



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 28 avril 2014  
(OR. fr)**

**9212/14**

**FRONT 88  
VISA 109  
COMIX 231**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	23 avril 2014
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2014) 235 final
Objet:	Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur l'évaluation ex post du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2010 (rapport présenté conformément à l'article 52, paragraphe 3, point c), de la décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007)

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2014) 235 final.

---

p.j.: COM(2014) 235 final



Bruxelles, le 23.4.2014  
COM(2014) 235 final

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

**sur l'évaluation ex post du Fonds pour les frontières extérieures pour la période  
2007-2010  
(rapport présenté conformément à l'article 52, paragraphe 3, point c), de la décision  
n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007)**

## 1. CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIF DU RAPPORT<sup>1</sup>

Le Fonds pour les frontières extérieures<sup>2</sup> (FFE) a été créé pour la période 2007-2013 et doté d'un budget de 1 858 millions d'EUR. Il fait partie du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»<sup>3</sup>, qui dispose d'un budget total de 4 032,23 millions d'EUR.

Le FFE a pour objectif de soutenir la mise en place de capacités uniformes de gestion des flux migratoires et d'appliquer des normes communes en matière de gestion des frontières et des visas dans l'espace Schengen. Il a été créé afin de promouvoir la solidarité entre les États membres<sup>4</sup> en leur fournissant une aide financière pour la gestion de leurs flux migratoires et en contribuant à l'élaboration d'un système commun intégré de gestion des frontières. Le FFE est mis en œuvre dans 28 pays<sup>5</sup> et fonctionne sur la base d'un programme stratégique pluriannuel qui couvre toute la période de programmation. Les dotations financières annuelles sont négociées séparément et inscrites dans les programmes annuels.

La décision portant création du FFE impose à la Commission l'obligation de présenter un rapport d'évaluation ex post sur la mise en œuvre du FFE au cours de la période 2007-2010 au plus tard le 31 décembre 2012<sup>6</sup>. Ce rapport doit s'appuyer sur les rapports nationaux d'évaluation des résultats et de l'incidence des actions nationales cofinancées par le FFE<sup>7</sup>. Les États membres devaient initialement communiquer leurs rapports au plus tard le 30 juin 2012. Cependant, étant donné que cette date coïncidait avec l'expiration de la période d'éligibilité pour les actions du programme annuel 2010, le délai a été prolongé au 31 octobre 2012 pour qu'il puisse être tenu compte des résultats globaux.

Le présent rapport énonce les principales constatations ex post de 26 pays participants<sup>8</sup>. Ces pays représentent ensemble une enveloppe financière de 630 millions d'EUR, soit 40 % du budget total du FFE. Afin d'assurer la comparabilité de leurs données, les États membres ont reçu des modèles de rapports prédéfinis, examinés et modifiés par le comité commun «Solidarité et gestion des flux migratoires»<sup>9</sup>. La synthèse des rapports d'évaluation ex post nationaux a été rédigée par un contractant privé.

---

<sup>1</sup> Clause de non-responsabilité: le présent rapport s'appuie principalement sur les données fournies par les États membres participants. Bien que la Commission ait contrôlé ces données dans toute la mesure du possible, elle ne peut exclure totalement les incohérences et les imprécisions. Elle considère toutefois que ces défauts ne sont pas susceptibles d'affecter la pertinence des conclusions.

<sup>2</sup> Décision n° 574/2007/CE, JO L 144 du 6.6.2007, p. 22.

<sup>3</sup> COM(2005) 123 final. Le programme général comprend trois autres fonds: le Fonds européen pour le retour, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et le Fonds européen pour les réfugiés.

<sup>4</sup> Selon la pratique établie, le terme «États membres» est utilisé pour désigner les pays signataires de l'Accord de Schengen, qu'il s'agisse d'États membres de l'Union européenne ou de pays associés.

<sup>5</sup> Les pays qui ont participé au FFE au cours de la période 2007-2010 sont les États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, ainsi que les États associés à Schengen, à savoir l'Islande, la Norvège et la Suisse. Le Liechtenstein contribue au FFE, mais n'y participe pas. La Bulgarie et la Roumanie ont rejoint le FFE en 2010, en tant qu'États associés.

<sup>6</sup> Article 52, paragraphe 3, point c), de la décision n° 574/2007/CE.

<sup>7</sup> Article 52, paragraphe 2, point b), de la décision n° 574/2007/CE.

<sup>8</sup> Le Luxembourg n'a pas communiqué de rapport d'évaluation. La Suisse a communiqué son rapport trop tard pour qu'il puisse être pris en considération dans le rapport de synthèse. Sa contribution n'a donc pas pu être intégrée dans le présent rapport.

<sup>9</sup> En abrégé, le comité SOLID.

Les sections qui suivent évaluent la pertinence, l'efficacité, l'efficacité, la complémentarité et la valeur ajoutée du FFE de 2007 à 2010.

## **PERTINENCE DU FFE POUR L'UNION EUROP EENNE ET LES PAYS PARTICIPANTS**

### **Pertinence du FFE pour l'Union européenne au moment de sa création**

Après les élargissements de l'Union de 2004 et 2007, un nombre sans pr c dent de citoyens européens ont aspiré   bénéficier d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans le même temps, l'Union européenne a été confrontée à de nouveaux défis s'agissant de la protection de ses frontières extérieures. En 2007 et 2008, lorsque l'acquis de Schengen est entré en vigueur dans dix nouveaux pays, les frontières extérieures de l'Autriche, de la République tchèque, de l'Allemagne, de la Pologne et de la Slovaquie sont devenues des frontières intérieures. Ni des mesures nationales isolées, ni des mesures prises au niveau de l'Union ne pouvaient suffire à la gestion des flux migratoires. Par ailleurs, si un seul  tat Schengen avait manqué à son obligation de protéger les frontières extérieures de l'Union européenne, tous en auraient ressenti les conséquences.

Le FFE est le premier instrument de l'Union consacré au financement de la gestion des frontières extérieures. Il fait partie d'une panoplie d'outils politiques qui comprend également l'Agence Frontex, le Code frontières Schengen et le futur mécanisme d'évaluation de Schengen. Sa finalité globale consiste à promouvoir la solidarité entre les  tats membres en répartissant entre eux la charge de la protection des frontières extérieures et en renforçant leur capacité d'exécuter les obligations que leur impose l'acquis de Schengen.

Lors de l'attribution de ressources aux programmes annuels des  tats membres, le FFE tient compte des fonctions qu'ils remplissent pour le compte de l'espace Schengen tout entier. Il examine également la situation particulière de chaque pays, par exemple, la longueur des frontières extérieures qu'il protège ainsi que le nombre de passages de frontières, de visas délivrés et de refoulements. En 2011, une évaluation de la répartition annuelle des ressources des Fonds SOLID<sup>10</sup> entre les  tats membres a été effectuée. Les résultats de l'application des critères en vigueur ayant été jugés globalement satisfaisants, il n'a pas paru nécessaire de modifier ces critères. Dans les grands pays coutumiers de flux migratoires plus importants, le FFE complète les budgets existants. En revanche, dans les petits pays disposant de moyens limités, il finance des investissements substantiels qui n'auraient pas été possibles autrement.

Le FFE est mis en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée s'appuyant sur des programmes nationaux annuels. Chaque  tat membre a désigné une autorité en tant qu'«autorité responsable», à laquelle la Commission attribue le financement destiné aux mesures nationales. Les autorités responsables sélectionnent et gèrent ensuite les projets individuels.

---

<sup>10</sup> Communication de la Commission concernant l'application des critères de répartition des ressources entre les  tats membres au titre du Fonds pour les frontières extérieure, du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour le retour (COM(2011) 448).

