



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.12.2011  
COM(2011) 857 final

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

**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 (rapport présenté  
conformément à l'article 52, paragraphe 3, point b), de la décision n° 574/2007/CE du  
Conseil du 23 mai 2007)**

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

**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 (rapport présenté  
conformément à l'article 52, paragraphe 3, point b), de la décision n° 574/2007/CE du  
Conseil du 23 mai 2007)**

## **1. INTRODUCTION**

L'Union européenne a mis en place, pour la période 2007-2013, le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», et lui a alloué un montant total de 4 032,23 millions d'EUR. Ce programme consiste en quatre 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<sup>1</sup>.

L'un de ces quatre Fonds est le Fonds pour les frontières extérieures<sup>2</sup>, mis en place pour la période 2007-2013 et doté d'une enveloppe totale de 1 820 millions d'EUR. Ce montant est complété par les contributions des États associés à Schengen (Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein), qui participent au Fonds depuis 2010.

Tableau 1: Fonds pour les frontières extérieures – Budget de l'UE 2007-2013

Budget en milliers d'EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Total
Budget de l'UE	170 000	169 500	185 500	207 500	253 500	349 100	481 200	1 816 300
Contributions des États associés	-	-	-	23 417*	16 262	21 018	28 971	88 668
<b>Total</b>	<b>170 000</b>	<b>169 500</b>	<b>185 500</b>	<b>230 917</b>	<b>268 762</b>	<b>370 118</b>	<b>510 171</b>	<b>1 904 968</b>

\* Ce montant inclut les contributions pour 2009 et 2010

\*\* Les chiffres pour 2013 sont des estimations

L'acte de base portant création du Fonds exige de la Commission qu'elle présente un rapport intermédiaire sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du Fonds<sup>3</sup>.

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 au cours de la

<sup>1</sup> COM(2005) 123 final.

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

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

seconde moitié de l'année 2010<sup>4</sup>, et complétés par les informations dont disposait la Commission au premier trimestre 2011. Ces résultats restent provisoires en attendant l'approbation des rapports finaux sur la mise en œuvre des programmes<sup>5</sup>.

Le présent rapport contribue également au processus de réflexion relatif aux futurs instruments.

## 2. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION DU FONDS

L'objectif général du Fonds est d'aider les États Schengen à se conformer à l'une des obligations fondamentales qui leur incombent au titre de l'acquis de Schengen, à savoir assurer un contrôle efficace, de haut niveau et uniforme à leurs frontières extérieures. Le Fonds contribue en outre à l'élaboration de la politique commune en matière de visas, tout en luttant contre l'immigration clandestine, d'une part, et en facilitant les déplacements légitimes vers les États membres, d'autre part. Tous les États membres participant à Schengen bénéficiant du principe de libre circulation des personnes, chaque État membre situé à l'intérieur de l'espace Schengen porte un intérêt à l'efficacité avec laquelle les autres contrôlent les frontières extérieures dont ils sont responsables. En conséquence, un niveau élevé de contrôle des frontières extérieures est le corollaire indispensable à la libre circulation des personnes au sein de l'UE.

Le Fonds pour les frontières extérieures est entré en application dans le nouveau contexte géopolitique qui s'est fait jour au lendemain de l'élargissement de l'Union européenne en 2004, et à la suite de la décision d'abolir les frontières intérieures et d'étendre l'espace Schengen à neuf autres membres en décembre 2007, qui a eu pour conséquence de déplacer les frontières extérieures de l'UE, en supprimant certaines frontières terrestres extérieures (principalement en Allemagne et en Autriche) et en introduisant de nouvelles frontières physiques à surveiller au nom des autres États Schengen.

Le Fonds pour les frontières extérieures s'emploie à résoudre les problèmes résultant de cette nouvelle situation et met en place un mécanisme de partage des responsabilités pour la gestion des frontières entre tous les États membres participants, conformément au principe de solidarité.

Ainsi, le Fonds contribue à la réalisation des objectifs clés de l'UE dans le domaine de la gestion des frontières et des visas:

- mise en place de contrôles efficaces, de haut niveau et uniformes aux frontières extérieures grâce au renforcement du **système intégré de gestion des frontières**;
- appui au développement, à la préparation, à l'application, à la gestion et à la coordination de **systèmes d'information à grande échelle**, nécessaires pour **assurer l'efficacité des vérifications aux frontières, du contrôle des flux migratoires et des procédures de délivrance des visas**, en particulier le système d'information

---

<sup>4</sup> Les rapports par pays, ainsi qu'une compilation de ceux-ci, sont disponibles (en anglais) à l'adresse: [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding\\_borders\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm)

<sup>5</sup> Article 51 de l'acte de base.

