



Bruxelles, le 28.2.2013
SWD(2013) 51 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs

{COM(2013) 97 final}
{SWD(2013) 50 final}
{SWD(2013) 52 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs

Le présent document est un document de travail des services de la Commission européenne fourni à des fins d'information. Il ne constitue pas une prise de position officielle de la Commission sur le sujet, ni ne préjuge d'une telle position.

1. DEFINITION DU PROBLEME

Selon les dernières données complètes fournies par les États membres, 669 millions de franchissements de frontières extérieures ont été enregistrés en 2009, 675 millions en 2010 et 700 millions en 2011, citoyens de l'UE et ressortissants de pays tiers confondus. Le nombre de franchissements aux points de passage les plus importants et les plus fréquentés a augmenté et continuera d'augmenter à l'avenir. Le défi à relever par une majorité d'États membres consistera à assurer une gestion efficace et fluide de l'augmentation des flux de voyageurs aux points de passage des frontières extérieures.

La législation de l'UE exige que tous les voyageurs fassent l'objet de vérifications systématiques aux frontières extérieures de l'espace Schengen (tant à l'entrée qu'à la sortie). Normalement, les ressortissants de pays tiers font l'objet d'une vérification approfondie, tandis que les citoyens de l'Union et les personnes jouissant du droit à la libre circulation sont soumis à une vérification minimale¹. Par contre, on peut considérer que les règles actuellement en vigueur pour les ressortissants de pays tiers sont appliquées indistinctement car les vérifications effectuées sont les mêmes que ces voyageurs présentent un degré de risque faible ou élevé et quelle que soit la fréquence de leurs déplacements.

La législation actuelle autorise l'automatisation des vérifications aux frontières pour les citoyens de l'UE si ceux-ci sont porteurs d'un passeport électronique. Pour les ressortissants de pays tiers en revanche, cette automatisation ne peut être mise en œuvre sans une modification du cadre juridique et requiert la mise en place d'un programme spécifique destiné à faciliter, pour ces ressortissants, le franchissement des frontières. Parmi les voyageurs qui franchissent les frontières extérieures de l'UE, 26,5 % sont des ressortissants de pays tiers et bon nombre d'entre eux franchissent la frontière plusieurs fois par an, voire par semaine. Même une participation réduite de ressortissants de pays tiers voyageant fréquemment au programme d'enregistrement des voyageurs [Registered Traveller Programme (RTP)] permettrait d'améliorer considérablement la fluidité des franchissements des frontières et la capacité d'absorption des points de passage frontaliers.

¹ JO L 158 du 30.4.2004.

La précédente analyse d'impact qui accompagnait la communication intitulée «*Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne*»², en 2008, proposait la création d'un programme d'enregistrement des voyageurs destiné aux ressortissants de pays tiers qui voyagent fréquemment et ont fait l'objet d'un contrôle de sûreté préalable. La communication de la Commission publiée en 2011 examinait les différentes options et les pistes envisageables³. La présente analyse d'impact examine diverses options de mise en œuvre afin de trouver *la meilleure manière possible de mettre en œuvre le RTP*. Néanmoins, l'incidence du RTP dans son ensemble est analysée sur la base d'options spécifiques.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

En vertu de l'article 74 et de l'article 77, paragraphe 2, points b) et d), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union a compétence pour adopter des mesures relatives au contrôle des personnes et à la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures.

La nécessité d'intervenir au niveau européen est manifeste. Aucun État membre n'est en mesure de concevoir seul un RTP permettant de faciliter les vérifications aux frontières dans l'ensemble des États membres de l'espace Schengen. Toute décision unilatérale d'un État membre d'ouvrir l'accès à un RTP à l'échelle de l'UE aurait une incidence sur l'ensemble des États membres de Schengen et doit dès lors être réglementée au niveau de l'UE. Les éventuelles mesures liées au contrôle des frontières devraient s'appliquer à l'espace Schengen où les contrôles aux frontières intérieures sont supprimés et dont font actuellement partie tous les États membres à l'exception de la Roumanie, de la Bulgarie, de Chypre, du Royaume-Uni et de l'Irlande et de quatre autres pays européens (la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein). Les États Schengen se sont engagés à maintenir des frontières communes dans l'UE et à appliquer des normes communes pour les contrôles aux frontières. Ainsi, les vérifications ne sont effectuées qu'aux frontières extérieures, le voyageur pouvant ensuite voyager librement au sein de l'espace Schengen. Il est essentiel pour la sécurité intérieure de l'espace Schengen que toutes les règles contraignantes liées au contrôle frontalier soient arrêtées au niveau de l'UE.