Le FFE accorde son soutien à des actions nationales relevant de cinq priorités<sup>11</sup>:

- la mise en place du système commun intégré de gestion des frontières en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures et le contrôle des personnes à ces frontières;
- l'élaboration et la mise en œuvre des composants nationaux d'un Système européen de surveillance des frontières extérieures ainsi que d'un Réseau européen permanent de patrouilles aux frontières maritimes méridionales;
- la délivrance de visas et la lutte contre l'immigration clandestine;
- la mise en place des systèmes informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la législation de l'Union dans le domaine des frontières extérieures et des visas;
- l'application efficace et effective de la législation de l'Union dans le domaine des frontières extérieures et des visas.

Outre sa contribution aux programmes nationaux, le FFE finance des actions menées à l'échelle de l'espace Schengen. Les «actions communautaires» visent principalement à soutenir les actions transnationales destinées à renforcer la politique des contrôles frontaliers et des visas, et à gérer les situations d'urgence le long des frontières extérieures. Au cours de chaque année de la période de programmation 2007-2010, le FFE a réservé jusqu'à 6 % de ses ressources disponibles aux actions de ce type. En complément des financements alloués au titre de la gestion partagée, un certain nombre de projets soutenus dans le cadre d'actions communautaires sont organisés sur le modèle d'une gestion centralisée directe. Le FFE y a contribué jusqu'à hauteur de 90 % des coûts éligibles totaux de chaque projet.

D'autre part, le FFE a réservé jusqu'à 10 millions d'EUR par an pour des «actions spécifiques». À la différence des programmes, qui sont d'une nature plus stratégique, les actions spécifiques visent à combler les lacunes ponctuellement repérées par Frontex à des points de passage frontaliers déterminés. Leur financement est limité à 80 % des coûts éligibles de chaque action, pour une durée maximale de six mois.

Dans le cadre des programmes nationaux pour la Lituanie, le FFE a financé la mise en œuvre du régime de transit spécial (RTS)<sup>12</sup> pour les ressortissants de la Fédération de Russie traversant le territoire de l'Union européenne pour se rendre dans la région de Kaliningrad ou en revenir. Ce régime a compensé les droits non perçus et les surcoûts encourus en application des protocoles au traité d'adhésion à l'Union européenne et des priorités spécifiques établies dans le traité de base. Un montant de 15 millions d'EUR a ainsi été alloué pour chaque année de la période de programmation 2007-2010.

Le présent rapport d'évaluation ex post couvre la majeure partie des ressources du FFE allouées aux programmes nationaux au titre d'accords de gestion partagée.

---

<sup>11</sup> Décision de la Commission n° 2007/599/CE mettant en œuvre la décision n° 574/2007/CE relative à l'adoption d'orientations stratégiques pour la période 2007-2013.

<sup>12</sup> Article 6 de la décision n° 574/2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures: «Le Fonds fournit une aide destinée à compenser la non-perception des droits non perçus sur les visas de transit ainsi que les surcoûts liés à la mise en œuvre du document facilitant le transit (DFT) et du document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) en vertu des règlements (CE) n° 693/2003 et (CE) n° 694/2003 du Conseil.»

## **Pertinence du FFE dans l'espace Schengen et les États membres au cours des premières années de mise en œuvre**

La période de mise en œuvre couverte par les programmes annuels 2007-2010 s'étendait de 2007 à la mi-2012. Au cours de cette période, les États membres ont modifié en profondeur leurs politiques, leurs législations et leurs structures institutionnelles nationales pour renforcer leur gestion des migrations transfrontalières.

En parallèle, des projets de grande envergure communs à tout l'espace Schengen ont été mis sur pied pour soutenir les États membres dans leurs efforts tendant à améliorer leur gestion de la délivrance de visas et des migrations transfrontalières. Définis conjointement par l'Union et les pays Schengen, ces projets ont requis un personnel et des ressources financières considérables pour faire en sorte que toutes les parties prenantes soient prêtes à temps pour la date de lancement. Le FFE a accordé un soutien prioritaire au système d'information Schengen II (SIS-II), au système d'information sur les visas (VIS) et à d'autres outils TIC de protection des frontières à la pointe de la technologie.

La crise économique a coïncidé avec la suppression des contrôles aux frontières intérieures et provoqué une diminution des flux migratoires. Le nombre total de ressortissants de pays tiers appréhendés alors qu'ils essayaient d'entrer clandestinement dans l'espace Schengen a baissé, surtout en République tchèque, en Autriche et en Estonie.

Les soulèvements survenus en Afrique du Nord en 2011 ont toutefois entraîné une hausse des pressions migratoires, en particulier pour les pays méditerranéens. Un grand nombre de migrants sans papier ont été appréhendés en Grèce, en Italie, en Espagne et au Portugal, la Grèce comptabilisant en moyenne 227 420 arrestations par an, soit environ un tiers du total de l'Union. Dans le centre et le nord de l'Europe, le nombre de refus d'entrée sur le territoire a diminué de façon générale, notamment en Suède, au Danemark, en Lettonie et en République tchèque.

De 2009 à 2011, douze États membres<sup>13</sup> ont enregistré une augmentation du nombre de refoulements aux frontières de leur territoire. Durant cette période, l'Espagne a constamment représenté quelque 80 % de l'ensemble des refoulements pour l'espace Schengen. La plupart de ces cas se sont produits aux points de passage de Ceuta et Melilla.

Eu égard à ces facteurs, les États membres ont estimé que le FFE servait leurs besoins nationaux. Sept États membres<sup>14</sup> ont déclaré que les objectifs de leurs programmes nationaux étaient extrêmement pertinents par rapport à leurs besoins, et 14 autres ont affirmé qu'ils étaient relativement pertinents<sup>15</sup>. Certains États membres ont également indiqué que les flux migratoires, en particulier les afflux massifs des dernières années le long de la frontière méditerranéenne méridionale, ont eu une incidence considérable sur la manière dont le FFE était mis en œuvre à l'échelon national<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> BE, DK, EL, FI, HU, IT, LT, LV, NL, NO, SE, SI.

<sup>14</sup> AT, BG, CY, EL, LV, PL, SI.

<sup>15</sup> BE, DE, DK, EE, ES, FI, IT, LT, MT, NO, PT, RO, SE, SK.

<sup>16</sup> BG, EL, IT.

## **RÔLE DU FFE EN COMPLÉMENT DES BUDGETS ET AUTRES INSTRUMENTS FINANCIERS NATIONAUX**

Treize États membres<sup>17</sup> ont indiqué qu'ils ne pouvaient recourir à aucune autre source que le FFE pour financer la gestion de leurs frontières extérieures, tandis que d'autres ont déclaré que le FFE était complémentaire aux instruments existants, tels que le Fonds européen de développement régional, Frontex, le Fonds social européen et le mécanisme financier norvégien. Certains États membres de l'Union parmi les plus récents ont pu bénéficier d'une aide financière de pré-adhésion par l'intermédiaire de la facilité Schengen I (2004-2006)<sup>18</sup>, de la facilité Schengen II (2007-2009)<sup>19</sup>, du programme de régime de transit spécial pour Kaliningrad (2004-2006)<sup>20</sup> et du programme Phare.

Le FFE met à la disposition des pays participants un financement destiné à compléter leurs investissements nationaux dans la gestion des frontières. Sa contribution et celle de chaque pays participant peuvent varier. Le FFE a par exemple financé plus de 50 % de l'investissement national total au Portugal et 29 % à Chypre, mais moins de 10 % au Danemark, en Estonie, en Suède et en Slovaquie.