Schengen de deuxième génération (SIS II) et le système d'information sur les visas (VIS), y compris leurs aspects biométriques;

- poursuite de la mise en place de la **politique commune des visas**, en vue de faciliter les déplacements légitimes, de lutter contre l'immigration clandestine et la fraude touchant les visas et d'améliorer la coopération consulaire locale.

Au cours de la période 2007-2009, 23 États membres ont participé au Fonds. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'y participent pas. Conformément au protocole le concernant, le Danemark a choisi de participer au Fonds. Pendant cette même période, la Bulgarie et la Roumanie, sur la base de leur acte d'adhésion à l'UE, ont bénéficié de la facilité Schengen II (facilité de trésorerie et facilité Schengen) afin de préparer leur adhésion à l'espace Schengen sans frontières intérieures. La nature des dépenses admises au titre de cette facilité coïncide avec les dépenses éligibles au titre du Fonds. La Bulgarie et la Roumanie n'ont donc commencé à participer au Fonds qu'après l'expiration de la facilité, soit à partir de 2010, à l'instar de trois autres États associés: la Norvège, l'Islande et la Suisse.

Le Fonds est principalement mis en œuvre par les États membres<sup>6</sup>, selon la **méthode de gestion partagée**. Sur la base des orientations stratégiques de l'UE et en concertation avec la Commission, chaque pays bénéficiaire a élaboré une stratégie de programmation pluriannuelle relative à l'utilisation des ressources qui lui ont été allouées au titre du Fonds. Cette stratégie fournit un cadre pour la mise en œuvre des actions par l'intermédiaire de programmes annuels. Ces derniers définissent les mesures qui devront être appliquées par les États membres, ainsi que leur objet et leur champ d'application, les bénéficiaires visés, les résultats escomptés et l'enveloppe financière. Les programmes annuels doivent être conformes à la stratégie exposée dans le programme pluriannuel.

Les actions mises en œuvre par les États membres sont cofinancées par le Fonds dans le cadre des cinq priorités définies dans les orientations de l'UE<sup>7</sup>: 1) mise en place progressive du système commun de gestion intégrée des frontières (infrastructure et équipement, contrôle aux frontières); 2) composants nationaux d'un système européen de surveillance des frontières extérieures ainsi que d'un réseau européen permanent de patrouilles aux frontières maritimes méridionales; 3) délivrance des visas et lutte contre l'immigration clandestine (bureaux consulaires et coopération consulaire); 4) systèmes informatiques nécessaires à la mise en œuvre des instruments juridiques de l'UE (SIS, VIS) et 5) application efficace et effective de l'acquis de l'UE dans le domaine des frontières extérieures et des visas (code frontières Schengen, code des visas, formation, analyse des risques, tronc commun de formation).

La contribution du Fonds aux projets mis en œuvre dans les États membres est fixée à 50 % du coût total de l'action, et à 75 % pour les États membres couverts par le Fonds de cohésion et pour les actions répondant aux priorités spécifiques mentionnées dans les orientations stratégiques.

Dans le cadre des programmes pour la Lituanie, un appui est fourni pour la mise en œuvre par ce pays du **régime de transit spécial** pour les citoyens de la Fédération de Russie voyageant sur le territoire de l'Union européenne à destination ou en provenance de la région de

<sup>6</sup> Le terme «États membres», lorsqu'il est utilisé dans un sens général dans le présent document, désigne à la fois les États membres et les États associés.

<sup>7</sup> JO L 233 du 5.9.2007, p. 3.

Kaliningrad. Le régime de transit spécial fournit un appui en compensation des droits de transit non perçus et des surcoûts engendrés par la mise en œuvre du Fonds, conformément aux protocoles de l'acte d'adhésion à l'UE et aux priorités spécifiques de l'acte de base. Au cours de la période 2007-2010, 15 millions ont été mis à disposition chaque année; pour la période 2011-2013, cette somme sera portée à 16 millions. Le Fonds est le successeur du programme spécial de transit pour Kaliningrad (2004-2006), dans le cadre duquel 40 millions d'EUR ont été alloués à la Lituanie pour mettre le régime en œuvre.