Ces objectifs ne sauraient dès lors être réalisés de manière suffisante par les États membres seuls et pourront donc mieux l'être au niveau de l'Union.

Valeur ajoutée de l'UE

Le RTP doit être mis en œuvre à tous les points de passage frontaliers et aura une incidence en ce qui concerne les ressources aux postes frontières de tous les pays membres de Schengen. En assurant une approche commune du RTP dans l'ensemble de l'UE, fondée sur une législation commune, le RTP de l'UE garantit une cohérence de la réglementation en vigueur à toutes les frontières de Schengen. Pour les voyageurs ressortissants de pays tiers, cela signifie qu'ils pourront avoir accès au RTP à tous les points de passage frontaliers sans devoir se soumettre à un contrôle séparé dans un autre pays Schengen. En d'autres termes, une personne ayant fait l'objet d'un contrôle de sûreté dans un État membre pourra bénéficier

² SEC(2008) 154 du 13.2.2008.

³ COM(2011) 680 final.

de facilités lors du franchissement de la frontière extérieure de tout autre État membre. Sans cadre réglementaire commun, cela ne serait pas réalisable.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Les **objectifs généraux** du RTP sont les suivants:

- faciliter le franchissement des frontières extérieures de l'UE par les ressortissants de pays tiers;
- maintenir le niveau actuel de sécurité.

Ses **objectifs spécifiques** sont:

- promouvoir l'accès au RTP pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers, qui effectuent des voyages fréquents et ont fait l'objet d'un contrôle de sûreté préalable;
- assurer la protection des droits fondamentaux des voyageurs enregistrés et notamment celle de leurs données à caractère personnel;
- éviter les discriminations entre les différents groupes de voyageurs.

Les **objectifs opérationnels** sont les suivants:

- réduire la durée et les coûts des franchissements de frontières pour les personnes voyageant fréquemment et augmenter la capacité d'absorption des points de passage frontaliers; le contrôle des voyageurs enregistrés ne devrait pas dépasser 20 à 40 secondes en moyenne;
- alléger de 25 % la charge de travail des gardes-frontières chargés de vérifier les déplacements transfrontières des personnes qui voyagent fréquemment et qui ont fait l'objet d'un contrôle de sûreté préalable d'une part, et mieux concentrer les efforts sur les voyageurs à haut risque⁴ et/ou servir les autres voyageurs d'autre part.

4. OPTIONS

La consultation avec les parties prenantes a permis de définir cinq options liées à la mise en œuvre du RTP. De véritables options de mise en œuvre pratique ont été définies pour chacune d'elles. En ce qui concerne **l'option 1** «Introduction d'une demande d'accès au RTP», la meilleure sous-option, à savoir la présentation d'une demande à tout point de passage frontalier extérieur et dans tout consulat d'un État membre, est si évidente et claire qu'elle a été choisie sans autre examen. Les quatre autres options et leurs sous-options sont les suivantes:

⁴ Les voyageurs qui ont décidé de ne pas faire partie du RTP ne sont pas et ne seront pas considérés comme des voyageurs représentant un risque plus élevé du fait qu'ils ne participent pas au RTP.

4.1. Option 2: Stockage des données

4.1.1. Un RTP fondé sur les données stockées dans un jeton d'authentification séparé⁵ (sous-option 2a)

4.1.2. Un RTP fondé sur les données stockées dans une base de données centralisée (sous-option 2b)

4.1.3. Un RTP fondé sur les données stockées dans un jeton d'authentification séparé, fonctionnant en combinaison avec un registre (sous-option 2c)

4.2. Option 3: Critères applicables lors du contrôle de sûreté

4.2.1 Identiques à ceux qui s'appliquent aux détenteurs de visas à entrée multiples (sur la base de la législation en vigueur de l'UE) (sous-option 3a)