La contribution du FFE aux programmes annuels a été consacrée dans une mesure prépondérante aux investissements dans les systèmes de TIC (plus de 40 % des dépenses nationales dans au moins neuf États membres<sup>21</sup>) et le traitement des visas (plus de 40 % des dépenses nationales dans au moins cinq États membres<sup>22</sup>). Le FFE a joué un rôle relativement moindre dans la mise en œuvre d'autres instruments de base, comme les activités consulaires ou de formation. Ce choix peut notamment s'expliquer par la structure de financement du Fonds. La contribution de l'Union est fixée à 50 % du coût total de chaque action et à 75 % pour les actions prioritaires spécifiques et les actions dans les pays bénéficiant des interventions du Fonds de cohésion. Pour pouvoir bénéficier du taux de soutien de 75 %, les États membres peuvent financer des priorités spécifiques, en général aux fins de la mise en œuvre de nouvelles initiatives de l'Union. Les pays qui disposaient déjà de budgets nationaux affectés à certains domaines politiques ont joui d'une plus grande latitude pour effectuer de nouveaux investissements liés aux priorités de l'Union européenne.

## **EFFICIENCE DU FFE**

### **Dépenses**

Au total, les montants alloués aux États membres dans le cadre des programmes annuels 2007-2010 du FFE ont avoisiné 630 millions d'EUR. L'Espagne, l'Italie et la Grèce ont reçu quelque 48 % de la totalité des financements entre 2007 et 2010. La Lituanie a également obtenu une enveloppe substantielle, dont 60 millions d'EUR ont été consacrés au régime de transit spécial (RTS).

---

<sup>17</sup> AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, HU, LT, LV, RO, SE, SI.

<sup>18</sup> EE, HU, LT, LV, PL, SI, SK.

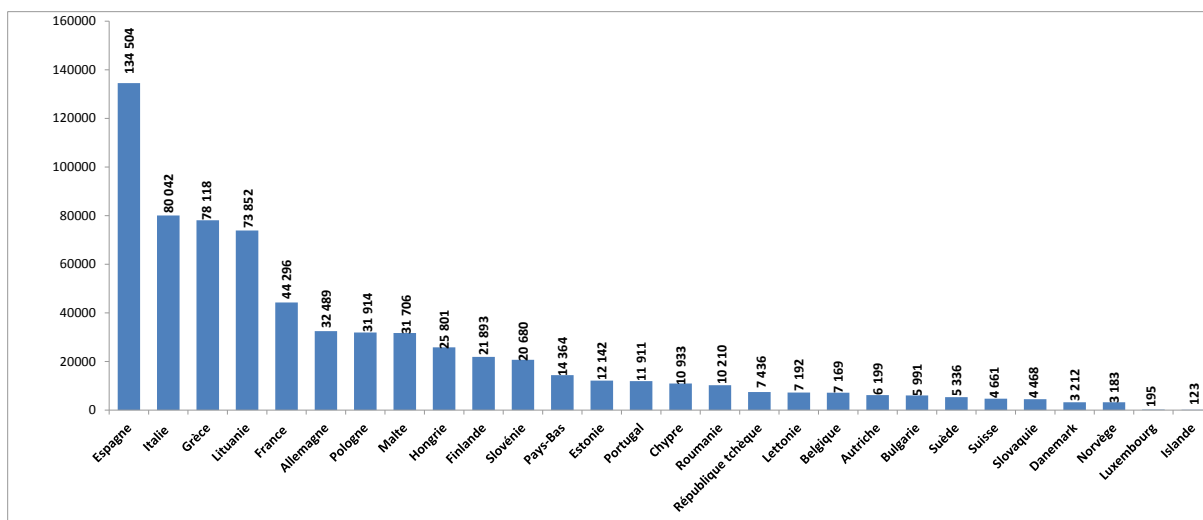
<sup>19</sup> BG, RO.

<sup>20</sup> LT.

<sup>21</sup> CY, MT, PT, HU, ES, EL, SI, LT, BE.

<sup>22</sup> CY, MT, HU, IT, BG.

**Répartition du financement du FFE par État membre en milliers d'EUR au titre des programmes annuels 2007-2010<sup>23</sup>**



Le taux d'exécution moyen<sup>24</sup> au cours des premières années de programmation s'est élevé à 86,7 %, pour un montant total de dépenses déclaré de 546,5 millions d'EUR (sur 630 millions d'EUR alloués). Le taux d'exécution du programme oscillait entre 46 % en République tchèque (le chiffre étant similaire au Danemark, aux Pays-Bas et en Grèce) et 100 % dans quatre États membres<sup>25</sup>. Au total, 17 États membres sont arrivés à un taux d'exécution supérieur à 80 %, et 13 d'entre eux<sup>26</sup> ont même dépassé 90 %. La plupart des actions ont été exécutées au titre de la priorité 1, puis des priorités 4, 2, 3 et 5. En termes de dépenses, l'attention a été accordée à la priorité 2, suivie par les priorités 1, 4, 5 et 3.

**FFE de 2007 à 2010 par priorité: nombre d'actions, dépenses et nombre d'États membres**

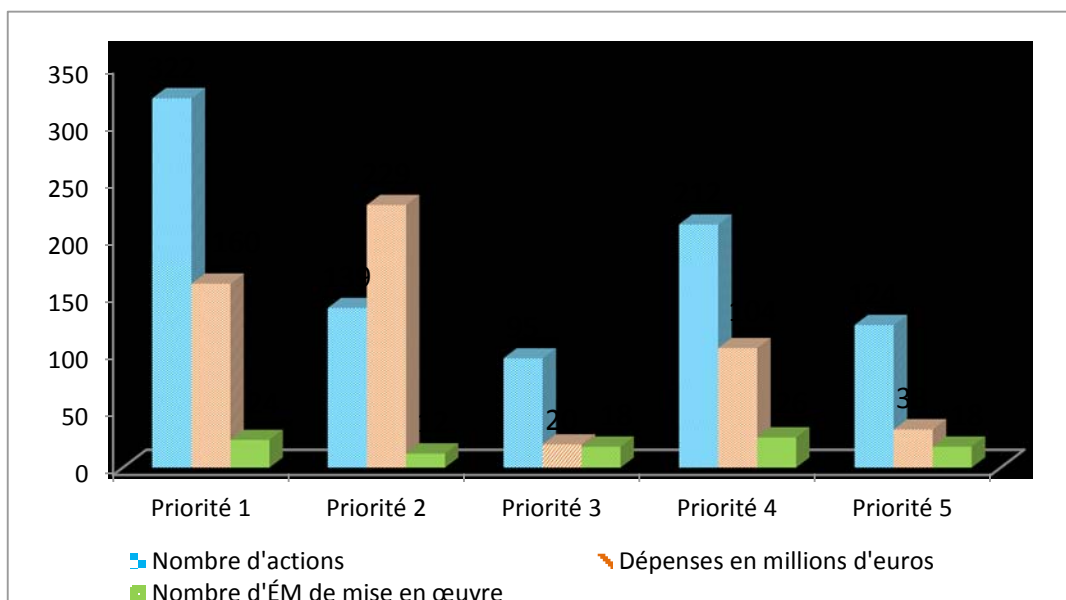
<sup>23</sup> IS, NO et CH ont commencé à contribuer au FFE en 2009 et ont adopté leurs premiers programmes annuels en 2010. BG et RO ont rejoint le FFE en 2010.

<sup>24</sup> Le taux d'exécution a été calculé sur la base des données fournies par les États membres. Cette information comprend les taux d'exécution des programmes annuels déjà clôturés par la Commission et les prévisions établies par les États membres pour les programmes annuels restant à clôturer à la date de la présentation des rapports d'évaluation ex post. Il est à noter que DK et PL n'ont fourni aucune donnée concernant l'exécution en 2010. Les taux d'exécution pour CY et CZ n'étaient pas définitifs.

<sup>25</sup> DE, CY, NO, EE.

<sup>26</sup> AT, CY, DE, EE, ES, FI, IT, LT, LV, MT, NO, PL, SK.