Outre la contribution du Fonds aux programmes nationaux, jusqu'à 6 % de ses ressources disponibles peuvent être allouées à des **actions communautaires**, essentiellement pour soutenir la politique des visas et pour faire face aux situations d'urgence aux frontières extérieures. Les projets sont menés à bien selon la méthode de gestion directe, et la contribution du Fonds peut couvrir jusqu'à 90 % des coûts totaux éligibles d'une action.

En outre, jusqu'à 10 millions d'EUR sont disponibles chaque année pour les **actions spécifiques** visant à remédier aux faiblesses constatées à des points de passage frontaliers stratégiques. La contribution du Fonds ne peut dépasser 80 % des coûts totaux éligibles d'une action. Ces mesures sont destinées à compléter les actions menées dans le cadre des programmes nationaux annuels; alors que ceux-ci permettent des interventions plus stratégiques, les actions spécifiques sont réservées aux besoins qui apparaissent à des sections précises des frontières et qui ont été recensés au cours d'une analyse des risques menée par l'agence Frontex. L'aide financière octroyée par l'UE est limitée à une période de six mois maximum.

### **3. CONTRIBUTIONS DE L'UNION PENDANT LA PÉRIODE 2007 – 2009**

#### **3.1. Ressources de l'Union mises à la disposition des États membres et financements nationaux complémentaires**

L'enveloppe totale pour le programme annuel de chaque État membre est définie sur la base de critères spécifiques et objectifs qui reflètent la situation de l'État membre en question en ce qui concerne les engagements pris au nom ou au profit général de l'Union, dans le domaine concerné. Aux fins de l'application de ces critères, on utilise des données quantitatives qui reflètent les efforts déployés par chaque État membre, comme la taille des frontières extérieures à protéger et le nombre de personnes qui les traversent, le nombre de bureaux consulaires et la charge de travail occasionnée par la gestion des visas<sup>8</sup>.

Les ressources mises à la disposition du Fonds augmentent chaque année (voir tableau 1). 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 Mio EUR.

---

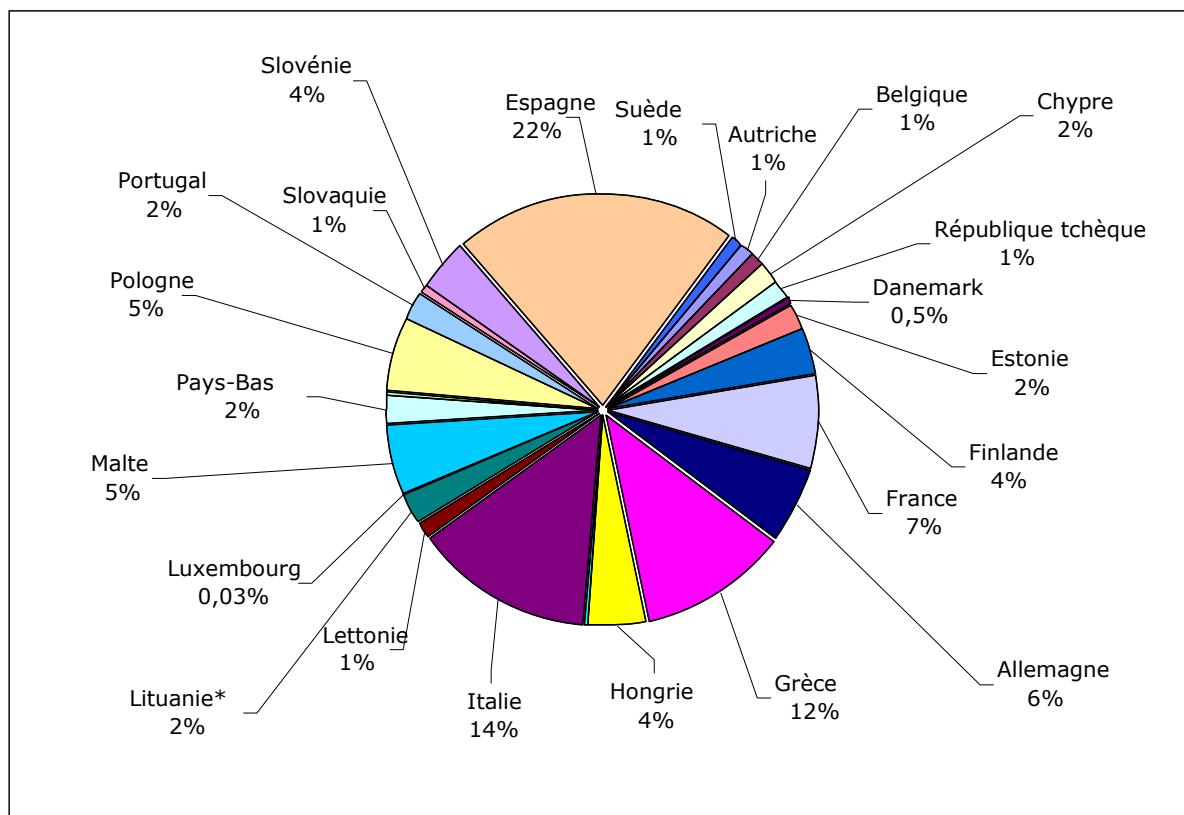
<sup>8</sup> Pour de plus amples informations, voir les documents COM(2011) 448 et SEC(2011) 0940 sur l'application des critères de répartition des ressources entre les États membres au titre du Fonds pour les frontières extérieures, du Fonds européen d'intégration des ressortissants des pays tiers et du Fonds européen pour le retour.