4.2.2 Contrôle de sûreté renforcé par des critères supplémentaires (sous-option 3b)

4.2.3 Sous-option rejetée: participation de pays tiers au contrôle de sûreté préalable (sous-option 3c)

4.3. Option 4: Automatisation des contrôles aux frontières pour les voyageurs enregistrés

4.3.1. Entièrement automatisé (sous-option 4a)

4.3.2. Semi automatisé (sous-option 4b)

4.4. Option 5: Droit à acquitter pour le dépôt de la demande

4.4.1 Droit de 20 EUR (sous-option 5a)

4.4.2 Pas de droit (sous-option 5b)

5. ANALYSE DES INCIDENCES

Tableau 1 – Évaluation des options*)

Options et sous-options	Faciliter le franchissement des frontières extérieures de l'UE par les ressortissants de pays tiers	Maintenir le niveau actuel de sécurité	Coûts	Protéger les droits fondamentaux
Option 0				
Situation de référence	0	0	0	0
Option 2				
Données stockées dans un jeton				

⁵ Dans le cadre d'un programme d'enregistrement des voyageurs, un jeton d'authentification est un dispositif physique donné à l'utilisateur autorisé pour prouver, par un moyen électronique, son identité. Le jeton d'authentification fait office de clé électronique ouvrant un accès, en l'occurrence au système de contrôle automatisé aux frontières.

d'authentification (2a)	√√√	√√	-√√	-√
Données stockées dans une base de données centralisée (2b)	√√√√	√√√	-√√	-√√√
Données (numéro d'identification unique) stockées dans un jeton d'authentification (identifiant unique, éléments biométriques et données extraites de la demande) dans un registre central (2c)	√√√	√√√	-√√√	-√
<u>Options 3 et 4**</u>				
Même contrôle de sûreté que pour les détenteurs de visas à entrées multiples, franchissement entièrement automatisé des frontières	√√√√	√	-√	0
Même contrôle de sûreté que pour les détenteurs de visas à entrées multiples, franchissement semi-automatisé des frontières	√	√√	-√	0
Contrôle de sûreté renforcé, franchissement entièrement automatisé des frontières	√√√	√√	-√√	-√√
Contrôle de sûreté renforcé, franchissement semi-automatisé des frontières	√	√√√	-√√√	-√√
<u>Option 5</u>				
Droit à acquitter pour le dépôt de la demande 20/10 EUR (5a)	√√	-	0	-
Dépôt de la demande exonérée de droits (5b)	√√√	-	-√√√	-

*) Les trois sous-options de l'option 1 (présentation d'une demande d'accès au RTP) ne sont pas incluses dans le tableau 1 puisque l'option privilégiée est déjà décrite au début du chapitre 4.

***) les incidences des sous-options en ce qui concerne les options 3 et 4 (critères appliqués au contrôle de sûreté et automatisation du contrôle aux frontières) sont directement liées, en ce sens que l'incidence des sous-options en ce qui concerne le contrôle de sûreté ne peut pas être appréciée indépendamment de l'option privilégiée pour l'automatisation et inversement. Il s'ensuit que les quatre sous-options disponibles (3a, 3b, 4a, 4b) tirées des deux options ont été associées en quatre combinaisons possibles, et l'incidence des quatre combinaisons est évaluée de manière globale.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Stockage des données

Les trois sous-options contribuent toutes de manières significatives à la réalisation des objectifs tels qu'ils ont été définis, et sont notamment parfaitement cohérentes avec la politique des frontières de l'UE: les niveaux de sécurité et de prévention de l'immigration irrégulière au cours du franchissement des frontières sont maintenus tandis que l'ouverture de l'UE au monde et sa capacité de faciliter les contacts transfrontières personnels, commerciaux et culturels entre les hommes, sont renforcées. Le programme en question serait le premier programme au monde ouvert à tous les pays tiers et exploitable par plusieurs États simultanément, en l'occurrence, par l'espace Schengen dans son ensemble. Dans ce contexte, il peut être considéré que l'Europe joue un rôle précurseur pour le reste du monde.

La sous-option fondée sur les jetons d'authentification permet une meilleure visibilité et limite les préoccupations au regard de la protection des données. La sous-option fondée sur un

RTP centralisé est plus sûre et sa mise en œuvre pratique aux points de franchissement frontaliers est plus aisée. Il reste que cette option rend nécessaire la mise au point d'un nouveau système centralisé dans lequel toutes les données seront disponibles et pourront faire l'objet de recherches.

