



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.2.2008
SEC(2008) 154

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**

Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 69 final}
{SEC(2008) 153}

1. INTRODUCTION

L'analyse d'impact relative à la création d'un système d'entrée/sortie aux frontières extérieures de l'Union européenne et à la facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs de bonne foi se fonde sur des données recueillies lors d'entretiens ou provenant d'études de cas, de projets pilotes et d'analyses documentaires. Les entretiens ont principalement eu lieu avec des experts et ont porté sur les systèmes existant dans les États membres. La collecte des données et une grande partie des consultations avec les autorités concernées des États membres ont été réalisées dans le cadre de deux études externes commandées par la Commission en décembre 2006 et en juin 2007. La rédaction des études externes et du présent rapport a bénéficié des nombreux contacts qui ont eu lieu entre la direction générale «Justice, liberté et sécurité» et les contractants. Une réunion interservices, à laquelle participaient le service juridique (SJ) et les DG «Fiscalité et Union douanière» (TAXUD), «Pêche et affaires maritimes» (FISH), «Entreprises et industrie» (ENTR) et «Relations extérieures» (RELEX), s'est tenue en novembre 2007. Il convient également de noter que la DG TREN faisait partie du comité directeur institué pour l'étude externe et a d'emblée été associée au processus.

L'analyse d'impact a été revue afin de tenir compte de l'avis formulé par le comité d'analyse d'impact les 4 et 14 décembre 2007.

2. ÉTAT DES LIEUX ET PROBLEMES

Les flux de passagers aux frontières extérieures de l'Union européenne sont en constante augmentation et continueront à augmenter à l'avenir. Si la plupart des personnes sont des passagers dits «de bonne foi» et sont généralement autorisées à entrer conformément aux réglementations et règlements existants, certaines infractions pénales graves sont étroitement liées aux mouvements transfrontaliers de personnes: fraude dans les documents de voyage, usurpation d'identité, trafic et traite d'êtres humains, terrorisme. L'immigration clandestine dans l'UE représente un défi pour tous les États membres.

Deux objectifs apparemment contradictoires doivent donc être atteints: d'une part, faire en sorte que les passagers de bonne foi puissent franchir facilement les frontières, et d'autre part, garantir la sécurité intérieure de l'espace Schengen.

Le nombre de franchissements des frontières extérieures de l'UE-27 aux points de passages frontaliers désignés est d'environ 300 millions¹ par an. On estime que 160 millions de ces franchissements sont effectués par des citoyens de l'UE, 60 millions par des ressortissants de pays tiers n'ayant pas besoin de visa et 80 millions par des ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de visa.

¹ Calcul réalisé par la Commission à partir de la base de données d'Eurostat sur le tourisme. Ce chiffre repose sur les estimations du nombre de nuitées dans les hôtels et les établissements d'hébergement collectif ou privé. Les personnes hébergées chez des amis ou des parents ne sont pas comptabilisées. Les nuitées sont consignées par pays de résidence des voyageurs.

Le nombre d'immigrés clandestins présents dans l'UE en 2006 est évalué à 8 millions. Il est probable que plus de la moitié d'entre eux soient entrés légalement dans l'UE mais se soient mis en situation irrégulière en dépassant la durée de séjour autorisée.

Le passeport de tout ressortissant de pays tiers qui entre dans l'espace Schengen ou qui en sort doit être revêtu manuellement d'un cachet. Le temps passé par des ressortissants sur le territoire des États membres est calculé sur la base de ces cachets, qui posent toutefois fréquemment des problèmes d'interprétation; il se peut qu'ils soient illisibles ou qu'ils aient été contrefaits. Calculer précisément le temps passé dans l'espace Schengen à partir de cachets figurant dans les documents de voyage est donc une tâche difficile et qui prend du temps. En outre, il n'existe pas de données relatives au temps passé par les ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen. On ne dispose donc pas actuellement de moyens fiables, faciles et gérables pour déterminer si un ressortissant de pays tiers a dépassé la durée de séjour autorisée. Il n'existe pas non plus de données cohérentes relatives à l'entrée des voyageurs dans l'espace Schengen ou à leur sortie, qui pourraient contribuer à améliorer la gestion des frontières ainsi que la sécurité et la planification dans ce domaine, ni de possibilité de recueillir des informations sur les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée.