Tableau 2: Budget de l'UE - Fonds pour les frontières extérieures 2007-2009

Dotations du Fonds en milliers d'EUR	2007	2008	2009
États membres Total	144 800	134 330	154 872
Régime de transit spécial	15 000	15 000	15 000
Actions communautaires	10 200	10 170	5 628
Actions spécifiques	0	10 000	10 000
<b>TOTAL</b>	<b>170 000</b>	<b>169 500</b>	<b>185 500</b>
Total 2007-2009		<b>525 000</b>	
% du total 2007-2013		28 %	

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 Mio EUR.

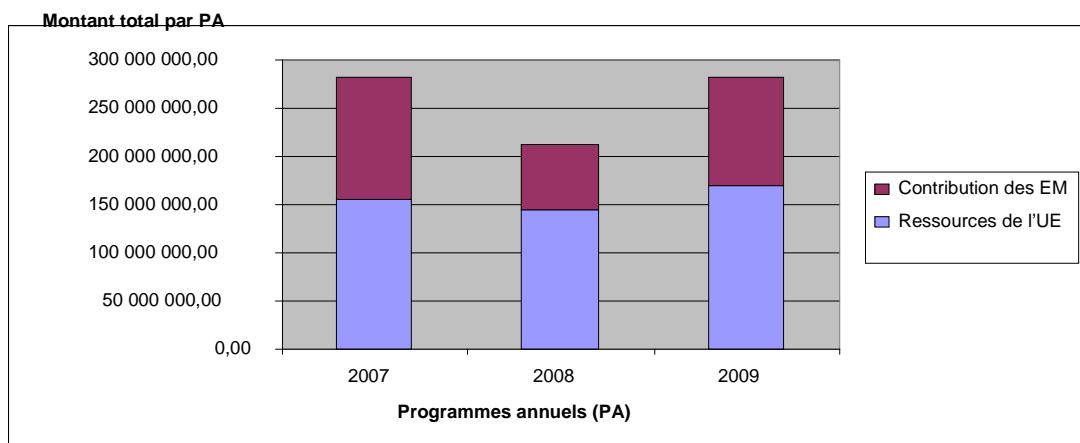
Graphique 1: Ressources de l'UE allouées aux programmes nationaux, 2007-2009



- Les principaux bénéficiaires ont été l'**Espagne** (94,4 Mio EUR), l'**Italie** (59,8 Mio EUR) et la **Grecce** (50,7 Mio EUR). Les fonds alloués à ces trois pays représentent, ensemble, près de 50 % du total disponible pour tous les États membres participants.

- Si les montants alloués au **régime de transit spécial** sont pris en compte, le total des fonds octroyés à la **Lituanie** pour la période 2007-2009 s'est élevé à 55,4 Mio EUR, faisant de ce pays le troisième bénéficiaire du Fonds, devant la Grèce.
- En termes de ressources financières allouées, les sept États membres suivants ont reçu entre 3 % et 7 % du total des ressources disponibles pour la période 2007-2009, et peuvent donc être considérés comme des **bénéficiaires moyens**: France (30,3 Mio EUR), Allemagne (24,5 Mio EUR), Pologne (23,8 Mio EUR), Malte (22,8 Mio EUR), Hongrie (19,4 Mio EUR), Finlande (16,4 Mio EUR) et Slovénie (16,1 Mio EUR).
- Les autres États membres ont reçu entre 0,03 % et 2 % et peuvent être classés dans la catégorie des **petits bénéficiaires**: Autriche (4,5 Mio EUR), Belgique (5,2 Mio EUR), Chypre (7,5 Mio EUR), République tchèque (5,6 Mio EUR), Danemark (2,1 Mio EUR), Estonie (8,8 Mio EUR), Lettonie (5,3 Mio EUR), Luxembourg (0,14 Mio EUR), Pays-Bas (9,8 Mio EUR), Portugal (9,3 Mio EUR), Slovaquie (3,4 Mio EUR) et Suède (4,1 Mio EUR).