Tous les États membres à l'exception du Danemark et de l'Islande ont déclaré avoir mis en œuvre des actions au titre de la priorité 1 sur le renforcement de la gestion et de la surveillance des frontières, certains ne répertoriant que deux ou trois actions à ce sujet<sup>27</sup> et d'autres en dénombrant plus de 40<sup>28</sup>.

Trois pays<sup>29</sup> ont dépensé entre 75 % et 90 % des fonds totaux alloués par le FFE au titre de la priorité 2 sur la surveillance des frontières extérieures de l'Union. Neuf autres pays<sup>30</sup> ont mis en œuvre des actions au titre de la priorité 2. L'Italie et l'Espagne réunissent à elles deux 55 % du nombre total d'actions au titre de la priorité 2.

La majorité des États membres ont mis en œuvre des actions au titre de la priorité 3 sur la délivrance de visas et la lutte contre l'immigration clandestine. Neuf seulement ne l'ont pas fait<sup>31</sup>. Au total, 95 actions ont été mises en œuvre, pour un montant de 20,35 millions d'EUR.

En ce qui concerne la priorité 4 sur la conception et la mise en place de systèmes TIC dans le domaine des frontières extérieures et des visas, tous les États membres ont exécuté des actions. Au total, 212 actions ont été recensées, équivalant à un montant de 104 millions d'EUR. La majeure partie des États membres ont investi dans le développement du composant national du SIS (24,5 millions d'EUR) et dans le développement du VIS (51,1 millions d'EUR).

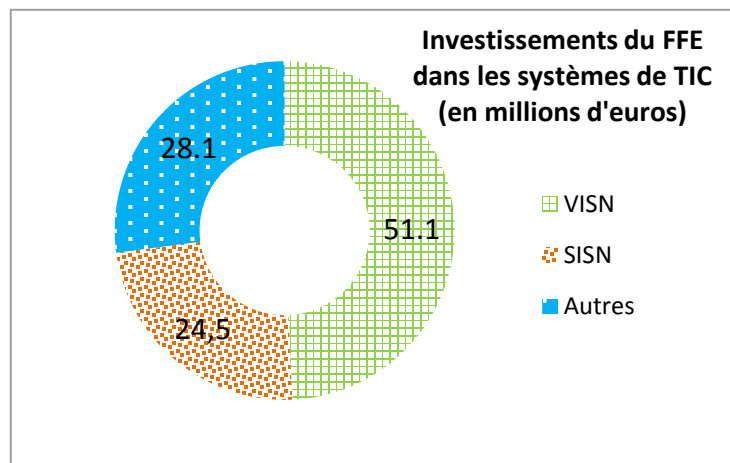
<sup>27</sup> AT, CZ, MT, RO, SE.

<sup>28</sup> EL, LT.

<sup>29</sup> ES, IT, MT.

<sup>30</sup> BG, FR, HU, LT, PL, PT, RO, SE, SI.

<sup>31</sup> EE, IS, IT, LV, LT, NL, PT, SK.



Les États membres qui ont le plus fait appel au FFE pour développer leur SIS national (SISN) sont la Hongrie, l'Allemagne, l'Estonie, la France et l'Italie. L'Autriche, le Portugal, la Lituanie et la Finlande ont recouru à des fonds du FFE pour financer plus de 40 % des coûts de mise en œuvre de leur SIS national. Selon les données disponibles<sup>32</sup>, plusieurs pays<sup>33</sup> ont financé plus de 70 % des coûts de mise en œuvre de leur VIS national (VISN) au moyen d'un cofinancement du FFE et quelques-uns ont couvert entre 30 % et 50 % de ces coûts de cette manière<sup>34</sup>.

Au titre de la priorité 5 sur l'application de la législation de l'Union dans le domaine des frontières extérieures et des visas, 33 millions d'EUR ont été affectés au soutien à la formation, à l'analyse des risques et à la formulation de bonnes pratiques, ce qui constitue un montant relativement faible. Vingt États membres ont utilisé un cofinancement du FFE pour former leur personnel, mobilisant au total 13,5 millions d'EUR des ressources du FFE aux fins d'activités de formation.

### Révisions

Au cours de la période examinée, la plupart des États membres<sup>35</sup> ont modifié leurs programmes annuels afin de faire un meilleur usage des fonds qui leur étaient alloués. Dans ce cadre, ils ont principalement modifié les coûts planifiés initialement de plus de 10 % du montant total alloué (40 % des révisions), financé de nouvelles actions (30,36 %) et modifié le contenu des actions (19,64 %).

### Coûts de gestion des programmes

Pour gérer les programmes annuels 2007-2010, les États membres ont pour la plupart mis à profit l'assistance technique fournie par la Commission dans le cadre de chaque programme annuel, même si beaucoup ont dégagé des ressources en nature, comme du personnel ou du matériel. La majeure partie des 18,1 millions d'EUR consacrés à l'assistance technique, qui ont représenté 3,31 % des dépenses du FFE au cours de la période examinée, a couvert des

<sup>32</sup> Des informations sur les dépenses totales du FFE relatives aux VISN sont disponibles pour 17 États membres. Parmi les États membres qui ont exécuté des actions dans ce domaine, trois n'ont pas fourni de données (ES, FI, NL), bien que l'Espagne et la Finlande aient bel et bien communiqué la part des ressources du FFE dans l'investissement total destiné à leur VISN.

<sup>33</sup> BE, CY, DE, EL, FR, PT, IT, HU.

<sup>34</sup> ES, FI, NO, MT, AT.

<sup>35</sup> Tous les États membres sauf BG, DK, EE, IS, MT, NL et NO.

frais de personnel. À la différence de la plupart des autres États membres, la Roumanie et la Grèce ont concentré l'intégralité de leurs dépenses, respectivement, sur la gestion des projets et le suivi, et sur l'informatique et l'équipement. La France a affecté l'essentiel de son assistance technique à la gestion des projets et au suivi.

La plupart des États membres estiment que l'assistance technique les a sensiblement aidés à mettre en œuvre les programmes de façon efficiente et efficace, en particulier en contrebalançant les frais de personnel. D'après l'Autriche, les programmes n'auraient pas pu être mis en œuvre sans cette assistance.

### **Efficiences globale**

Tous les États membres ont affirmé que la mise en œuvre des fonds alloués par le FFE à l'échelon national a été très bonne<sup>36</sup>, bonne<sup>37</sup> ou satisfaisante<sup>38</sup>. C'est une conséquence logique du taux d'exécution total (86,7 %) et du fait que les bénéficiaires du FFE sont généralement des organismes publics, ce qui signifie que les processus de mise en œuvre sont assez limpides.

De nombreux États membres<sup>39</sup> ont toutefois également fait état de difficultés dans la mise en œuvre de projets particuliers et la gestion des actions. Divers projets ont échoué ou ont été annulés pour une multitude de facteurs, tels que les délais, les procédures infructueuses de passation de marchés et le manque d'expérience dans la gestion de projets de l'Union européenne. Étant donné que les programmes annuels ne pouvaient être lancés qu'après leur approbation par la Commission, la passation des marchés était suspendue en conséquence. D'autres motifs invoqués pour l'échec ou l'annulation de projets ont trait aux retards dans la mise en œuvre des composants centraux du SIS et du VIS et à un manque de flexibilité du FFE en ce qu'une procédure de révision formelle doit être observée pour toute modification importante apportée aux programmes annuels.

### **EFFICACITÉ DU FFE**

Les produits et résultats atteints au terme des programmes annuels 2007-2010 ont été répartis dans 12 catégories principales sur la base des priorités du FFE<sup>40</sup>.

