



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.2.2008

SEC(2008) 149

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**

Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 67 final}

{SEC(2008) 148}

1. INTRODUCTION

La politique communautaire relative aux frontières extérieures de l'Union européenne tend vers une gestion intégrée qui assure un degré de contrôle et de surveillance élevé et uniforme, préalable indispensable à la libre circulation des personnes dans l'UE et élément fondamental de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. À cette fin, elle prévoit l'instauration de règles communes pour la définition de normes et de procédures de contrôle des frontières extérieures.

L'efficacité de la mise en œuvre de ces règles communes est subordonnée à un approfondissement de la coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres. Eu égard à l'expérience acquise par l'Instance commune des praticiens des frontières extérieures, fonctionnant au sein du Conseil, un organe spécialisé a été créé et chargé d'améliorer la coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres dans le domaine de la gestion des frontières extérieures: l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (ci-après: «l'agence FRONTEX» ou «l'Agence»).

2. ÉTAT DES LIEUX ET PROBLEMES

Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen réuni les 4 et 5 novembre 2004, demandait à la Commission de présenter au Conseil une évaluation de l'agence FRONTEX avant la fin 2007.

Cette évaluation devait comporter un réexamen des tâches et du mandat de l'Agence, ainsi qu'une analyse de l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières, notamment le renforcement de la coopération avec les services douaniers et les autres autorités compétentes en matière de sécurité au niveau des marchandises, dans le contexte plus général de la conception d'une politique commune des frontières.

Eu égard aux résultats de l'évaluation, les problèmes, ou plus exactement les insuffisances, que l'on peut cerner à ce stade et aux fins de l'analyse d'impact relèvent plutôt de la question de savoir si la mise en œuvre des actions de l'Agence permet d'atteindre au mieux les objectifs stratégiques généraux: l'agence FRONTEX grandit-elle trop vite, certaines actions sont-elles mieux mises en œuvre que d'autres, les États membres contribuent-ils aux activités de l'Agence ou sont-ils en mesure de le faire, les demandes ponctuelles d'action et les attentes formulées sont-elles cohérentes et réalistes, ou comportent-elles le risque que des priorités ad hoc détournent à terme l'Agence de sa mission première?

Tant le Conseil que le Conseil européen ont réagi aux situations de crise et aux problèmes rencontrés aux frontières extérieures en appelant à maintes reprises, dans leurs conclusions politiques, l'agence FRONTEX à prendre des initiatives spécifiques.

Dans ce contexte, il y a lieu d'examiner les questions suivantes:

- Comment optimiser le potentiel de l'Agence pour atteindre les objectifs stratégiques, compte tenu des défis permanents que pose la libre circulation des personnes pour la gestion des frontières extérieures?
- Comment garantir un développement cohérent qui tienne compte de tous les éléments du mandat de l'agence FRONTEX?
- Comment établir correctement les priorités dans les activités de l'Agence?

Sur la base des résultats de l'évaluation, les domaines d'action suivants de l'Agence ont fait l'objet d'un examen minutieux:

- opérations conjointes coordonnées par l'agence FRONTEX;
- équipements techniques mis à la disposition de l'Agence par les États membres;
- possibilité de créer des bureaux spécialisés;
- relation entre les opérations conjointes et le réseau européen de patrouilles;
- rapports d'analyse des risques;
- gestion du réseau ICONet (réseau d'information et de coordination pour les services chargés de la gestion des flux migratoires dans les États membres);
- gestion du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI);
- formation des gardes-frontières;
- lancement de projets de recherche et participation à ceux-ci;
- appui aux opérations de retour menées par les États membres;
- coopération avec les pays tiers;
- intégration horizontale avec d'autres autorités;
- contribution au projet de gestion intégrée des frontières en général.

3. OBJECTIFS STRATEGIQUES

Le rapport d'évaluation est la réponse apportée par la Commission à la demande formulée par le Conseil européen dans le programme de La Haye.

