

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Modèle d'analyse commune et intégrée des risques

Brochure de synthèse

Optimisé pour affichage à l'écran

Version **2.1**, Septembre 2021

Modèle d'analyse commune et intégrée des risques

Le modèle d'analyse commune et intégrée des risques (ci-après CIRAM) a été élaboré par Frontex en étroite coopération avec les États membres.

REMERCIEMENTS

La version 2.1 du modèle d'analyse commune et intégrée des risques a été mise à jour par Frontex, en étroite coopération avec des analystes des États membres certifiés à cet effet. De nombreuses personnes ont contribué à son développement et nous tenons à les remercier chaleureusement pour leur aide.

Table des matières

Introduction #3

Modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux #4

Présentation du risque #5

Appui pour la prise de décision #6

Menace #7

Vulnérabilité #8

Impact #9

Cycle du renseignement #11

Recommandations #12

Mise en œuvre du CIRAM #13

Introduction

Le CIRAM établit un cadre clair et transparent pour l'analyse des risques et doit servir de référence pour les activités d'analyse. Une analyse fondée sur le CIRAM permettra aux décideurs de réduire et d'atténuer les risques en cas de ressources et de compétences limitées. Le CIRAM entend favoriser une compréhension commune de l'analyse des risques et contribuer à une plus grande cohérence de la gestion des frontières extérieures de l'Union.

Le développement et la mise en œuvre du CIRAM sont fondés sur **l'article 29 du règlement (UE) 2019/1896 (règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes)** qui dispose comme suit:

L'Agence surveille les flux migratoires vers l'Union et au sein de l'Union en termes de tendances, de volume et d'itinéraires migratoires, ainsi que d'autres tendances ou défis éventuels aux frontières extérieures et en matière de retour. À cette fin, l'Agence établit, par décision du conseil d'administration fondée sur une proposition du directeur exécutif, un modèle d'analyse commune et intégrée des risques, qui est appliqué par l'Agence et les États membres.

¹ Conformément à la définition de l'article 4 du règlement 2019/1896.

² Article 3 du règlement (UE) 2019/1896.

Que signifie le CIRAM?

Bien que le législateur n'ait pas fourni de définition des termes, l'interprétation suivante a été mise au point au sein de la communauté du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après EBCG):

Le terme **Common** (commune) désigne un cadre, élaboré par Frontex en collaboration avec les États membres, qui s'applique tant au niveau national que de l'Union européenne.

Le terme **Integrated** (intégrée) fait référence à l'objectif de Frontex d'assurer un niveau élevé de contrôle uniforme de toutes les frontières extérieures, dans le contexte de la gestion européenne intégrée des frontières (GEIF)². Cela suggère une coopération avec d'autres services répressifs/autorités frontalières ainsi que d'autres autorités chargées des questions migratoires telles que les autorités douanières, les offices des étrangers et la police nationale.

Le terme **Risk Analysis** (analyse des risques) signifie l'examen systématique des éléments de risques pour éclairer la prise de décision.

Le terme **Model** (Modèle) désigne un cadre d'analyse qui fournit une structure et un vocabulaire communs pour l'analyse des risques au sein de la communauté EBCG. Il ne s'agit pas d'un algorithme fournissant des résultats absolus.

Modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux

Le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux³ inclut:

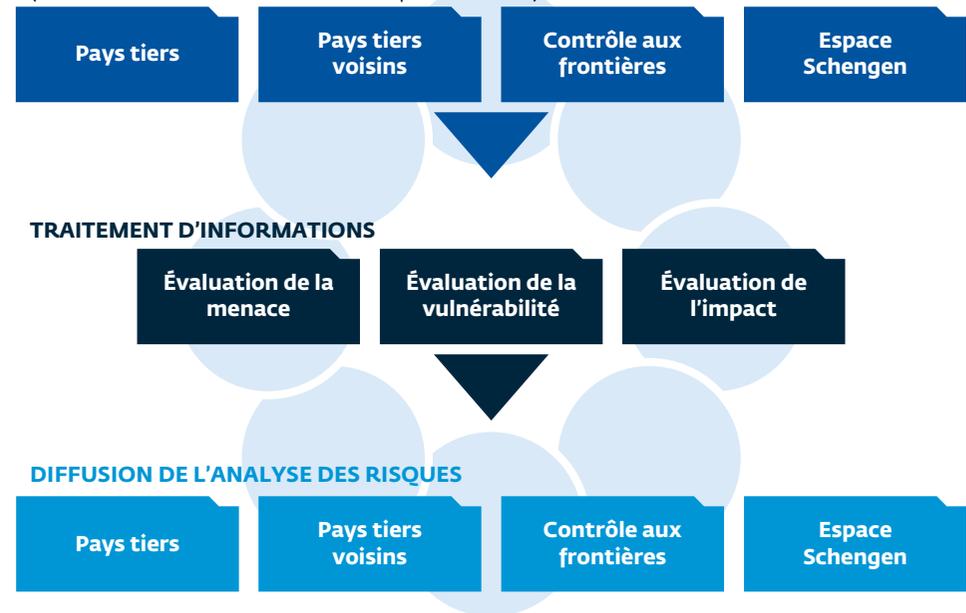
- (i) des mesures dans les pays tiers;
- (ii) une coopération avec les pays tiers voisins;
- (iii) un contrôle aux frontières;
- (iv) des mesures de contrôle au sein de l'espace Schengen, y compris lors du retour.

Il constitue le noyau dur de la gestion européenne intégrée des frontières. Autrement dit, le modèle exige la mise en œuvre d'un ensemble de mesures complémentaires aux différents niveaux. Pour l'analyse des risques, le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux indique les différents domaines dans lesquels les analystes cherchent des informations. Le modèle indique que les produits analytiques seront utiles à toutes les autorités actives à un ou plusieurs niveaux. En ce sens, le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux est une référence précieuse dans le cadre de la dimension intégrée de l'analyse des risques.

Graphique 1: diagramme CIRAM

DOMAINES D'INFORMATIONS

(Selon le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux)



³ Considérant 11 du règlement (UE) 2019/1896..

Présentation du risque

Pour la gestion des frontières extérieures, le risque est défini dans le CIRAM comme l'ampleur et la probabilité d'une menace susceptible d'affecter la gestion des frontières extérieures, compte tenu des mesures en place aux frontières et au sein de l'Union, qui auront une incidence sur la sécurité intérieure de l'Union ou sur le fonctionnement ou la sécurité des frontières extérieures ou qui entraîneront des conséquences humanitaires.

À partir de cette définition du risque, l'analyse de risque est définie comme l'examen des trois éléments suivants, dont les résultats sont consignés sous la forme d'une évaluation des risques⁴:

- (1) la menace;
- (2) la vulnérabilité à la menace;
- (3) l'impact si la menace devait se concrétiser.

Les trois éléments ne sont pas isolés et ne doivent pas nécessairement être évalués dans un certain ordre. Chaque élément expose plutôt un point de vue différent à partir duquel étudier le risque, l'évaluation d'un élément fournissant un support et des idées pour évaluer les deux autres éléments.

L'évaluation doit avoir un champ d'application et un objectif clairement définis. Elle doit couvrir une période spécifique et évaluer la menace au cours d'une période future déterminée, en fonction du niveau de la prise de décision requérant un éclairage.

⁴ Cette définition du risque ne s'applique pas à tous les processus de la gestion intégrée des frontières. Pour d'autres définitions du risque, reportez-vous par exemple, à l'article 3 du règlement (UE) 2018/1240 (règlement ETIAS).

Appui pour la prise de décision

Bien que l'élimination des risques soit impossible, en permettant aux décideurs de prendre des décisions en connaissance de cause, l'analyse des risques contribuera à combler l'écart entre un risque et la capacité d'un système de gestion européenne intégrée des frontières (GEIF) à le réduire et à l'atténuer.

Le champ des destinataires et les niveaux de décision pouvant bénéficier de cette approche de l'analyse des risques fondée sur le renseignement sont relativement étendus. Des responsables politiques aux garde-frontières en première ligne, non seulement tous les acteurs des structures de GIF bénéficient de l'apport de produits d'analyse pertinents, mais ils jouent également un rôle déterminant dans la qualité du renseignement, étant donné qu'il s'agit d'éléments clés de la collecte d'informations au sein de leur organisation.