Dans ce contexte, les principaux problèmes recensés en l'état actuel des choses sont les suivants:

- (a) l'immigration clandestine,
- (b) le terrorisme et les infractions pénales graves,
- (c) le manque de données,
- (d) la pression croissante exercée par les flux de passagers, et
- (e) les défis posés par la migration économique.

3. OBJECTIFS STRATEGIQUES

Les objectifs généraux du système d'entrée/sortie sont, par ordre de priorité, les suivants:

- réduire l'immigration clandestine (notamment les dépassements de la durée de séjour autorisée);
- contribuer à la lutte contre le terrorisme et les infractions pénales graves;
- améliorer la gestion de la migration économique (travailleurs saisonniers, par exemple).

Les objectifs généraux du «programme d'enregistrement des voyageurs» sont, par ordre de priorité, les suivants:

- faciliter le franchissement des frontières extérieures de l'UE pour les voyageurs de bonne foi, tout en assurant la cohérence globale de la politique de l'UE dans le domaine des frontières;
- améliorer la gestion de la migration économique (travailleurs saisonniers, par exemple).

Des objectifs spécifiques et opérationnels ont été élaborés pour chacun des quatre objectifs susmentionnés.

4. OPTIONS

Cinq options distinctes ont été recensées.

Option 1: Statu Quo

L'option «statu quo» doit prendre en considération un grand nombre d'évolutions majeures en cours, comme le recours aux documents de voyage électroniques et la mise en œuvre intégrale du VIS. En outre, une amélioration substantielle de l'infrastructure de gestion des flux transfrontaliers est attendue.

Option 2: Système d'entrée/sortie

Cette option impliquerait que le lieu et la date d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers franchissant la frontière extérieure de l'UE soient consignés. On disposerait ainsi d'informations plus précises sur les flux transfrontaliers de ces ressortissants. Celles-ci pourraient être utilisées pour détecter les personnes dépassant la durée de séjour autorisée et évaluer leur situation. Ces données seraient également utiles à la planification de l'utilisation des ressources affectées au contrôle des frontières et à la gestion des migrations. Cette option se compose de deux sous-options: un système d'entrée/sortie pour les ressortissants de pays tiers ayant besoin d'un visa (2a) et un système d'entrée/sortie pour ceux qui n'en ont pas besoin (2b).

Option 3: Mesures destinées à faciliter les flux transfrontaliers

Cette option pourrait prendre plusieurs formes et s'appliquer à différentes catégories de voyageurs. Trois sous-options ont été retenues, de sorte que les conséquences des principales différences éventuelles puissent être évaluées lors du processus d'analyse d'impact. La sous-option relative à un «programme d'enregistrement des voyageurs» pour les ressortissants de pays tiers (3a) constituerait une réponse partielle aux contraintes et implications supplémentaires que le système d'entrée/sortie pourrait générer pour les voyages transfrontaliers. Les ressortissants de pays tiers s'étant vu accorder le statut de voyageur enregistré bénéficieraient de contrôles automatisés plus rapides. L'évaluation des deux sous-options relatives aux citoyens de l'UE illustre les différences d'approche entre la mise en place d'un système unique à l'échelle de l'Union (3b) et l'établissement de critères minimaux pour l'élaboration

de plusieurs systèmes (3c) adaptés aux besoins propres à certains franchissements de frontières et à certains groupes de voyageurs de l'UE (combinant, par exemple, les systèmes d'enregistrement des voyageurs et les contrôles automatisés aux frontières).