**Graphique 2: Ressources de l'UE et financements nationaux complémentaires, 2007-2009**



Pour 2007, 2008 et 2009, les États membres ont programmé des **financements complémentaires** à hauteur de 125,9 Mio EUR, 68,3 Mio EUR et 111,7 Mio EUR, respectivement. Les ressources affectées à l'assistance technique pour la gestion du Fonds dans les États membres se sont établies respectivement à 6 Mio EUR, 6,5 Mio EUR et 6,6 Mio EUR.

En ce qui concerne le taux d'exécution tel que signalé dans le courant de l'année 2010, la consommation globale par les États membres des crédits alloués a été élevée pendant les premières années (environ 90 % pour 2007 et 2008). Le taux pour 2009 est de 70 %, mais les rapports ne couvraient pas l'ensemble de la période d'exécution. Plusieurs des principaux bénéficiaires comme l'Espagne, la Lituanie ou Malte ont systématiquement engagé la totalité des crédits alloués. Pour l'Italie et la Grèce, les taux ont été plus faibles (90 % et entre 60 et 70 %).

### **3.2. 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. Ces actions ont été conçues dans le but d'assurer une mise en œuvre coordonnée de la politique commune des visas au niveau local, tout en assurant le partage des responsabilités et la mise en commun des ressources disponibles. Un exemple de collaboration renforcée dans ce domaine est le projet de création par la Belgique, en collaboration avec le Portugal, d'une «Maison Schengen» à Kinshasa. Ce partage des ressources a permis de diminuer les coûts de traitement des demandes de visa. De tels projets facilitent et améliorent la mise en œuvre de la politique des visas de l'Union et préparent le terrain pour permettre aux autres États membres d'orienter leurs politiques vers la réalisation des objectifs du programme de Stockholm liés à l'intensification de la coopération consulaire régionale. Ils préviennent la délivrance frauduleuse de visas et créent une dynamique pour le passage à une nouvelle étape de l'évolution de la politique commune des visas, tout en tenant compte des compétences des États membres dans ce domaine.

Des études ont en outre été menées sur divers concepts en ce qui concerne l'infrastructure de surveillance des frontières, un réseau de communication sécurisé et un tableau du renseignement en amont des frontières dans le cadre d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), la coopération entre les gardes-frontières et les administrations douanières travaillant aux frontières extérieures de l'UE et un système électronique d'autorisation de voyage (ESTA) à l'échelle de l'Union.

Au cours de la période 2008-2009, 18 397 314 EUR ont été engagés pour des actions spécifiques à certaines sections des frontières en Italie, en Grèce, à Malte et en Espagne que les évaluations de FRONTEX signalaient comme particulièrement à risque. Les mesures prises renforcent la capacité des États membres confrontés à des pressions migratoires accrues. En Italie, par exemple, afin d'atténuer la pression aux frontières maritimes, des équipes pluridisciplinaires (composées notamment de linguistes et de psychologues) et des équipements ont entre autres été déployés afin d'améliorer l'identification des migrants. En Grèce, des motocycles de patrouille ont été acquis dans le but de renforcer la capacité de surveillance de la garde côtière grecque le long des rives orientales de la mer Égée. La Grèce a également prévu de mettre en œuvre un projet visant à établir un système intégré de surveillance sur un tronçon spécifique de sa frontière avec la Turquie.