Il est escompté que les besoins en matière de renseignements pour les niveaux stratégiques, opérationnels et tactiques soient variables. En effet, ils varient en termes de résultats pour la prise de décision, les enquêtes à effectuer, les données à utiliser, l'approche analytique à suivre et l'éventail d'outils et de techniques à utiliser.

Il n'existe pas de règle claire pour distinguer les approches pour les évaluations aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Cette répartition des niveaux doit s'adapter aux spécificités et aux structures des différents contextes nationaux de GIF. Néanmoins, certaines spécificités peuvent être identifiées:

Les évaluations du **niveau stratégique** doivent mettre l'accent sur les aspects suivants:

- compréhension de l'évolution des phénomènes;
- réalisation d'une image générale et globale;
- établissements de prévisions;
- recommandations concernant le développement des capacités et des compétences;
- définition des exigences en termes de ressources;
- soutien des décisions relatives au budget.

Les évaluations au **niveau opérationnel** doivent porter sur les aspects/produits concernant:

- la dynamique d'une menace;
- les facteurs internes et les résultats de l'Évaluation de la Vulnérabilité sont pertinents pour permettre l'évaluation des ressources et leur réaffectation;
- la zone frontalière.

Les évaluations au **niveau tactique** doivent aborder les aspects/produits relatifs:

- aux indicateurs de risque;
- aux profils de risque (pour les auteurs, les victimes et le modus operandi);
- à une zone géographique délimitée et à un moment précis;
- aux aspects externes (à la frontière).

Menace

La menace est définie dans le CIRAM comme une force ou une pression susceptible d'affecter la gestion des frontières extérieures. Elle se caractérise par son ampleur et sa probabilité.

L'identification des menaces actuelles et futures qui influencent la gestion des frontières extérieures réside au cœur de l'analyse des risques.

Une description d'une menace comprend généralement une description du modus operandi, des objectifs, des motivations et des capacités de l'auteur (qui, où, quand, combien de victimes), des tendances et des prévisions, ainsi que de tout facteur influençant l'ampleur et la probabilité de la menace. Les éléments exacts reposent sur un examen de la menace afin d'identifier les variables qui l'influencent, ainsi que les éventuelles corrélations entre elles.

Les menaces doivent être quantifiées de manière à pouvoir être comparées et hiérarchisées. L'objectif de l'analyse étant d'éclairer la prise de décision pour déterminer les actions futures, l'analyse d'une menace est prospective par nature et doit faire référence à la probabilité et à l'ampleur de la menace pour un horizon temporel donné.

Vulnérabilité

Dans le CIRAM, la vulnérabilité est déterminée par la capacité d'un système à atténuer une menace. On entend par vulnérabilité les facteurs aux frontières ou au sein de l'Union susceptibles d'accroître ou de réduire l'ampleur ou la probabilité de la menace.

Parmi les principaux facteurs utilisés pour identifier la vulnérabilité figurent les caractéristiques géographiques des zones frontalières, l'analyse des activités opérationnelles, y compris les possibilités d'atténuer la menace, telles que les effectifs et leurs compétences, le déploiement d'équipements et la gestion des priorités et des politiques. L'évaluation de ces facteurs doit indiquer aux décideurs les vulnérabilités liées à des menaces spécifiques afin de pouvoir réagir rapidement aux événements.

La vulnérabilité concerne des questions qui, en raison de leur nature, permettent des mesures et des estimations plus précises que celles obtenues lors de l'évaluation de la menace et de l'impact.

Vulnérabilité dans le cadre du CIRAM par rapport à l'évaluation de la vulnérabilité visée à l'article 32 du règlement (UE) 2019/1896.

Le règlement (UE) 2019/1896 fait de l'évaluation de la vulnérabilité (ci-après l'EV)⁵ l'un des mécanismes de contrôle de la qualité qui contrôle et évalue les capacités de réaction des États membres. L'EV dispose de sa propre méthode commune d'évaluation de la vulnérabilité (ci-après MCEV). Le règlement (UE) 2019/1896 définit plusieurs interfaces entre l'analyse des risques et l'EV.

