu'Eurosur sera devenu tout à fait opérationnel, et tous les quatre ans ensuite, la Commission en présentera une évaluation globale, accompagnée, le cas échéant, de propositions appropriées de modification du règlement portant création du système.