#### **Gestion intégrée des frontières et renforcement de la surveillance des frontières nationales (priorités 1 et 2)**

Les produits et résultats obtenus dans le cadre de ces priorités s'étendent de l'achat et de l'amélioration de véhicules, d'avions et de navires à la modernisation et au déploiement de systèmes de surveillance à grande échelle et d'infrastructures de contrôle aux frontières. Ils comprennent également l'achat de petits équipements de surveillance, la gestion quotidienne de points de passage frontaliers, la formation du personnel et le déploiement de réseaux et de systèmes de communication.

---

<sup>36</sup> AT, EE, MT, SI, SK.

<sup>37</sup> BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, IT, LT, LV, NO, PL, PT, RO.

<sup>38</sup> CZ, EL, HU, IS, NL, SE.

<sup>39</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, FI, FR, HU, IT, MT, NL, NO, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

<sup>40</sup> Certains États membres ont classé leurs résultats différemment. Aux fins du présent rapport, ils ont été imputés aux priorités du FFE jugées les plus appropriées.

<b>Catégorie d'action</b>	<b>PRODUITS</b>	<b>RÉSULTATS</b>
<b>Moyens de transport</b>	3 153 véhicules, avions et navires achetés ou modernisés	3,6 millions de missions de patrouille effectuées 3 % à 100 % de la flotte des États membres modernisée avec le soutien du FFE Temps moyen de réponse (de l'alerte à l'arrivée sur les lieux): 67 minutes
<b>Systèmes de surveillance des frontières</b>	545 systèmes achetés ou améliorés 169 entités connectées	8 279 km de frontières extérieures équipées Temps moyen de réponse: 32 minutes
<b>Équipements opérationnels de surveillance des frontières</b>	22 347 pièces d'équipement achetées ou modernisées	11 % à 100 % des équipements des États membres renouvelés Temps moyen de réponse: 52 minutes 3 482 km de frontières extérieures supplémentaires couvertes
<b>Équipements opérationnels de contrôle aux frontières</b>	212 881 pièces d'équipement achetées ou modernisées	27 % à 100 % des points de passage frontaliers dotés d'équipements modernisés Temps nécessaire au contrôle des voyageurs: 15 secondes à 4 minutes
<b>Infrastructures frontalières</b>	108 points de passage frontaliers créés ou modernisés 710 places ajoutées dans les infrastructures de détention aux frontières extérieures 61 pièces d'infrastructures supplémentaires créées ou modernisées	4 129 personnes travaillant dans de nouvelles infrastructures ou des infrastructures modernisées 24 points de passage frontaliers et postes frontières améliorés au profit des gardes-frontières et des voyageurs Temps de traitement pour les voyageurs aux points de passage des frontières extérieures: 8 à 90 minutes

Seize États membres<sup>41</sup> ont acheté des moyens de transport pour les contrôles et la surveillance aux frontières, parmi lesquels des voitures, principalement en Italie et en Grèce (2 629), des motos (172, dont 148 en Grèce), des bateaux (61), des navires de patrouille (43), des hélicoptères (34) et des avions (5). La Norvège a tiré parti du FFE pour moderniser toute sa flotte de motoneiges (8), de véhicules tout terrain (7) et de remorques (3). La Lituanie a acheté 100 vélos et la Roumanie 12 tracteurs pour l'entretien des frontières extérieures. Un total de 3,6 millions de missions de patrouilles aux frontières ont été accomplies, pour la

<sup>41</sup> CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LT, MT, NO, PT, RO, SE, SI, SK.

plupart, dans neuf États membres<sup>42</sup>. La Grèce a par exemple effectué la plupart des missions à l'aide de véhicules nouvellement achetés ou améliorés grâce au FFE.

L'Espagne a acheté le plus grand nombre de composants et de systèmes de surveillance (386), notamment pour étoffer son Sistema Integrado de Vigilancia Exterior («Système intégré de surveillance extérieure», SIVE)<sup>43</sup>. Elle a ainsi pu intercepter 5 279 migrants clandestins et améliorer la sécurité de sa frontière maritime, réduisant de 17,5 % l'immigration clandestine dans les îles Canaries.

La Hongrie a créé un centre de commandement et de contrôle et plusieurs postes de contrôle radio pour la surveillance des frontières, l'Italie a consolidé les éléments nationaux du réseau européen de patrouilles, et les Pays-Bas ont mis sur pied une salle de contrôle centrale pour la police portuaire et les gardes-frontières maritimes.

La Bulgarie a construit un module de surveillance intégré le long de 13 kilomètres de ses frontières extérieures et installé un système de surveillance technique automatique. La France a modernisé son système de surveillance maritime SPATIONAV, qui couvre désormais 95 % de ses frontières maritimes. Malte a augmenté la couverture opérationnelle de ses avions de patrouille maritime.

En plus de ces systèmes, un total de 22 347 équipements opérationnels destinés à la surveillance des frontières, grands et petits, ont été achetés. Les grands équipements incluent un système d'imagerie thermique pour hélicoptères achetés par l'Autriche, un matériel de vidéosurveillance par hélicoptère acheté par la Belgique et un matériel de traitement d'images satellite acheté par la Bulgarie.

Les petits équipements comprennent des caméras de vision nocturne, des jumelles de vision nocturne, des systèmes optoélectroniques, des caméras portables, des systèmes de détection achetés par l'Estonie et du matériel de camouflage et de protection acheté par la Roumanie. Certains États membres<sup>44</sup> ont modernisé la totalité de leur équipement opérationnel, et d'autres ont procédé à des modernisations plus modestes, comme la Suède (15 %) et la Slovaquie (12,36 %).

Dans l'ensemble, la Hongrie a signalé un accroissement substantiel de ses capacités de surveillance des frontières, avec une augmentation de 40 % de la longueur des frontières extérieures couvertes. La Grèce a indiqué que la légère baisse du nombre d'arrestations en 2011 est attribuable en partie aux nouveaux équipements de surveillance, aux nouveaux moyens de transport pour les patrouilles et aux nouvelles infrastructures cofinancés par le FFE.

Les types d'équipements achetés ou améliorés sont extrêmement variés. L'Italie, la Lituanie et la Grèce ont surtout concentré leurs dépenses sur l'amélioration des équipements destinés aux contrôles aux frontières, dont, par exemple, la vérification des documents. Certains pays ont investi dans de petits équipements servant, par exemple, à produire des milliers de permis de franchissement local de la frontière (Lituanie), ou dans des liaisons par fibres optiques

---

<sup>42</sup> CY, EE, EL, ES, HU, IT, MT, PT, SK. 3,14 millions de patrouilles ont été réalisées en voiture et 432 000 à moto.

<sup>43</sup> Ces dépenses se sont élevées à plus de 44 millions d'EUR, soit 37,33 % des dépenses totales de l'Espagne au titre de la priorité 2.

<sup>44</sup> EE, ES, NO, SI.

destinées à accroître l'efficacité des systèmes de contrôle des documents (Italie). D'autres ont investi dans de grands équipements individuels, comme un centre de recherche et d'analyse sur les falsifications (Bulgarie). De nombreux États membres<sup>45</sup> ont investi dans des équipements de vérification des documents, comme du matériel à spectre vidéo<sup>46</sup> et des lecteurs d'empreintes digitales<sup>47</sup>.

Certains États membres<sup>48</sup> ont acheté du matériel afférent aux portiques de contrôle automatisé aux frontières<sup>49</sup> ou au répertoire de clés publiques de l'OACI, sur lequel repose l'échange d'informations sur l'authenticité des passeports électroniques entre différents pays<sup>50</sup>. Les équipements ont été modernisés à tous les points de passage frontaliers en Autriche, à Malte, en Norvège et en Slovaquie, à 50 % des points en Lituanie et à 27 % en Belgique. La quasi-totalité des points de passage frontaliers de la France (97,5 %) ont été dotés d'un matériel de contrôle des documents.