⁵ Article 3, paragraphe 1 point k) et article 32 du règlement (UE) 2019/1896.

Impact

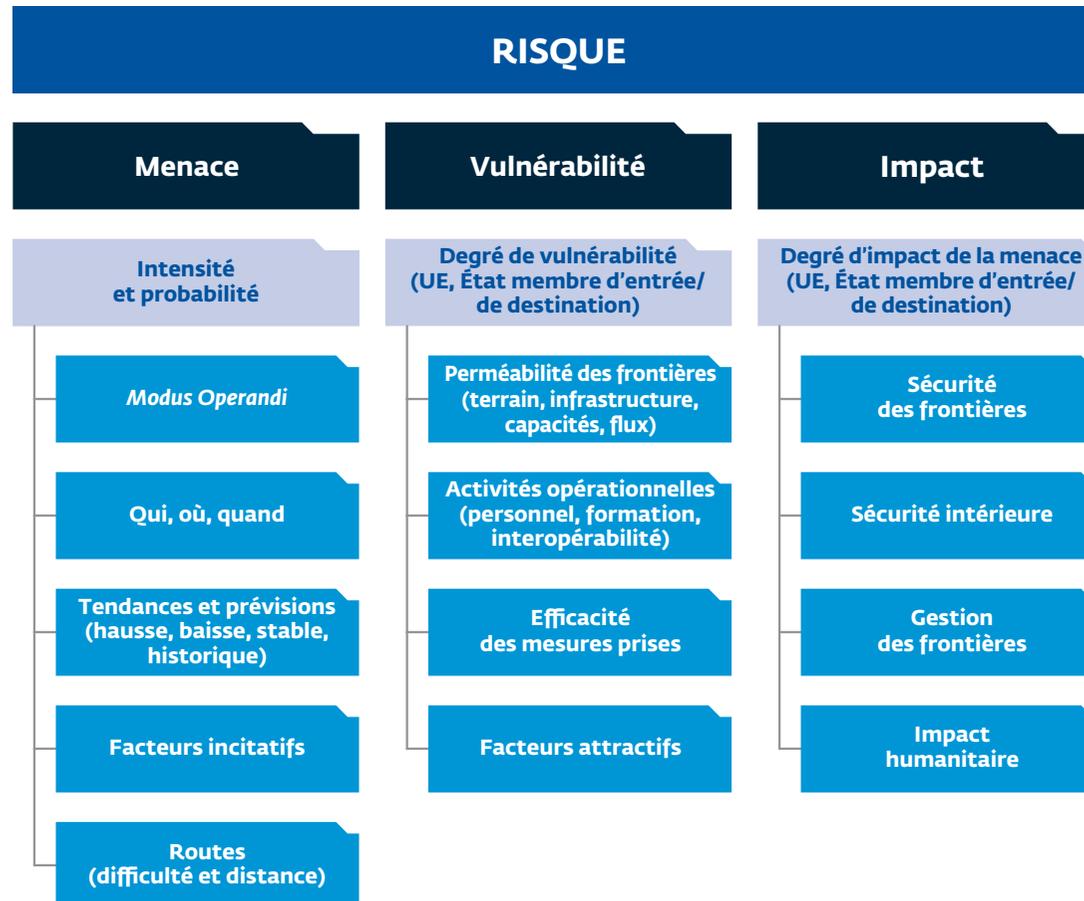
L'impact dans le CIRAM est défini comme les effets d'une menace sur la sécurité intérieure ou sur le fonctionnement de l'Union ou la sécurité des frontières extérieures. Les impacts peuvent également être analysés en termes de conséquences humanitaires.

L'analyse d'impact tient compte à la fois des effets immédiats et de ceux qui pourraient survenir plus tard. Il convient également de prendre en considération les petits incidents qui, pris individuellement, n'ont pas d'impact important, mais qui cumulés, peuvent avoir des effets préjudiciables sur la sécurité intérieure ou sur le fonctionnement de l'Union ou la sécurité des frontières extérieures.