Les objectifs stratégiques correspondent aux objectifs assignés à l'Agence au début de son activité et sont toujours valables pour la politique de gestion intégrée des frontières de l'Union dans son ensemble.

3.1. Objectifs stratégiques généraux

Les objectifs stratégiques généraux peuvent se définir comme suit:

- contribution à la gestion intégrée des frontières extérieures au niveau européen;
- contrôle et surveillance efficaces des frontières extérieures;
- coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres, de manière à faciliter l'application des mesures communautaires actuelles et futures en matière de gestion des frontières extérieures.

3.2. Objectifs stratégiques spécifiques

La définition des objectifs stratégiques spécifiques correspond aux tâches énumérées dans le cadre du mandat actuel de l'Agence:

- coordination de la coopération opérationnelle entre États membres dans le domaine de la gestion des frontières extérieures;
- assistance aux États membres pour la formation de leurs gardes-frontières nationaux, y compris la définition de normes de formation communes;
- réalisation d'analyses des risques;
- suivi des progrès de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures;
- appui aux États membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée aux frontières extérieures;
- fourniture aux États membres de l'aide nécessaire à l'organisation des opérations de retour conjointes;
- déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières dans les États membres;
- coopération internationale.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les trois options stratégiques suivantes ont été recensées, qui contribuent à la réalisation des objectifs généraux et apportent des solutions aux insuffisances constatées.

Quinze recommandations distinctes ont été réparties entre ces trois options stratégiques:

Option stratégique 1: option du **statu quo**.

Option stratégique 2: cette option comprend essentiellement des recommandations non législatives qui devraient s'avérer relativement peu coûteuses, non sujettes à controverse et simples à mettre en œuvre à **court ou moyen terme**.

Option stratégique 3: cette option inclut toutes les recommandations relevant de l'option 2, ainsi que d'autres recommandations formulées pour le **long terme**, qui devront être approfondies.

Ces options stratégiques sont décrites dans le tableau 4.1 ci-dessous. Les recommandations sont numérotées et classées en fonction de l'action législative (l) ou non législative (nl) qu'elles pourraient exiger.

Tableau 4.1 – Présentation des options stratégiques

Description des options stratégiques	
Option stratégique 1	Aucune modification de la situation actuelle.
Option stratégique 2	1. Équipements techniques Il y a lieu d'exploiter pleinement le potentiel de la base CRATE et les engagements pris par les États membres pour toutes les activités de l'Agence (nl). 2. Bureaux spécialisés Il convient d'envisager la création de bureaux spécialisés dans les régions géographiques pertinentes (nl). 3. Relation entre les opérations conjointes et le réseau européen de patrouilles L'agence FRONTEX devrait étudier le moyen de fusionner les opérations conjointes semi-permanentes avec les activités du réseau européen de patrouilles (nl). 4. Analyses de risques Il faut encourager la réalisation d'analyses de risques en collaboration avec Europol, les organisations internationales et les pays tiers

Description des options stratégiques	
	concernés ainsi que de fréquentes analyses de risques communes à caractère géographique et/ou thématique avec les partenaires concernés (nl). 5. Gestion d'ICONet Confier à l'agence FRONTEX la gestion du réseau ICONet, dans le cadre de la plate-forme technique actuelle ou d'une autre, telle que le système d'information FRONTEX (nl). 6. Gestion du CIREFI Charger l'agence FRONTEX de la centralisation des échanges d'informations opérationnelles dans le domaine de l'immigration clandestine (nl). 7. Acquisition d'équipements techniques Pour garantir la disponibilité des équipements, l'agence FRONTEX devrait acquérir son propre matériel de contrôle et de surveillance des frontières, qui pourrait, par exemple, être utilisé par les équipes d'intervention rapide aux frontières (nl). 8. Retour Il y a lieu de renforcer le rôle de l'Agence dans le cadre des opérations de retour et d'examiner la possibilité d'utiliser la base CRATE pour partager les équipements techniques entre les États membres (l). 9. Formation La formation dispensée aux gardes-frontières doit prendre en considération et inclure les dispositions pertinentes de la réglementation européenne et internationale relative à l'asile, au droit de la mer et aux droits fondamentaux. L'agence FRONTEX devrait donc offrir des formations sur ces questions, afin d'accroître le nombre de gardes-frontières dûment qualifiés et de contribuer à l'adoption d'une approche cohérente des cas nécessitant une coordination des recherches et des secours (nl). 10. Recherche Il convient de mettre en œuvre des projets conjoints visant à soumettre les nouvelles technologies à des essais opérationnels en environnement réel, de manière à évaluer la faisabilité et l'incidence de ces technologies sur les procédures en vigueur aux points de passage frontaliers (nl).