Dans la catégorie des infrastructures frontalières, Malte a modernisé 100 % de ses points de passage au profit des gardes-frontières et des voyageurs, ce pourcentage s'établissant à 75 % pour la Slovaquie, 23,8 % pour la Slovénie et 5 % pour la Pologne. La Norvège a modernisé un point de passage. Un petit nombre d'États membres<sup>51</sup> ont affecté le financement du FFE à l'agrandissement ou à la modernisation de leurs centres de détention. La Grèce a modernisé six centres de détention aux frontières extérieures ainsi que les infrastructures de 17 points de passage. La Roumanie a rénové les installations d'une série de postes de police frontaliers.

La plupart des États membres<sup>52</sup> ont déclaré que les actions mises en œuvre au titre de ces priorités se sont révélées efficaces pour atteindre les objectifs des programmes annuels et pluriannuels et qu'elles ont contribué à l'amélioration globale de la gestion des frontières. Quelques États membres<sup>53</sup> ont indiqué que les objectifs de certains programmes annuels n'ont pas été atteints, ou ne l'ont été que partiellement, en raison de difficultés ou de retards dans l'acquisition des équipements, et de retards ou d'annulations dans d'autres projets. Les investissements ont toutefois permis de réaliser une série d'objectifs essentiels: des infrastructures et des ressources humaines aux frontières en plus grand nombre et d'une meilleure qualité, des outils innovants pour une surveillance des frontières plus efficace au quotidien, un contrôle plus efficient et efficace de la frontière méridionale de l'Union européenne et une meilleure prise de décision.

### **Traitement des visas et lutte contre l'immigration clandestine (priorité 3)**

La plupart des États membres qui ont mis en œuvre des actions au titre de cette priorité ont déclaré qu'elles les ont grandement aidés à rationaliser leurs procédures de délivrance de visas et à prévenir les entrées clandestines<sup>54</sup>.

Entre autres objectifs prioritaires atteints, les États membres ont indiqué la modernisation des systèmes de TIC dans leurs consulats, le déploiement d'officiers de liaison chargés de

---

<sup>45</sup> CZ, FR, HU, MT, NO, PT.

<sup>46</sup> Dont FR et RO.

<sup>47</sup> DE, HU, NO.

<sup>48</sup> Dont DE et PT.

<sup>49</sup> DE, ES.

<sup>50</sup> AT, HU, NO.

<sup>51</sup> EL, FR, HU.

<sup>52</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, NO, RO, SK.

<sup>53</sup> EE, IT, LT, PL, SE, SI.

<sup>54</sup> AT, BG, CY, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NO, SI.

l'immigration (OLI), l'installation d'un nouveau matériel de délivrance de visas dans plus de 280 sites et la rénovation de services consulaires traitant les visas. Un faible nombre d'États membres se sont heurtés à des problèmes de mise en œuvre et ont dû annuler ou limiter certaines actions. Ils n'ont donc pas été mesure d'atteindre tous leurs objectifs initiaux.

<b>Catégorie d'action</b>	<b>PRODUITS</b>	<b>RÉSULTATS</b>
<b>Infrastructures consulaires</b>	210 services des visas construits ou rénovés 257 articles d'équipements achetés pour améliorer la sécurité et les services dans les consulats	Plus de 1,8 million de visas délivrés dans de nouveaux locaux ou des locaux rénovés <sup>55</sup> Diminution des menaces pour la sécurité
<b>Équipements de délivrance de visas</b>	4 905 articles d'équipement achetés ou améliorés 682 sites équipés de nouveau matériel ou de matériel amélioré	Temps d'attente moyen pour les demandes de visas: 15 à 30 minutes

En ce qui concerne les infrastructures consulaires et le matériel de délivrance de visas, un total de 210 services des visas ont été rénovés, modernisés ou améliorés dans les consulats de neuf États membres<sup>56</sup>. Chypre a équipé ses consulats de portiques détecteurs de métaux et de systèmes d'inspection aux rayons X à énergies multiples. La Hongrie n'a réussi à rénover qu'un peu moins de 10 % de ses consulats, bien qu'elle ait eu l'intention d'en rénover davantage. L'Espagne a rénové des zones d'inspection à l'entrée, des salles d'attente et des salles de contrôle régionales, et elle a déclaré que la sécurité s'était accrue de 80 % dans ses consulats. Dans le cadre de leurs travaux de rénovation, certains États membres ont également relié leurs consulats à leur SISN et à leur VISN, actualisé leurs systèmes de TIC<sup>57</sup> et installé un matériel de délivrance de visas dans plus de 650 sites.

La majorité des États membres jugent que cette priorité leur a apporté une aide précieuse pour rationaliser leurs procédures de délivrance de visas et prévenir les entrées clandestines. S'agissant des principaux résultats, ils ont indiqué avoir amélioré la gestion de leurs services consulaires, rationalisé le traitement des visas, rehaussé la sécurité des données électroniques et des bâtiments consulaires, accru les capacités de leurs consulats en matière de TIC, augmenté les capacités de leur personnel consulaire à repérer les demandes frauduleuses et intensifié les inspections préalables à l'embarquement dans les aéroports sensibles.

#### **Systemes de TIC à l'appui de la législation de l'Union dans le domaine des frontières extérieures et des visas (priorité 4)**

La priorité 4 porte sur le développement et le perfectionnement du VIS, du SIS-II et d'autres systèmes de TIC. Un grand nombre d'États membres<sup>58</sup> estiment que les actions exécutées ont

<sup>55</sup> Y compris les visas Schengen.

<sup>56</sup> AT, CY, CZ, ES, FR, HU, LT, MT, NL, RO.

<sup>57</sup> BE, RO, SI.

<sup>58</sup> AT, BG, CY, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NO, SI.

contribué positivement au développement des systèmes de TIC nécessaires à la mise en œuvre des instruments de l'UE dans le domaine des frontières extérieures et des visas. Certains<sup>59</sup> ont toutefois estimé que ces actions n'avaient été efficaces que dans une certaine mesure, principalement en raison de difficultés de mise en œuvre. Dans ce groupe figure la Hongrie, qui a mis en œuvre le plus grand nombre d'actions au titre de cette priorité.

<b>Catégorie d'action</b>	<b>PRODUITS</b>	<b>RÉSULTATS</b>
<b>SIS</b>	Le FFE a fourni de 0,41 % à 92,82 % de l'investissement total consenti par les États membres pour le développement de leur SISN	81 % à 100 % des essais de connexion ont été fructueux 3 à 1 407 essais de compatibilité avec le SISC ont été menés Le SIS a été étendu à 120 acteurs institutionnels
<b>VIS</b>	Le FFE a fourni de 0,27 % à 100 % de l'investissement total consenti par les États membres pour le développement de leur VISN	378 consulats reliés au VISC 407 points de passage frontaliers reliés au VISC 253 autres acteurs reliés Temps d'attente pour les demandes de visas réduit à 15-30 minutes
<b>Autres systèmes de TIC</b>	1 272 autres systèmes de TIC élaborés ou modernisés	121 acteurs institutionnels reliés Réduction du temps moyen de réponse des TIC

Onze États membres<sup>60</sup> ont procédé à des essais de conformité au SIS-II au titre de cette priorité. Presque tous les États membres déclarent un taux de réussite de ces essais de 100 %, à l'exception de la France et de la Finlande, qui ont enregistré respectivement un taux de réussite de 99,2 % et 81,93 %. En Finlande, en France, en Grèce et en Norvège, le financement a principalement été utilisé pour relier les points de passage frontaliers au SIS-II, tandis qu'en Lettonie, en Lituanie, à Malte, au Portugal et en Espagne, il a surtout servi à relier les consulats. L'Allemagne et le Danemark ont investi la majeure partie de leur financement pour relier d'autres organismes officiels, tels que les autorités responsables de l'immigration. L'Italie a recruté le personnel d'un bureau d'assistance sur le VIS et fourni une aide à la résolution de problèmes techniques au moyen de systèmes téléphoniques et informatiques de façon à éviter les temps d'arrêt et les dysfonctionnements de son système de délivrance de visas.