L'évaluation des impacts dépendra de la menace identifiée. Si aucune évaluation quantitative ou qualitative n'est disponible, l'impact peut être mesuré au moyen d'une description des résultats découlant de l'analyse inductive ou de l'analyse de scénarios.

La menace, la vulnérabilité et l'impact sont les éléments qui constituent le risque. L'analyse des risques est illustrée dans le diagramme ci-dessous. Les éléments affichés dans le diagramme ne sont pas exhaustifs. Il s'agit d'exemples de variables à prendre en considération.

Graphique 3: diagramme de l'analyse des risques



Cycle du renseignement

Dans chaque cadre organisationnel, les activités de renseignement qui mènent au développement de produits analytiques suivent un cycle ou une chaîne de processus «standard». Les unités d'analyse des risques de Frontex et des États membres utilisent des processus, des compétences et des techniques de renseignement pour générer des **informations exploitables** pour la prise de décision.

Cet objectif est atteint par l'adoption d'un processus commun et structuré de renseignement qui intègre la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations exploitables. Il s'agit du processus central pour appliquer le CIRAM dans le cadre de la GEIF et il contribue à une gestion efficace des frontières en produisant des produits appropriés et en temps utile.

Le processus structuré de renseignement est aussi appelé «cycle du renseignement»: il s'agit d'un cycle définissable qui assure l'efficacité des activités d'analyse des risques répressifs au moyen d'un système de contrôles et d'équilibrages.

Le principe fondamental du cycle du renseignement est que l'exploitation systématique de l'information débouche sur des produits efficaces qui permettent aux décideurs de répondre aux risques.

Graphique 4: cycle du renseignement



Recommandations

Si elle est demandée, l'analyse des risques doit formuler des recommandations à l'intention des décideurs sur l'élaboration et la mise en œuvre de mesures pour répondre aux risques. Ces mesures doivent empêcher les risques de se produire ou atténuer leurs effets s'ils se sont produits. Les analystes peuvent également élaborer des plans d'action. Dans tous les cas, un produit analytique doit toujours contenir des informations exploitables⁶.

Les recommandations visent à aider les décideurs qui mettent en œuvre l'acquis de Schengen et la GEIF pour la gestion des frontières et le retour aux niveaux européen et national à sélectionner et à mettre en œuvre des mesures appropriées.

⁶ Ces recommandations font partie des conclusions analytiques et ne doivent pas être confondues avec les recommandations du directeur exécutif de Frontex mentionnées aux articles 32 et 41 du règlement (UE) 2019/1896.

Mise en œuvre du CIRAM

Chaque État membre est encouragé à mettre en place et à maintenir une capacité d'analyse des risques sous la forme d'une unité, d'un réseau et/ou d'un système. La fonction de la capacité d'analyse des risques est de mettre en œuvre le CIRAM et le cycle du renseignement en veillant à l'acquisition de données, à l'application des méthodes d'évaluation, à la mise à disposition des outils appropriés et à la participation des analystes de risques, tout en respectant pleinement la protection des données et les droits fondamentaux. La mise en œuvre du CIRAM et du cycle du renseignement est assurée au moyen d'une formation spécialisée. Les personnes en charge de l'analyse des risques sont également responsables de la mise en place des réseaux de coopération respectifs.

Au niveau de l'Union, la situation aux frontières extérieures est surveillée par le cadre Eurosur. Ce cadre prévoit également l'échange d'informations et la coopération opérationnelle au sein du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes afin d'améliorer la connaissance de la situation et d'accroître la capacité de réaction.

Le réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN) réunit des représentants des États membres, des agences de la justice et des affaires intérieures et de la Commission européenne participant à l'analyse des risques, à la gestion des frontières et au retour.

Des efforts sont déployés au niveau de l'Union pour renforcer le FRAN en établissant des réseaux régionaux dans la zone située en amont des frontières et en coopérant avec les pays tiers.



Agence européenne de garde-frontières
et de garde-côtes
Plac Europejski 6
00-844 Varsovie, Pologne

Tél. +48 22 205 95 00
Fax +48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu
www.frontex.europa.eu



Unité «Analyse des risques»
Varsovie, décembre 2021