## **4. PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DANS LES ÉTATS MEMBRES**

### **4.1. Lancement du Fonds**

La Commission a adopté des **modalités de mise en œuvre** du Fonds<sup>9</sup>, communes aux quatre Fonds, afin d'en assurer une application harmonisée et d'établir des modèles communs pour la programmation et l'établissement de rapports. Ces modalités définissent les procédures de sélection et les critères d'éligibilité des dépenses effectuées au titre du Fonds. Un autre volet

---

<sup>9</sup> Décision n° 458/2008/CE, JO L 167 du 27.6.2008, p. 135.

important de ces orientations a consisté à rédiger, en étroite collaboration avec les États membres, un **guide d'éligibilité des dépenses**, proposant des exemples concrets et des meilleures pratiques dans le domaine de la gestion de projet. Des séances d'information sur les règles d'éligibilité des dépenses ont été organisées et le manuel régulièrement mis à jour. D'autres orientations générales ont été fournies à l'occasion des réunions du «**comité SOLID**» et de trois **conférences** consacrées aux Fonds (une en 2008, sur les Fonds en général, et deux en 2009, l'une sur la programmation et l'évaluation, et l'autre à l'intention des autorités d'audit).

#### **4.2. Mise en place de garanties quant à la régularité et à la légalité des dépenses**

Tandis que les États membres se chargent de la gestion des fonds dans le cadre des programmes, la responsabilité ultime du cadre juridique général et de l'exécution du budget de l'UE incombe à la Commission. Elle exerce cette responsabilité en délégant certaines tâches aux États membres, sous réserve des nécessaires activités de supervision et d'établissement de rapports. À cette fin, les États membres sont responsables de la mise en place d'un **système de gestion et de contrôle**, conformément aux exigences énoncées dans l'acte de base.

Les États membres ont désigné: 1) une autorité responsable, chargée de la gestion du programme, soutenue par une autorité déléguée le cas échéant; 2) une autorité d'audit, chargée de vérifier le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle; et 3) une autorité de certification chargée de certifier les déclarations de dépenses avant leur envoi à la Commission. Ensemble, ces autorités sont chargées d'assurer une saine gestion financière des fonds alloués à l'État membre.

En règle générale, les États membres ont choisi de regrouper l'autorité responsable et l'autorité de certification dans un seul et même organe, et de placer l'autorité d'audit dans un autre organe. Ce choix s'explique par le fait que le Fonds, eu égard à son champ d'application et à sa nature, est principalement mis en œuvre par des organismes publics qui se trouvent souvent dans la même entité que ceux qui gèrent le Fonds, ou sous leur égide. Dans de tels cas, les modalités de mise en œuvre exigent que l'indépendance de l'autorité d'audit soit renforcée: l'isoler constitue donc une bonne manière de procéder.

En général, les États membres placent l'autorité responsable au sein du ministère de l'intérieur (tous les États membres sauf FR, EL et NL, DE, DK, LU et SE). Neuf États membres ont nommé une autorité chargée exclusivement de la mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures et quatorze ont décidé de mettre en place une autorité commune pour plusieurs Fonds relevant du programme général.

Les descriptions du système ont été examinées au regard de l'acte de base avant que les premiers paiements soient effectués. L'examen des descriptions, les audits des systèmes et d'autres informations disponibles sur la mise en œuvre du Fonds laissent apparaître que la plupart des États membres ont mis en place des systèmes solides. Des «avis sans réserve» ont été formulés pour 15 des descriptifs de systèmes, tandis que 8 États membres ont reçu un «avis avec réserves» et ont été invités à revoir certaines parties du descriptif. Il a été considéré que les faiblesses recensées n'auraient que peu de retombées. Celles-ci concernaient en particulier les garanties d'indépendance de l'autorité d'audit lorsque le Fonds était mis en œuvre selon la «méthode du maître d'œuvre» (lorsque les caractéristiques d'une action ne laissent pas le choix quant à l'organe qui doit être chargé de sa mise en œuvre ou en raison d'un monopole de jure ou de facto détenu par un bénéficiaire potentiel).

En outre, entre 2008 et 2010, des audits des systèmes ont été organisés dans 14 États membres. La plupart des systèmes semblaient bien fonctionner, mais pour certains d'entre eux des améliorations étaient nécessaires. Il a notamment été demandé aux États membres d'officialiser la nomination des autorités, de renforcer les pratiques de documentation pour les procédures de sélection des projets et d'entreprendre en temps opportun la signature des conventions avec les bénéficiaires des projets.

Plusieurs missions ont été menées par la Commission en vue de vérifier le respect et la réalisation des objectifs du programme. Les actions liées au contrôle ont véritablement démarré en 2009 et se sont poursuivies au cours des années suivantes.

