



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.2.2008
SEC(2008) 152

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières
(EUROSUR)**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 68 final}
{SEC(2008) 151}

1. INTRODUCTION

Dans sa communication COM(2006) 733 du 30 novembre 2006, intitulée «Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne», la Commission proposait la création d'un *système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)*. Le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006 a ensuite déclaré: «*priorité sera donnée à l'examen de la mise en place d'un système européen de surveillance de la frontière maritime méridionale*».

En réponse à ces conclusions du Conseil européen, le présent rapport examine les différentes options pour la création d'un système européen de surveillance des frontières. Cette évaluation a été rédigée à la suite de nombreux contacts qui ont eu lieu entre différents services de la Commission, l'agence FRONTEX et d'autres agences compétentes.

En juin 2007, la Commission a présenté aux États membres une première esquisse de la mise en place d'un système européen de surveillance des frontières, en trois phases, entre 2008 et 2013. Lors de deux réunions techniques, organisées en juillet et octobre 2007, les États membres ont accueilli favorablement l'approche retenue et se sont accordés sur le fait que l'EUROSUR ne devait pas couvrir uniquement les *frontières méridionales*, mais également les *frontières orientales* de l'UE.

2. ÉTAT DES LIEUX ET PROBLEMES

Sur la base des trois piliers que constituent la législation commune, les opérations communes et la solidarité financière, plusieurs avancées majeures ont déjà été réalisées, comme l'adoption du code frontières Schengen, du manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen) et des règles relatives au petit trafic frontalier, la création de l'agence FRONTEX, la mise en place des équipes d'intervention rapide aux frontières et la création du Fonds pour les frontières extérieures. En outre, afin de faire face à la pression migratoire actuelle en Méditerranée et dans les îles Canaries, le réseau européen de patrouilles (EPN) est actuellement mis en place.

En complément de ces mesures, la création d'un système européen de surveillance des frontières devrait permettre aux États membres de relever les défis décrits ci-après d'une façon plus cohérente et plus efficace.

2.1. Défis

- **Pertes de vie en mer**

Un grand nombre d'immigrants illégaux et de personnes qui ont besoin d'une protection internationale voyagent dans des conditions extrêmement pénibles et risquent leur vie en tentant d'entrer clandestinement dans l'UE. En particulier, la pratique récente consistant à voyager en surnombre dans des embarcations de fortune a entraîné une multiplication spectaculaire des noyades d'immigrants et de réfugiés dans la partie de l'océan Atlantique située entre l'Afrique et les îles Canaries ainsi qu'en Méditerranée.

Les mesures envisagées dans la présente évaluation devraient améliorer la capacité à détecter les petites embarcations en haute mer, ce qui permettra de mener davantage d'opérations de recherche et de sauvetage et, partant, de sauver plus de vies humaines en mer.

- **Immigration illégale**

Ce sont particulièrement les États membres du sud de l'UE qui doivent faire face, à l'heure actuelle, au grand nombre de migrants illégaux qui empruntent des routes traversant l'Afrique du Nord et la Méditerranée pour atteindre les rivages de l'Europe.

Les mesures envisagées dans la présente évaluation devraient permettre, aux autorités chargées du contrôle des frontières dans les États membres, de disposer plus rapidement d'informations plus fiables, en vue de détecter, d'identifier et d'intercepter les personnes tentant d'entrer illégalement dans l'UE, et de réduire ainsi le nombre d'immigrants illégaux qui parviennent à franchir les frontières extérieures de l'UE sans être découverts.

- **Terrorisme et criminalité transfrontalière organisée**

Un système efficace de gestion des frontières, tant au niveau national qu'au niveau européen, contribue à prévenir le franchissement non autorisé des frontières, mais il constitue également un outil précieux pour lutter contre les formes de criminalité transfrontalière telles que le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogue, le trafic d'armes, etc.

2.2. Problèmes

Lorsqu'ils affrontent ces défis, les États membres sont actuellement confrontés à un certain nombre de lacunes:

- À l'heure actuelle, les systèmes nationaux de surveillance ne couvrent que quelques tronçons déterminés des frontières extérieures de l'UE, au moyen de dispositifs de surveillance fixes et mobiles.
- En raison de contraintes techniques (niveau de performance actuel des capteurs radars, disponibilité/résolution limitée des satellites) et financières, la surveillance ne porte actuellement que sur certaines zones planes ou côtières et sur les zones de la frontière terrestre ou de haute mer dans lesquelles des opérations sont menées.
- Il est notamment nécessaire d'apporter des solutions techniques à l'incapacité actuelle de détecter et de suivre les petites embarcations utilisées pour le trafic de personnes et de drogue à destination de l'UE.
- Dès que les contrôles frontaliers ont été renforcés dans une zone ou qu'un point d'immigration clandestine a été fermé, les réseaux de passeurs trouvent d'autres méthodes et moyens pour forcer le passage ou empruntent de nouveaux itinéraires, transférant ainsi la pression migratoire vers d'autres États membres ou des pays tiers qui n'y sont pas préparés.