La sous-option fondée sur un système combinant les jetons d'authentification et le registre central peut être considérée comme une version hybride des deux sous-options précitées, associant leurs avantages respectifs. Elle réduit au maximum l'utilisation des données à caractère personnel dans un système de l'UE et évite les principaux défauts de sécurité du système fondé sur les jetons d'authentification. Elle constitue néanmoins la solution dont l'intégration dans le processus de contrôle frontalier sera la plus complexe puisqu'elle introduit à la fois une vérification du jeton d'authentification et une vérification par rapport au registre central.

Critères du contrôle de sûreté et automatisation du contrôle aux frontières

L'évaluation a montré qu'une procédure de contrôle de sûreté plus stricte n'influe pas réellement sur la sécurité de la vérification aux frontières en soi, et que les contrôles frontaliers semi-automatisés ne facilitent pas suffisamment les franchissements des frontières pour apporter une réelle plus-value. Par ailleurs, une procédure de contrôle de sûreté plus stricte augmenterait considérablement les coûts administratifs à la charge des États membres et affecterait de manière significative la protection des droits fondamentaux.

Droit à acquitter pour le dépôt de la demande

En instaurant un droit de 20 EUR, on neutralise les coûts administratifs à la charge des États membres pour l'examen des demandes. Ce droit concorde également avec l'approche choisie pour le traitement des demandes de visa. En revanche, la sous-option de l'exonération de droits garantirait davantage une large participation au programme. Le défaut de cette option réside dans le fait qu'elle permettra la présentation de nombreuses candidatures non recevables.

7. OPTION PRIVILEGIEE

Introduction d'une demande d'accès au RTP

En ce qui concerne l'**option 1**, il est évident que permettre au voyageur de choisir le lieu qui lui convient le mieux pour présenter une demande assurerait une plus large participation au programme, et faciliterait la gestion par les États membres des flux de passagers aux points de passage frontaliers. L'option privilégiée consiste dès lors à déposer une demande d'accès au RTP à tout point de passage frontalier et auprès de tout consulat d'un État membre. Le rapport coût-efficacité de cette sous-option est nettement supérieur et elle est pleinement conforme à la politique des frontières et des visas en vigueur.

Stockage des données

Déterminer l'option privilégiée au regard de l'**option 2** est plus complexe, comme démontré au chapitre 6. Le total des résultats de chaque sous-option se rapportant à l'option 2 est presque égal, mais chaque sous-option présente des faiblesses différentes: la sous-option fondée sur les jetons d'authentification pose des questions de sécurité importantes, la sous-option de la base de données centrale pose quant à elle des questions liées aux droits

fondamentaux, et l'option combinant les jetons d'authentification et le registre central soulève des questions importantes de coûts. L'analyse du rapport entre les coûts et les avantages montre toutefois que même les coûts uniques et les coûts opérationnels annuels plus élevés pour la sous-option combinant les jetons d'authentification et le registre central seront pleinement compensés à long terme par les avantages économiques globaux du RTP pour les États membres. Il s'agit dès lors de la sous-option privilégiée en ce qui concerne l'option 2. Cette sous-option assure un bon équilibre entre sécurité, facilitation du franchissement des frontières et protection des données. Les gardes-frontières ne pourraient consulter les données enregistrées dans le registre central que pour l'examen d'une demande, le renouvellement ou la révocation de l'accès au RTP, en cas de perte ou de vol d'un jeton d'authentification ou en cas de problème lié à la facilitation du passage de la frontière par les voyageurs enregistrés. Lors de la vérification aux frontières, le garde-frontière ne recevrait qu'une réponse positive ou négative. Avec cette option, les principes de respect de la vie privée sont pris en compte dès la conception.

Critères du contrôle de sûreté et automatisation

Pour les **options 3 et 4**, il est manifeste que combiner des critères de contrôle de sûreté identiques à ceux qui s'appliquent aux visas à entrées multiples et un contrôle aux frontières entièrement automatisé, permettra de faciliter au maximum le franchissement des frontières par les voyageurs enregistrés. De plus, ce choix constitue une approche équilibrée conciliant sécurité et protection des droits fondamentaux. Il s'agit en outre de l'option la moins onéreuse, compte tenu des coûts liés à une procédure plus stricte de contrôle de sûreté et à un contrôle aux frontières semi-automatisé.

Il convient cependant de noter que la mise en œuvre d'un contrôle entièrement automatisé aux frontières nécessite parallèlement la création et le développement d'un système d'enregistrement d'entrée/sortie qui permettrait de remplacer l'obligation d'apposer un cachet par un enregistrement électronique des dates d'entrée et de sortie de tous les voyageurs, y compris de ceux qui sont inscrits comme voyageurs enregistrés.