#### **4.3. Définition de stratégies nationales pour l'utilisation des ressources de l'UE**

Dans les programmes pluriannuels, les États membres ont défini la situation nationale sur le plan de la structure institutionnelle, des politiques ainsi que des besoins nationaux et des défis à relever à l'avenir. Cet exercice de programmation pluriannuel a permis de déterminer de manière systématique comment répondre à ces besoins. Il a encouragé la programmation anticipée des investissements pluriannuels au niveau des États membres et a permis de rassembler les principaux pouvoirs publics qui ont conjugué et intégré leurs efforts pour définir les objectifs stratégiques à long et à moyen terme.

Les États membres ont fait remarquer que dans un contexte de fluctuation constante des pressions migratoires et d'évolution des contraintes en matière de technologie et de sécurité, répondre de manière appropriée aux exigences de l'UE dans le domaine du contrôle aux frontières et de la gestion des visas constituait une véritable gageure, étant donné les ressources et structures disponibles au niveau national. Compte tenu de ces exigences, des projets européens relatifs à deux systèmes d'information à grande échelle et de la nécessité de se conformer à la législation européenne dans ce domaine, les programmes pluriannuels ont défini les objectifs suivants:

Priorité	Objectifs clés / Montants prévus / États membres concernés
<b>1: mise en place progressive du système commun de gestion intégrée des frontières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amélioration du contrôle aux frontières: modernisation de l'infrastructure, des moyens de transport et de l'équipement pour les vérifications et la surveillance</li> <li>• amélioration de la coordination au niveau national et avec les autres États membres, grâce à des systèmes fondés sur les TIC permettant les échanges d'information en temps réel</li> <li>• moyens de transport et équipement à utiliser pour la coopération opérationnelle avec Frontex</li> </ul> <p>Montant: 543 697 746,36 EUR</p> <p>Tous les États membres concernés (23)</p>
<b>2: composants nationaux d'un système européen de</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• renforcement des capacités de surveillance des frontières sur le plan de l'infrastructure et de l'équipement</li> </ul>

<b>surveillance des frontières extérieures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interconnexion et intégration des systèmes de communication existants en un seul système de surveillance global</li> <li>• mise en place de centres nationaux de coordination comme futurs nœuds du réseau Eurosur</li> </ul> <p>Montant: 797 829 115,38 EUR</p> <p>États membres concernés: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)</p>
<b>3: traitement des visas et lutte contre l'immigration clandestine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amélioration du processus de traitement des visas: investissements dans l'infrastructure et l'équipement, en particulier les dispositifs de saisie des données biométriques, facilitant ainsi le processus d'examen des visas et améliorant l'efficacité de la lutte contre les abus et l'utilisation frauduleuse des visas</li> <li>• renforcement de la sécurité dans les consulats grâce à des investissements dans l'infrastructure et l'équipement</li> <li>• lutte plus efficace contre la fraude documentaire grâce à un équipement de détection moderne et au déploiement de conseillers en matière de documents</li> <li>• amélioration de la coopération consulaire avec les autres États membres, partage et mise en commun des ressources, notamment au moyen de la création de centres communs de traitement des demandes de visa</li> <li>• amélioration de la gestion des flux migratoires des ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen, grâce au déploiement d'officiers de liaison «information» et au renforcement du réseau de ces officiers de liaison en collaboration avec les autres États membres</li> </ul> <p>Montant: 64 868 225,91 EUR</p> <p>États membres concernés: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p>

<p><b>4: systèmes informatiques dans le domaine des frontières extérieures et des visas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• développement, essai et ajustement du volet national du système d'information sur les visas (NVIS), et notamment installation d'une connexion sécurisée entre les autorités consulaires, les points de passage frontaliers et l'unité centrale du VIS</li> <li>• développement du système transitoire SISone4all, suivi de l'essai et de l'installation du volet national du système d'information Schengen de deuxième génération (NSIS II) et la migration du SIS I / SISone4all vers le SIS II</li> <li>• poursuite de la mise au point de systèmes pour le transfert automatique des données sur les passagers</li> <li>• amélioration de la coordination des flux d'information grâce à des technologies de communication modernes</li> </ul>
<p>Montant: 191 379 999,30 EUR</p> <p>Tous les États membres concernés (23)</p>	
<p><b>5: application efficace et effective de l'acquis de l'UE en matière de frontières extérieures et de visas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• formations et séminaires à l'intention des gardes-frontières et des agents consulaires en vue d'améliorer leur capacité opérationnelle, leur expertise et leur connaissance des normes européennes (code frontières Schengen et code des visas), et les meilleures pratiques</li> <li>• programmes d'échanges et/ou de détachements</li> <li>• établissement de réseaux pour le partage d'informations et d'expériences entre les États membres et élaboration de nouvelles méthodes de travail</li> <li>• amélioration de la capacité des gardes-frontières à utiliser les nouvelles technologies pour les contrôles aux frontières, grâce à des méthodes et à des outils pédagogiques novateurs, à des simulateurs, etc.</li> <li>• évaluation et gestion plus efficaces des flux migratoires grâce à une analyse des risques plus performante</li> </ul>
<p>Montant: 41 552 119,94 EUR</p> <p>États membres concernés: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)</p>	