- S'il est possible d'axer le contrôle aux frontières terrestres sur la ligne frontalière proprement dite, les frontières maritimes constituent une zone immense dans laquelle s'exercent maintes activités légales comme la pêche, la navigation commerciale et la navigation de plaisance, qui peuvent toutefois aisément être détournées à des fins illégales.
- La pression migratoire pose des problèmes considérables non seulement aux États membres bordant la partie septentrionale de la Méditerranée, mais aussi aux pays tiers bordant la partie méridionale, en matière de détection, d'arrestation, d'accueil, de traitement pratique et administratif et de réadmission des migrants.

Pour résoudre ces problèmes, il convient de prévoir un cadre technique commun, afin d'aider les autorités des États membres à agir au niveau local, à commander au niveau national, à se coordonner au niveau européen et à coopérer avec les pays tiers en vue de détecter, d'identifier, de suivre et d'appréhender les personnes qui tentent d'entrer illégalement dans l'UE en dehors des points de passage frontaliers.

Un système européen de surveillance des frontières devrait aider les États membres à *acquérir une parfaite connaissance de la situation* à leurs frontières extérieures et accroître la *capacité de réaction* de leurs services répressifs nationaux. La mise en place d'un tel cadre devrait se faire sans empiéter sur les domaines de compétence respectifs des États membres et sans harmoniser ni remplacer les systèmes existants. Un objectif opérationnel essentiel devrait être de relier les différents systèmes, tout en tenant compte des particularités géographiques et des différences entre les types de frontières, notamment entre les frontières terrestres et maritimes.

3. OBJECTIFS STRATEGIQUES

La Commission a recensé les objectifs stratégiques suivants.

- réduire le nombre de décès d'immigrants illégaux en sauvant davantage de vies en mer;
- réduire le nombre d'immigrants illégaux qui parviennent à franchir les frontières extérieures de l'UE en dehors des points de passage frontaliers sans être découverts;
- améliorer la sécurité intérieure dans l'ensemble de l'UE en contribuant à la prévention de la traite des êtres humains, du trafic de drogue, du terrorisme, etc.

4. OPTIONS

Trois options distinctes ont été recensées.

Option 1: l'option du statu quo, qui ne comporte aucune nouvelle mesure.

Option 2: cette option comporte quatre mesures distinctes axées sur l'interconnexion et la rationalisation des systèmes et mécanismes de surveillance existant au niveau des États membres.

Option 3: cette option comprend les mesures énumérées dans l'option 2 ainsi que quatre mesures supplémentaires de soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre d'outils et d'applications communs pour la surveillance des frontières au niveau de l'UE.

Option 4: cette option comprend toutes les mesures énumérées dans les options 2 et 3 ainsi qu'une action supplémentaire visant à créer un environnement commun de partage d'informations pour le domaine maritime en créant un réseau intégré de systèmes de surveillance.

Tableau - Aperçu des options

Option	Description de l'option
Option 1	Aucune modification de la situation actuelle, hormis les changements déjà planifiés et confirmés.
Option 2 Interconnexion et rationalisation des systèmes et mécanismes existants de déclaration et de surveillance <u>au niveau des États membres</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fournir les infrastructures essentielles au niveau national en rationalisant les mécanismes de commandement et de coordination par la création d'un centre national de coordination et d'un système national de surveillance dans chacun des États membres situés à la frontière maritime méridionale et à la frontière terrestre orientale de l'UE afin de couvrir l'ensemble ou des parties déterminées des frontières extérieures. 2. Relier les infrastructures nationales au sein d'un réseau de communication pour assurer l'échange régulier d'informations et la coordination des activités entre les autorités des États membres ainsi qu'avec l'agence FRONTEX. 3. Apporter un appui logistique et financier aux pays tiers voisins en créant une infrastructure comparable à celle décrite ci-dessus (système de surveillance, centre de coordination, moyens d'interception).
Option 3 Élaboration et mise en œuvre d'outils et d'applications communs aux fins de la surveillance des frontières au niveau de l'UE	<p>Toutes les mesures mentionnées dans le cadre de l'option 2, plus:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Recherche et développement axés sur le perfectionnement des outils de surveillance (UAV, bouées, etc.), afin de couvrir une zone plus étendue, de détecter davantage d'activités suspectes qui s'y déroulent et d'améliorer la fiabilité de l'identification des cibles potentiellement suspectes, de façon à optimiser les interventions ultérieures. 5. Application commune d'outils de surveillance (satellites, UAV, avions, etc.) afin de fournir aux autorités des États membres des informations plus fréquentes et plus fiables concernant la surveillance de leurs frontières extérieures et des zones situées en amont. L'agence FRONTEX pourrait servir de médiateur, notamment auprès des prestataires de services, afin de recevoir l'imagerie satellite ou de coordonner l'utilisation d'UAV le long de la frontière terrestre orientale. 6. Établissement d'un «tableau commun du renseignement en amont des frontières» pour permettre une réaction ciblée dans le domaine du renseignement. Par exemple, sur la base de renseignements reçus, une cible utilisée à des fins illicites est identifiée à l'étranger et est suivie (au moyen de satellites ou de systèmes de comptes rendus des navires) jusqu'à son interception sur le territoire de l'UE.