Droit à acquitter pour le dépôt de la demande

En ce qui concerne l'**option 5**, le RTP peut raisonnablement être soumis à un droit de 20/10 EUR destiné à couvrir les frais administratifs qu'entraîne l'examen des demandes et qui serait fixé à un niveau non dissuasif pour les candidats potentiels.

En résumé l'option privilégiée consiste en:

- un dépôt des demandes auprès des consulats ainsi qu'aux points de passage frontaliers;
- la combinaison des jetons d'authentification et d'un stockage centralisé de données biométriques anonymisées pour chaque demandeur, ainsi que des données extraites des demandes;
- l'application au contrôle de sûreté des mêmes critères que ceux que la législation de l'UE prévoit actuellement pour les visas à entrées multiples;
- l'octroi aux voyageurs enregistrés de l'accès à une procédure de contrôle aux frontières entièrement automatisé;

- l'application d'un droit de 20 EUR par demande d'accès au programme d'enregistrement des voyageurs; néanmoins, un droit réduit (10 EUR) serait appliqué dans les cas où une demande de visa et une demande d'accès au RTP seraient examinées simultanément sur la base des mêmes documents justificatifs.

L'option privilégiée respectera pleinement la législation applicable en matière de protection des données à caractère personnel et notamment les principes de protection des données et les exigences de nécessité, de proportionnalité, de limitation des finalités et de qualité des données. Toutes les garanties et toutes les mesures propres à protéger efficacement les droits fondamentaux des voyageurs, et notamment leur vie privée et les données à caractère personnel les concernant, devront être en place. Le personnel et les ressortissants de pays tiers doivent être informés de ces droits.

Coûts et soutien financier

Le coût total unique de l'option privilégiée du RTP, correspondant au développement par l'Agence d'une partie centralisée, est estimé à 43 millions d'EUR, répartis sur 2 à 3 ans, et les coûts moyens annuels de maintenance et d'exploitation seraient de 20 millions d'EUR par an. Le coût total unique du développement et de la mise en place par les États membres de leurs infrastructures serait de 164 millions d'EUR, répartis sur 2 à 3 ans, et les coûts moyens annuels de maintenance et d'exploitation seraient de 81 millions d'EUR par an. Les coûts susmentionnés comprennent également les coûts administratifs, à l'exception des coûts induits par l'examen des demandes. Les coûts d'automatisation varieraient sensiblement en fonction du nombre de barrières automatiques mises en service.

Les frais de personnel et les coûts d'investissements pour la création et l'entretien du RTP seraient compensés, dans un délai raisonnable, par une réduction des effectifs et un prix unitaire inférieur pour chaque vérification aux frontières.

La proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) prévoit d'allouer 4,6 milliards d'EUR au Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) pour la période 2014-2020. Dans cette proposition, 1,1 milliard d'EUR est réservé, à titre indicatif, au développement d'un système d'entrée/sortie et d'un RTP, en partant de l'hypothèse que les coûts y afférents ne seraient exposés qu'à partir de 2015. Par ailleurs, en dehors du champ d'application du FSI, un montant séparé de 822 millions d'EUR est réservé à la gestion des systèmes d'information à grande échelle existants (Système d'information Schengen II, Système d'information sur les visas et EURODAC)⁶. La Commission envisage de confier la mise en œuvre de ces systèmes à l'Agence. Ce cofinancement des coûts de développement nationaux garantirait que les projets ne soient pas compromis ou retardés si l'État membre connaissait des difficultés économiques.

Pour les pays tiers, il ne résulterait aucun coût de la mise en œuvre du RTP. Après l'éventuelle adoption de ce programme, les pays tiers seront informés du mécanisme de facilitation mis en œuvre et de la possibilité pour leurs citoyens de déposer une demande d'accès au RTP.

⁶ COM(2011) 750 final.

8. SUIVI ET EVALUATION

L'autorité de gestion (l'Agence) veille à ce que des systèmes soient en place afin d'assurer le suivi du fonctionnement du RTP au regard des principaux objectifs. En outre, la Commission présentera une évaluation globale du RTP. L'analyse d'impact décrit des indicateurs envisageables pour mesurer la réalisation des objectifs. Les principales sources d'information sont le registre du RTP et les systèmes de contrôle automatisé aux frontières.