Description des options stratégiques	
Option stratégique 3	Cette option comprend toutes les mesures relevant de l'option 2, plus: 1. Évaluation Schengen Le mécanisme appliqué pour réaliser les évaluations Schengen est en cours de réexamen. La Commission présentera une proposition à cet effet durant le second semestre de 2008. Dans cette perspective, l'agence FRONTEX pourrait manifestement apporter une valeur ajoutée à ce mécanisme d'évaluation, grâce à son expertise en matière de contrôle et de surveillance des frontières et aux liens potentiels avec ses autres activités, notamment la formation et l'analyse des risques (l). 2. Coopération avec les pays tiers Il y a lieu d'accorder la priorité au renforcement de la coopération avec les pays tiers jugés problématiques dans le cadre des opérations conjointes coordonnées par l'agence FRONTEX. Il convient d'examiner la possibilité d'élargir le mandat actuel de l'Agence pour permettre à celle-ci de mettre en œuvre des projets pilotes dont les bénéficiaires seraient des pays tiers (l). 3. Coordination opérationnelle future Une réflexion approfondie doit être engagée sur la stratégie à long terme, y compris sur les questions liées à un éventuel corps européen de gardes-frontières (l). 4. Surveillance des frontières L'agence FRONTEX devrait servir de pivot pour l'échange d'informations dans le cadre d'un futur système européen de surveillance des frontières et se charger de décrire l'état du renseignement en amont de la frontière (l). 5. Douanes et intégration horizontale Des projets pilotes menés au niveau européen pourraient étayer la coordination des activités des services nationaux de contrôle des frontières et des services douaniers nationaux. L'agence FRONTEX, la Commission et les États membres devraient examiner la possibilité de mener des opérations conjointes dirigées par l'Agence, en les coordonnant avec les projets de coopération conçus par les autorités douanières nationales.

5. COMPARAISON DES OPTIONS STRATEGIQUES

Dans le cadre de la définition des options stratégiques, les propositions de recommandation ont été regroupées en trois options distinctes.

Les avantages et inconvénients de ces options ont été analysés et pondérés en procédant à un examen systématique de chacune des recommandations décrites pour chaque option. Nombre de recommandations sont complémentaires, mais quelques-unes pourraient constituer en soi un autre moyen d'atteindre les objectifs fixés.

5.1. Option stratégique 1

Tout d'abord, en maintenant le statu quo, la Commission ignorerait les multiples demandes formulées par le Conseil européen pour qu'elle examine les moyens d'améliorer le fonctionnement et les opérations de l'agence FRONTEX. Les conclusions de l'évaluation n'aboutiraient à aucune proposition quant à la manière de remédier aux insuffisances, lesquelles sont directement liées aux moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs stratégiques. Cette option impliquerait également l'absence de tout débat sur les orientations à long terme du développement de l'Agence dans le cadre du projet de gestion européenne intégrée des frontières, y compris sur la mesure dans laquelle il conviendrait de revoir l'étendue du mandat actuel de l'Agence

5.2. Option stratégique 2

L'évaluation révèle des insuffisances et des lacunes dans le mandat actuel et elle formule des recommandations pour y remédier à court ou à moyen terme. La mise au point d'une politique européenne de gestion intégrée des frontières nécessite de pallier ces insuffisances et de réaliser les objectifs fixés.