<p>Option 4 Création d'un environnement commun de partage d'informations</p>	<p>Toutes les mesures mentionnées dans le cadre des options 2 et 3, plus:</p> <p>7. Création d'un réseau intégré de systèmes de surveillance pour la Méditerranée, l'Atlantique-Sud (îles Canaries) et la mer Noire, dans lequel les informations provenant des systèmes de comptes rendus des navires, des systèmes et des outils de surveillance, et d'autres sources sont recueillies, réunies, analysées et diffusées à des fins de sécurité intérieure, en reliant non seulement les services de contrôle aux frontières, mais l'ensemble des autorités intervenant dans les affaires maritimes, au moyen d'une «situation opérationnelle commune».</p> <p>8. Extension du réseau susmentionné à l'Atlantique-Nord, à la mer du Nord et à la mer Baltique en vue de créer un environnement commun de partage d'informations pour le domaine maritime de l'UE, qui couvrirait tous les aspects de la sécurité et de la sûreté maritimes dans le cadre général de la politique maritime de l'UE.</p>
---	---

5. COMPARAISON DES OPTIONS

La comparaison des options au regard de leur efficacité et de leur incidence probable indique ce qui suit.

Option 1: Si aucun changement n'est apporté à la situation actuelle, l'absence de liens entre les différents systèmes empêchera la réalisation de synergies et d'économies d'échelle. Les échanges d'informations entre États membres s'effectuant au cas par cas et de façon incohérente, des doubles emplois risquent de survenir dans la collecte des informations. Les projets de recherche seraient menés sans vision stratégique claire.

Option 2: Cette option, axée sur la modernisation et la rationalisation des systèmes et mécanismes de surveillance existant au niveau des États membres, contribuerait à chacun des trois objectifs stratégiques.

Option 3: Cette option répondrait également à chacun des trois objectifs stratégiques en élaborant des outils et des applications communs au niveau européen.

Option 4: Cette option reprend les mesures proposées dans les deux options précédentes et les combine dans un cadre cohérent. Compte tenu de sa complexité et de son incidence financière, cette option devrait dans un premier temps être limitée à la Méditerranée (incluant les îles Canaries) et à la mer Noire.

6. OPTION PRIVILEGIEE

Chacune des étapes proposées dans les différentes options contribue à sa façon à la réalisation des objectifs stratégiques. Ces mesures sont compatibles entre elles et, si une approche graduelle est adoptée, contribueront à la réalisation progressive de l'ensemble des objectifs.

Les actions stratégiques privilégiées sont les mesures 1 à 7 proposées dans le cadre des options 2, 3 et 4. Toutefois, ces étapes ne peuvent, en l'état actuel des choses, être considérées comme des mesures concrètes, mais comme les éléments d'une feuille de route contenant les principaux paramètres nécessaires à l'élaboration d'un système européen de surveillance des frontières. Plusieurs des étapes recensées ne pourront donc se traduire par des mesures concrètes que si des études supplémentaires sont réalisées.

La création d'un réseau intégré de systèmes de surveillance à des fins de sécurité intérieure en Méditerranée, dans l'Atlantique-Sud (îles Canaries) et en mer Noire pourrait préfigurer celle d'un environnement commun de partage d'informations pour l'ensemble du domaine maritime de l'UE, qui couvrirait tous les aspects de la sécurité et de la sûreté maritimes.

7. SUIVI ET EVALUATION

L'analyse d'impact révèle des indicateurs potentiels qui permettraient de mesurer le degré de réalisation des objectifs spécifiques et opérationnels. Certains indicateurs devront être définis dans les études dont il est question dans la communication.