Plusieurs États membres<sup>61</sup> ont par ailleurs actualisé d'autres systèmes et équipements de TIC, parmi lesquels des ordinateurs portables, du matériel de surveillance des frontières, des lecteurs de passeports biométriques et d'autres appareils de contrôle des documents. Deux pays, à savoir la France et la Suède, ont déclaré que leurs nouveaux équipements ont réduit le délai d'attente moyen des demandes de visas à respectivement 15 minutes et 30 minutes.

<sup>59</sup> CZ, DK, EE, FI, HU, NL SE.

<sup>60</sup> AT, DE FI, FR, HU, IT, LV, PT, RO, SE, SK.

<sup>61</sup> BE, CZ, EL, ES, HU, LV, LT, PL, RO, SI, SK.



Au titre des trois principaux objectifs atteints dans le cadre de cette priorité, les États membres ont cité l'amélioration ou le développement de leur SISN-II, de leur VISN et d'autres systèmes de TIC utiles (tels que les systèmes API, de contrôle automatisé aux frontières et FADO).

### **Application efficace de la législation de l'Union dans le domaine des frontières extérieures et des visas (priorité 5)**

La plupart des États membres<sup>62</sup> qui ont mis en œuvre des actions au titre de cette priorité les ont jugées efficaces. Près des deux tiers<sup>63</sup> des États membres ont en outre estimé que ces actions ont considérablement facilité l'application des normes de l'Union et la stratégie globale à cet égard.

<b>Catégorie d'action</b>	<b>PRODUITS</b>	<b>RÉSULTATS</b>
<b>Formation et analyse des risques</b>	32 594 personnes formées 1 515 opérations et outils mis en place ou améliorés (logiciels, statistiques)	49 rapports publiés 8 % à 94,03 % du personnel formé dans chaque pays

La Hongrie, la Pologne, la France et la Lituanie (ainsi que la République tchèque, l'Espagne et la Slovénie dans une moindre mesure) ont formé le plus grand nombre d'agents au titre de cette priorité. En Suède, 80 % de l'ensemble du personnel compétent a été formé. En Autriche, à Malte et en Norvège, le pourcentage varie entre 29 % et 35 %. La Bulgarie a formé six pilotes, 10 ingénieurs spécialisés dans les hélicoptères et un certain nombre d'agents de la police des frontières à la surveillance aérienne. Elle a également organisé un stage d'un mois pour un fonctionnaire détaché dans un consulat en Turquie. Les États membres n'ont pas mené d'actions communes sur l'analyse des risques, mais l'Italie a tenu des séances de formation à ce sujet.

La formation s'est étendue de la formation de base obligatoire pour les gardes-frontières<sup>64</sup> à une formation spécialisée, par exemple sur la fraude documentaire<sup>65</sup>, en passant par des formations axées sur l'amélioration de l'harmonisation des pratiques entre les consulats<sup>66</sup>. Le fait que la Lettonie a reçu moins de plaintes sur le traitement des visas montre que ses deux outils de formation en ligne, sur la délivrance des visas et l'utilisation du VISN, ont porté leurs fruits. De nouvelles méthodes pédagogiques en République tchèque et de nouveaux modules de cours en Bulgarie ont contribué à accroître la durabilité de ces actions.

Au titre des principaux objectifs atteints dans le cadre de cette priorité, les États membres ont mentionné une meilleure application des normes de l'Union<sup>67</sup>, une application plus efficace de

<sup>62</sup> AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, NO, SE, SK.

<sup>63</sup> AT, BG, CZ, DE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, PL, SI.

<sup>64</sup> SI.

<sup>65</sup> DE, FR.

<sup>66</sup> ES, HU.

<sup>67</sup> DE, ES, SI.

la législation sur les frontières extérieures<sup>68</sup> et les visas et une augmentation de l'efficacité du personnel chargé des visas<sup>69</sup>.

## **VALEUR AJOUTÉE ET EFFETS À PLUS LONG TERME DU FFE**

### **Valeur ajoutée et impact**

Tous les États membres qui ont fourni un rapport ont qualifié les réalisations et les résultats généraux des programmes annuels 2007-2010 de positifs à très positifs<sup>70</sup>.

*Volume: mesure dans laquelle le financement du FFE a contribué à l'éventail complet des activités de gestion des frontières*

La plupart des pays indiquent que le FFE a apporté un soutien substantiel à la gestion et à la surveillance des frontières (priorités 1 et 2), au traitement des visas et à la lutte contre l'immigration clandestine (priorité 3), ainsi qu'au VIS et au SIS (priorité 4). Le FFE leur a permis de remédier à des faiblesses et déficiences nationales spécifiques au niveau de leurs frontières extérieures, pour ce qui concerne: les systèmes de TIC, la surveillance des frontières, la capacité de réaction nationale, les moyens de transport et la coopération consulaire.

Le FFE a également amélioré les capacités nationales de gestion des frontières et contribué à la recherche, au développement, aux essais et à l'instauration de technologies innovantes à la pointe du progrès, aux frontières et dans les consulats.

Plus de la moitié des États membres<sup>71</sup> ont affirmé que le FFE a contribué de manière significative à remédier à leurs faiblesses et/ou déficiences nationales spécifiques concernant leurs frontières extérieures. La France, la Lettonie et la Suède ont toutefois indiqué que le FFE n'a apporté qu'une contribution limitée à la satisfaction de besoins nationaux spécifiques, la plupart des actions n'ayant pas encore été pleinement mises en œuvre. La France a précisé que le FFE a bien fourni un soutien à la surveillance des frontières maritimes du pays, mais que sa contribution à la gestion des flux migratoires et à la protection des frontières terrestres était limitée.

Plusieurs pays estiment que le FFE a contribué à véhiculer une image de frontières sûres, tandis que d'autres ont jugé ce paramètre difficile à évaluer.

Les pays participants ont en grande partie déclaré que le FFE a intensifié l'effet, d'une part, des politiques et des programmes nationaux, régionaux et locaux, et de l'autre, des fonds existants dans ses domaines d'intervention. Les pays contribuant à des systèmes de surveillance européens intégrés interopérables, tels qu'EUROSUR, ou à une coopération consulaire, ont exprimé des avis similaires.

---

<sup>68</sup> LT.

<sup>69</sup> HU, LV.

<sup>70</sup> Pays ayant jugé les résultats très positifs: AT, BE, BG, CY, DK, ES, FR, HU, IT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.

<sup>71</sup> Quatorze au total: BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, HU, IT, LT, NL, PL, PT, SI.

*Champ d'application: certaines activités auraient-elles été impossibles à réaliser sans le cofinancement du FFE?*

D'après la plupart des États membres, de nombreuses actions auraient été impossibles ou moins efficaces sans le FFE. Cinq États membres estiment qu'ils auraient pu aboutir au même résultat en l'absence du FFE<sup>72</sup>, mais d'autres indiquent qu'aucune de leurs activités, ou très peu, n'aurait pu être mise en œuvre sur la base de leur budget national<sup>73</sup> ou n'aurait pu atteindre les mêmes résultats sans le FFE<sup>74</sup>.

Dans les pays dont les budgets nationaux affectés à la gestion des frontières sont plus importants, la contribution du FFE a été plus modeste en termes relatifs, par exemple en France. Dans les pays dotés de budgets plus restreints, le FFE a par contre créé une réelle différence en rendant possibles des investissements de grande envergure qui n'auraient autrement pas été consentis, en particulier dans le contexte actuel de restriction des dépenses.