Deux autres options créant diverses obligations pour les migrants afin de confirmer leur retour dans leur pays d'origine, éventuellement combinées à un système de caution, ont été envisagées avant d'être écartées. Ces options étaient trop larges et trop complexes – tant du point de vue politique que de celui de leur pratique – pour être réalisées à moyen terme. Ces alternatives pourraient être réexaminées à l'avenir dans le cadre d'une réflexion stratégique plus globale sur la gestion des migrations économiques et le développement international.

Par ailleurs, plusieurs options techniques relatives au système d'entrée/sortie pour les ressortissants de pays tiers ont été envisagées, mais l'évaluation a privilégié un système qui tire profit des développements en cours dans le statu quo, et notamment de la mise en œuvre du VIS.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Les options ont été évaluées au regard d'objectifs généraux, spécifiques et opérationnels ainsi qu'en fonction d'autres critères pertinents comme leur solidité à la lumière des évolutions factuelles et politiques ainsi que de leurs répercussions sur les droits fondamentaux, notamment le droit à la vie privée et la protection des données.

Les tableaux 1 et 2 ci-dessous présentent respectivement l'évaluation du statu quo et une évaluation comparative des autres options et sous-options au regard des objectifs généraux du système d'entrée/sortie et du programme d'enregistrement des voyageurs.

Tableau 1 – Évaluation du statu quo

<i>Option (effets prévus évalués sur une échelle allant de – (contribution négative à l'objectif) à √√√√√ (objectif pleinement réalisé)</i>	
Objectif à atteindre / problème à résoudre	Option 1(statu quo)
Objectif stratégique: réduire l'immigration clandestine (notamment les dépassements de la durée de séjour autorisée)	√√
Objectif stratégique: faciliter le franchissement des frontières extérieures de l'UE pour les voyageurs de bonne foi et assurer la cohérence globale de la politique de l'UE dans le domaine des frontières	-
Objectif stratégique: contribuer à la lutte contre le terrorisme et les infractions pénales graves	√
Objectif stratégique: améliorer la gestion de la migration économique (travailleurs saisonniers, par exemple)	√
Coûts relatifs	ND

Remarque: le statu quo a été évalué par rapport à la situation actuelle.

Tableau 2 – Évaluation comparative des autres options et sous-options (2a – 3c)

Évaluation comparative des options et sous-options					
<i>Options (effets prévus évalués sur une échelle allant de – (contribution négative à l'objectif) à √√√√√ (objectif pleinement réalisé)</i>					
Objectif à atteindre / problème à résoudre	Option 2a	Option 2b	Option 3a	Option 3b	Option 3c
Objectif stratégique: réduire l'immigration clandestine (notamment les dépassements de la durée de séjour autorisée)	√√	√√√	√	√	√
Objectif stratégique: faciliter le franchissement des frontières extérieures de l'UE pour les voyageurs de bonne foi et assurer la cohérence globale de la politique de l'UE dans le domaine des frontières	√	-/0	√√√	√√	√
Objectif stratégique: contribuer à la lutte contre le terrorisme et les infractions pénales graves	0/√	√	-	-	-
Objectif stratégique: améliorer la gestion de la migration économique (travailleurs saisonniers, par exemple)	√√	√	√	0/√	0/√
Coûts relatifs ²	Bas	Moyens	Bas à moyens	Moyens	Bas
Option privilégiée	√	√	√		√

Remarque: la situation de base par rapport à laquelle les évaluations sont réalisées suppose la bonne mise en œuvre du statu quo (tableau 1). Les autres options (2a-3c) ont été évaluées par rapport à cette option. Par exemple, l'option 2a est plus efficace pour «réduire l'immigration clandestine (notamment les dépassements de la durée de séjour autorisée)» que la situation de base (√√= incidence moyenne).

