

# Programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»: Fonds pour les frontières extérieures 2007-2013

2005/0047(COD) - 09/12/2011 - Document de suivi

Le présent rapport porte sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du **Fonds pour les frontières extérieures** pendant la période 2007-2009.

Ce rapport rappelle tout d'abord que, pour la période 2007-2013, le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», s'est vu allouer un montant total de 4.032,23 millions EUR. Ce programme consiste en **4 Fonds** et a pour objectif d'assurer un partage équitable des responsabilités entre les États membres en ce qui concerne la charge financière liée à l'instauration d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union et à la mise en œuvre de politiques communes en matière d'asile et d'immigration. L'un de ces Fonds est le Fonds pour les frontières extérieures, et était doté d'une enveloppe totale de **1,82 milliard EUR**. Ce montant a été complété par les contributions des États associés à Schengen (Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein), qui participent au Fonds depuis 2010.

Le présent rapport expose les résultats obtenus pour les programmes annuels de 2007, 2008 et 2009, compilés sur la base des rapports soumis par les États membres et contribue au processus de réflexion relatif aux futurs instruments. Le moment de sa présentation a été en effet choisi pour aider le Parlement européen et le Conseil à élaborer le prochain cadre financier pluriannuel. Il ne vise pas à fournir une évaluation complète et finale du Fonds.

**Ressources de l'Union mises à la disposition des États membres et financements nationaux complémentaires** : au cours de la période de référence, près de 30% de l'enveloppe globale ont été consacrés à des actions mises en œuvre dans le cadre tant d'une gestion partagée que d'une gestion directe, pour un montant de 525 millions EUR. Au cours des trois premières années, 69 programmes annuels ont été approuvés, correspondant à un engagement de ressources de l'Union d'un montant de plus de 434 millions EUR. Les **principaux bénéficiaires** furent l'**Espagne** (94,4 millions EUR), l'**Italie** (59,8 millions EUR) et la **Grèce** (50,7 millions EUR). Les fonds alloués à ces trois pays représentent, ensemble, près de 50% du total disponible pour tous les États participants.

**Ressources de l'UE réservées aux actions communautaires et aux actions spécifiques** : un montant de 13.591.710 EUR a été engagé pour la mise en œuvre des actions communautaires pendant la période de référence. Il couvre 14 projets de coopération entre les États membres concernant les officiers de liaison «immigration» et 4 projets pour l'établissement de centres communs de traitement des demandes de visa dans les pays tiers.

**Évaluation par les États membres** : la plupart des États membres ont, globalement, évalué de manière positive les résultats des actions cofinancées par le Fonds, qualifiant de « réelles et efficaces » les possibilités de projets offertes par le Fonds. Nombre d'entre eux ont cependant souligné les difficultés rencontrées au cours de sa mise en œuvre et ont suggéré une **simplification du cadre réglementaire** : i) les deux premières années ont été caractérisées par un certain degré d'incertitude et de retards dans l'adoption du cadre réglementaire et des programmes annuels ; ii) les règles relatives à l'éligibilité des dépenses ont été jugées complexes et lourdes ; iii) le principal obstacle à une mise en œuvre en temps utile des actions financées par le Fonds tenait aux procédures d'appel d'offres. Les procédures nécessitaient une planification anticipée, des consultations internes avec d'autres organismes publics et, parfois, leur consentement. Ces procédures comportaient généralement plusieurs étapes et le résultat final pouvait ne

pas être satisfaisant. Plusieurs États membres se sont heurtés à ce type de difficultés, avec des répercussions négatives potentiellement graves sur leur consommation du budget. Dans un petit nombre de cas, certains projets ont dû être interrompus voire supprimés. Afin d'aplanir ces difficultés, la Commission a procédé à trois révisions des modalités de mise en œuvre, qui ont mené à une extension de la période d'éligibilité et à d'importantes simplifications des règles d'éligibilité.

**Évaluation par la Commission** : la Commission estime que, malgré les difficultés du début et certains problèmes spécifiques liés aux règles et à la mise en œuvre, le Fonds a été à la hauteur de ses objectifs. Pour la période 2007-2009, **il a clairement rempli son rôle en orientant l'aide de l'Union afin de stimuler les investissements aux frontières** et dans les consulats dans l'intérêt de l'Espace Schengen dans son ensemble. Le Fonds a activement participé à l'essor d'importants projets de l'UE. À ce titre, il a contribué de manière sensible à **faire progresser la gestion intégrée des frontières** et l'utilisation des nouvelles technologies afin de faciliter les déplacements légitimes. Outre le développement du système d'information Schengen et du système d'information sur les visas, le Fonds a financé des projets pilotes relatifs à l'introduction de contrôles automatisés aux frontières et à la préparation du programme d'enregistrement des voyageurs. La participation financière du Fonds à ces mesures, même si elle n'a été que relativement modeste, a permis d'acquérir, lors du développement de ces systèmes novateurs, une expérience précieuse qui contribuera significativement aux futurs travaux de la Commission sur le «concept de frontières intelligentes». À cet égard, les États membres sont encouragés à inclure des lecteurs d'empreintes digitales dans leurs projets d'automatisation du contrôle aux frontières, afin de garantir leur durabilité dans la perspective de l'instauration du système d'enregistrement des entrées et des sorties et du programme d'enregistrement des voyageurs (**initiative sur les frontières intelligentes**). Le Fonds s'est également révélé très utile pour stimuler, à très brève échéance, les investissements en faveur des régions vulnérables, comme la Méditerranée.