*Dans quelle mesure le FFE a-t-il aidé les États membres à gérer les flux migratoires?*

Certains États membres ont constaté que le FFE les a aidés considérablement<sup>75</sup> ou dans une certaine mesure<sup>76</sup> à gérer leurs flux migratoires, mais la majorité n'ont pas remarqué ou pu remarquer de changement des tendances migratoires attribuable au FFE. Le FFE a facilité la gestion de flux de passagers plus importants dans les aéroports et les ports maritimes<sup>77</sup>, ainsi que l'intensification des inspections et de la surveillance. L'amélioration des inspections et de la surveillance a entraîné une diminution des passages illégaux, une augmentation des demandes de visas<sup>78</sup> et une baisse du nombre d'arrestations<sup>79</sup>. L'Italie a indiqué qu'elle exécute des contrôles plus approfondis à ses frontières extérieures depuis qu'elle a acquis un équipement de pointe et modernisé son équipement existant grâce au concours du FFE. Elle a ainsi rehaussé sa capacité à lutter contre l'immigration clandestine, sauvant la vie de nombreuses personnes qui se seraient autrement engagées dans une dangereuse traversée maritime dans l'espoir d'entrer clandestinement sur son territoire.

## **Bonnes pratiques et enseignements tirés**

Le travail accompli permet de mettre en lumière plusieurs bonnes pratiques, qui sont susceptibles de profiter à la gestion des frontières et à la gestion de projets et de programmes.

Dans le domaine de la gestion de projets et de programmes, certains États membres<sup>80</sup> ont remarqué que l'organisation d'actions moins nombreuses, mais de plus grande envergure, allégeait la charge administrative et garantissait le respect des délais de mise en œuvre.

---

<sup>72</sup> DE, DK, FI, IS, NL. Il convient de garder à l'esprit que l'IS a adopté ses premiers programmes annuels en 2010.

<sup>73</sup> BE, BG, CY, EE, DK, LV, MT, PT, PL.

<sup>74</sup> AT, BG, CZ, ES, IT.

<sup>75</sup> BG, DE, ES, LT.

<sup>76</sup> BE, CY, EE, EL, FR, IT, MT.

<sup>77</sup> DE.

<sup>78</sup> ES.

<sup>79</sup> EL.

<sup>80</sup> CY, DK, IT.

D'autres pays<sup>81</sup> ont constaté que la création de nouveaux organismes leur a permis de gérer plus efficacement le FFE.

Plusieurs pays<sup>82</sup> ont perçu la coopération mutuelle dans la mise en œuvre du FFE comme une pratique particulièrement profitable. Leur coopération a revêtu différentes formes, comme l'organisation du travail en groupes fondés sur des zones géographiques. Cette coopération peut faire fonction de catalyseur pour d'autres projets communs.

Sur le plan des enseignements tirés, plusieurs pays<sup>83</sup> ont rationalisé la coopération et la communication entre leurs autorités nationales et avec les agences bénéficiaires. Ils ont ainsi pu cerner et mettre en œuvre plus rapidement les projets soutenus par le FFE et garantir l'exécution des actions dans les délais prévus. Ils ont mené des discussions préliminaires, formé les bénéficiaires potentiels à la planification et à la gestion des projets<sup>84</sup> et visité les infrastructures des bénéficiaires le cas échéant<sup>85</sup>.

La Hongrie a décidé de vérifier l'éligibilité et l'exhaustivité des dossiers des bénéficiaires avant l'introduction de leur candidature afin d'accroître le taux de réussite et de prévenir les faux pas dus à la méconnaissance des procédures de marchés publics<sup>86</sup>. Les autorités chypriotes ont effectué des visites de suivi sur place pour informer les bénéficiaires des règles d'éligibilité, et les autorités néerlandaises se sont efforcées d'obtenir un aperçu complet de tous les coûts avant de finaliser leurs programmes annuels. Certains États membres<sup>87</sup> ont adopté des procédures spéciales pour prévenir le gaspillage des ressources attribuées. La plupart des États membres ont dû revoir leurs programmes annuels afin de maximiser l'utilisation des ressources disponibles.

## CONCLUSIONS

Après avoir analysé les rapports des États membres et les informations provenant d'autres sources, la Commission conclut que le FFE atteint ses objectifs en dépit de quelques retards dans la mise en œuvre. Avec un taux d'exécution moyen extrêmement satisfaisant de 86,7 %, le FFE remplit son rôle d'instrument de l'UE destiné à cofinancer les investissements dans les frontières extérieures et dans les consulats des pays participants. Ce faisant, il sert les intérêts de l'espace Schengen dans son ensemble et produit des résultats concrets et durables.

Au cours de la période examinée, les investissements du FFE se sont traduits par 3,6 millions de missions de patrouille, une diminution générale du temps moyen de réponse et l'installation de systèmes de surveillance le long de 8 279 kilomètres de frontières extérieures. Les États membres ont modernisé les équipements d'un tiers à 100 % de leurs points de passage frontaliers, réduisant les temps d'attente pour les voyageurs soumis à un contrôle. Plus de 1,8 million de visas ont été délivrés par de nouveaux consulats ou des consulats rénovés, et 378 consulats ont été reliés au VIS central. Le SIS a été étendu à 120 acteurs institutionnels supplémentaires.

---

<sup>81</sup> DK, HU, IT, NO.

<sup>82</sup> AT, BE, BG, CZ, DE, DK, FI, FR, IS, NO, NL, PL, PT, SE, SK.

<sup>83</sup> AT, BE, ES, FI, FR, HU, IT, NL, NO, LT, PT.

<sup>84</sup> ES, HU, IT.

<sup>85</sup> FR.

<sup>86</sup> BG, CY, EE, FR, HU, NL, PL, SK.

<sup>87</sup> AT, EL, PL, SE.

La réussite du FFE est en partie le fruit de sa spécialisation. En mettant l'accent sur la gestion des frontières extérieures et la délivrance des visas, il prévient la dispersion de ses ressources. Les dépenses semblent avoir été réparties assez uniformément entre les priorités du FFE. Les États membres ont néanmoins consacré moins de ressources à l'amélioration de leurs consulats et à la délivrance des visas (priorité 3). Ces mesures profitent généralement aux ministères des affaires étrangères des États membres, qui ne s'occupent pas directement de la gestion des frontières. Il serait utile de créer un mécanisme flexible permettant aux institutions compétentes de participer plus pleinement.

Étant donné qu'il s'agissait de la première tentative de partager la gestion d'un fonds soutenant un domaine d'activité si imprévisible, certaines contraintes étaient inévitables. Elles ont été aggravées par le fait que le financement devait être calculé et alloué sur une base annuelle, ce qui a eu une incidence sur le calendrier de mise en œuvre. Dans la plupart des cas, ces contraintes ont toutefois été surmontées grâce à l'approche efficiente et novatrice des pays participants, telle qu'elle est décrite dans la section sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés.

De son côté, la Commission a fourni un accompagnement constant, simplifié les règles de mise en œuvre et dégagé un financement pour l'entretien des équipements déjà achetés avec l'aide du FFE.

Les défauts épinglés par les États membres et les enseignements tirés ont été pris en considération lors de l'établissement du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. L'objectif général consiste à élargir le champ d'action du financement de l'Union en faveur de la sécurité intérieure et de la dimension extérieure, tout en continuant de simplifier les mécanismes d'exécution et d'augmenter la flexibilité, en particulier pour les situations d'urgence. Un meilleur usage pourrait être fait des agences compétentes de l'Union, comme Europol et Frontex.

La gestion partagée doit être maintenue, en passant toutefois à une programmation pluriannuelle. Le futur Fonds pour la sécurité intérieure couvrira la délivrance des visas et la gestion des frontières, mais il y ajoutera un nouvel élément en intégrant la coopération policière dans les domaines de la prévention de la criminalité et de la gestion des crises. L'extension de la gestion partagée des fonds à la coopération policière ouvrira la voie à un soutien plus ciblé et global.