Remarque: option 2a = entrée/sortie pour les ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de visa; option 2b = entrée/sortie pour les ressortissants de pays tiers n'ayant pas besoin de visa; option 3a = programme d'enregistrement des voyageurs accessible aux ressortissants de pays tiers; option 3b = programme harmonisé d'enregistrement des voyageurs accessible aux citoyens de l'UE; option 3c = établissement de critères minimaux pour les systèmes d'enregistrement des voyageurs et les contrôles automatisés aux frontières pour les citoyens de l'UE.

Option privilégiée

Sur la base des évaluations, les options retenues sont celles capables d'atteindre les objectifs et dont on peut raisonnablement attendre qu'elles soient réalisées à court ou à moyen terme, dans le respect des droits fondamentaux et de la protection des données.

L'option privilégiée consisterait donc à combiner un système d'entrée/sortie pour l'ensemble des ressortissants de pays tiers (sous-options 2a et 2b), un programme d'enregistrement des voyageurs pour les ressortissants de pays tiers (sous-option 3a)

² Les coûts de la réalisation technique seront présentés début 2008 dans un document de travail distinct des services de la Commission relatif aux options techniques.

et des critères minimaux pour les programmes d'enregistrement des voyageurs et les contrôles automatisés aux frontières pour les citoyens de l'UE (sous-option 3c).

L'option privilégiée comporte des avantages et contribue à la réalisation des objectifs, bien qu'elle n'ait qu'un potentiel limité en ce qui concerne la réduction du terrorisme et des infractions pénales graves. Cette option est toutefois fortement tributaire du succès de l'application du statu quo.

En ce qui concerne l'aspect technique du système d'entrée/sortie, le VIS et SIS II poursuivent des objectifs différents. Il n'est donc pas possible d'appliquer efficacement des synergies globales dans ce contexte, même si des synergies techniques pourraient être trouvées. Le système VIS pourrait être utilisé aux fins du système d'entrée/sortie pour enregistrer les données relatives à l'entrée et à la sortie des ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de visa, ainsi que pour vérifier les éléments d'identification biométriques. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers n'ayant pas besoin de visa, il conviendrait de disposer de systèmes au moins partiellement distincts, mais qui pourraient s'appuyer sur la même plateforme technique que le VIS et utiliser le même système de traitement biométrique. Ceci permettrait d'exploiter des synergies avec les systèmes biométriques existants, de maintenir les coûts à un niveau peu élevé et de garantir l'interopérabilité.

S'agissant du programme d'enregistrement des voyageurs, une base de données distincte sera nécessaire. Étant donné qu'il serait possible d'établir une base de données centralisée unique pour le système d'entrée/sortie et le programme d'enregistrement des voyageurs, une seule nouvelle base de données serait donc nécessaire. Au début de 2008, la Commission présentera un document de travail distinct relatif aux options techniques du système d'entrée/sortie et du programme d'enregistrement des voyageurs.

Conformément au projet de rapport final sur l'étude de faisabilité technique, le coût d'un système centralisé regroupant le système d'entrée/sortie et le programme d'enregistrement des voyageurs est estimé à quelque 20 millions d'euros sur une période de deux à trois ans, les coûts annuels de fonctionnement et d'entretien étant quant à eux estimés à environ 6 millions d'euros. Les coûts pour l'ensemble des États membres s'élèveraient à quelque 35 millions d'euros, ce chiffre pouvant toutefois fortement varier en fonction du nombre de barrières automatiques installées. Une barrière automatique coûte environ 35 000 euros. Le Fonds pour les frontières extérieures pourrait aider les États membres à acquérir les équipements nécessaires. Aucun coût ne serait supporté par les pays tiers.

6. SUIVI ET EVALUATION

L'analyse d'impact révèle des indicateurs potentiels qui permettraient de mesurer la réalisation des objectifs spécifiques et opérationnels. Les principales sources d'information sont les bases de données du système d'entrée/sortie et des programmes d'enregistrement des voyageurs.