Cette approche est conforme au but poursuivi par la Commission, à savoir améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières au niveau européen. C'est pourquoi l'évaluation recense les différents problèmes constatés dans le fonctionnement de l'agence FRONTEX, elle examine les moyens d'optimiser les activités dans le cadre du mandat actuel et elle recommande une série d'actions susceptibles d'être exécutées à bref délai, afin de tirer le maximum des travaux de l'Agence et de promouvoir une approche européenne uniforme des différents aspects des contrôles aux frontières.

Cette option améliorerait donc nettement la situation actuelle. Elle présente toutefois l'inconvénient majeur de ne pas comporter de vision à long terme.

5.3. Option stratégique 3

La valeur ajoutée des recommandations à court terme est identique à celle qu'apporte l'option visée au point 5.2.

Pour tenir compte de l'intégralité des résultats de l'évaluation de l'agence FRONTEX, il faut définir une stratégie qui permette d'élaborer une politique à plus long terme. Les recommandations à plus longue échéance jettent les bases d'une réflexion approfondie, dans le cadre de laquelle les parties prenantes pourront appréhender l'ensemble des politiques en

cours d'élaboration (espace Schengen, douanes, surveillance des frontières, intégration horizontale, relations avec les pays tiers, coordination opérationnelle renforcée) qui ont une forte incidence sur les trois objectifs stratégiques.

Une stratégie à plus long terme est indispensable pour éviter une dispersion ou un détournement à terme des activités de l'Agence, en raison de priorités ad hoc axées uniquement sur le court terme. Nul doute, toutefois, que la définition d'actions concrètes à cet égard exigera de tenir compte, dans la plupart des cas, d'autres expériences acquises dans le cadre des activités de l'Agence ainsi que des discussions menées sur des initiatives connexes.

6. OPTION PRIVILEGIEE

Les options 1 et 2 présentent des carences importantes qui ne permettront pas d'atteindre tous les objectifs stratégiques.

La Commission estime que l'unique moyen d'avancer d'une manière constructive sur la voie d'une politique européenne intégrée en matière de gestion des frontières consiste à retenir l'option stratégique 3, c'est-à-dire à mettre en œuvre les recommandations à court et moyen terme et à entamer un dialogue avec les institutions de l'Union, l'Agence et les partenaires européens et internationaux compétents, de manière à explorer les moyens d'atteindre à long terme les objectifs stratégiques, en conciliant évolution progressive et adaptation aux ressources disponibles et à la capacité administrative de l'Agence.

L'option stratégique 3 englobe tous les éléments suivants:

- les insuffisances constatées de l'Agence;
- les objectifs stratégiques généraux et spécifiques;
- un mécanisme pour l'établissement des priorités à court terme, qui couvre tous les aspects des activités relevant du mandat actuel;
- un inventaire global des demandes de renforcement d'actions existantes ou de mise au point de nouvelles mesures, sans surcharger l'Agence de tâches nouvelles et imprévues;
- le lancement d'une discussion sur les orientations stratégiques qui permettraient à l'agence FRONTEX de rester efficace à long terme.

7. SUIVI ET EVALUATION

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des futures actions et mesures prévues dans l'option privilégiée seront importantes pour garantir l'efficacité de ces dernières. Toutes les activités exercées par l'agence FRONTEX figurent dans son programme d'action et sont assorties d'indicateurs pour chaque action, ce qui permet de les contrôler sur la base du rapport d'activité annuel de l'Agence. Il en ira de même pour les recommandations formulées ici.

Un suivi permanent des activités de l'Agence est également assuré par le Conseil d'administration, qui se réunit en principe six fois par an, ainsi que dans le cadre des rapports que celle-ci présente au Conseil et au Parlement européen.