Il a en outre contribué à améliorer la gestion des frontières extérieures de l'UE, à lutter contre l'immigration clandestine et à renforcer la coopération entre les États membres, comme en témoignent les résultats suivants:

- grâce aux investissements effectués, les États membres ont bénéficié d'améliorations techniques remarquables aux frontières extérieures et aux points de passage frontaliers, ce qui a permis un renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, un contrôle plus efficace du trafic frontalier et une meilleure coordination entre les différents services répressifs au niveau national. Le Fonds a dès lors contribué aux **efforts déployés par les États membres pour gérer efficacement les frontières extérieures, et en particulier pour lutter contre les entrées illégales dans l'Espace Schengen, en consolidant les investissements antérieurs (Facilité Schengen)** et en renforçant le système de gestion intégrée des frontières de l'UE;
- dans le cadre des programmes annuels 2007, 2008 et 2009, les États membres ont acheté et mis à niveau l'équipement nécessaire pour le VIS et le SIS II, permettant une connexion graduelle des plateformes nationales aux systèmes centraux. Étant donné que tous les États membres participants doivent avoir dûment développé leurs systèmes nationaux pour assurer le bon fonctionnement de ces projets européens dans leur ensemble, le Fonds, agissant en tant que cadre financier à long terme, s'est révélé crucial pour la mise en œuvre de ces projets informatiques communs;
- les États membres ont consacré les autres ressources du Fonds à des mesures visant à améliorer la procédure de délivrance des visas, en investissant dans des équipements technologiques modernes (notamment, des dispositifs de saisie des données biométriques) et en renforçant la sécurité des bureaux consulaires. Ces mesures ont contribué à accélérer le traitement des demandes de visas, à améliorer la qualité des services et à garantir un traitement juste et équitable des demandeurs de visa.

**Recommandations pour la fin de la période pluriannuelle** : à partir de 2011, les États ont été invités à élaborer un programme d'action spécifiquement axé sur la réalisation d'un certain nombre d'objectifs stratégiques clés, conformément à l'esprit de l'acte de base, qui prévoit que la Commission et les États membres veillent à la cohérence de l'intervention du Fonds et de celle des États membres avec les actions,

politiques et priorités de l'Union. L'objectif général est d'insister sur la cohérence avec les principales priorités communes de l'UE en vue d'une gestion efficace des flux migratoires.

En conséquence, les États membres ont été invités à **concentrer les ressources disponibles au titre du Fonds sur les investissements nécessaires dans le cadre des 5 objectifs suivants**:

1. mise en place du SIS II;
2. déploiement du VIS dans les consulats et aux points de passage frontaliers;
3. coopération consulaire entre les États membres;
4. renforcement du système européen de surveillance; et
5. introduction de nouvelles technologies permettant de fluidifier les franchissements des frontières, en particulier les systèmes de contrôle automatisé aux frontières.

Les crédits alloués au titre du Fonds pour 2011 ont essentiellement pour objet de répondre aux exigences de l'UE dans ces domaines, et cette stratégie sera renforcée pour la période 2012-2013.

Le rapport indique par ailleurs qu'à l'avenir **les États membres pourraient explorer de manière plus intensive les possibilités d'élaboration de projets pluriannuels**, conformément au cadre réglementaire, ce qui réduirait l'incidence des procédures de sélection et créerait un cadre de planification pluriannuelle stable.

La Commission reconnaît également que dès que les 5 objectifs stratégiques susmentionnés et les autres objectifs de renforcement des capacités seront atteints, les ressources disponibles au titre du Fonds pourraient également **servir à poursuivre des investissements passés réalisés à l'aide de fonds européens**. Il se peut dès lors que de futures actions concernent le financement d'activités de maintenance, de réparation et de mise à niveau liées à des investissements réalisés dans le cadre de précédents programmes annuels. Cela vaudrait également en cas d'urgence.

**Étapes ultérieures** : la prochaine étape pour le Fonds est le rapport d'évaluation *ex post* pour 2007-2010. En vertu de l'acte de base, le rapport de la Commission doit être présenté au plus tard le 31 décembre 2012.