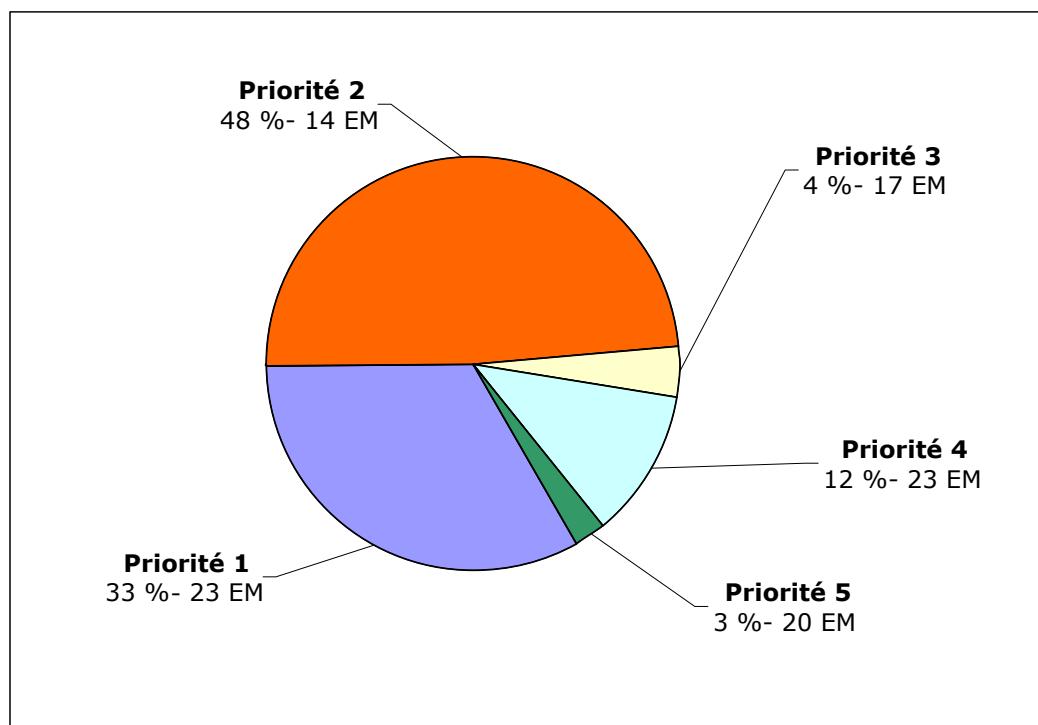
Pour l'ensemble de la période couverte par le Fonds, les États membres envisagent d'affecter les montants les plus élevés au renforcement des activités de contrôle aux frontières proprement dites (priorités 1 et 2), à hauteur de 81 % des crédits disponibles estimés. Des

ressources considérables devraient toutefois être également consacrées à la mise en place de systèmes informatiques destinés à appuyer ces activités (priorité 4).

La pertinence des priorités, indépendamment des fonds alloués, peut être mesurée au nombre d'États membres qui choisissent de mettre en œuvre des actions au titre de chacune d'entre elles:

- tous les États membres ont décidé de mettre en œuvre des actions relevant des priorités 1 et 4;
- les priorités 3 et 5, bien que plus modestes sur le plan des montants alloués, sont néanmoins jugées importantes puisque respectivement 17 et 19 États membres envisagent des actions dans ces deux domaines;
- la priorité 2, qui à elle seule devrait couvrir près de la moitié des fonds estimés, concerne principalement les États membres qui participent à la première phase de développement du système Eurosud, à savoir des pays de la région méditerranéenne et du proche Atlantique et des pays bordant la frontière extérieure orientale de l'Union européenne. Certains autres pays se joindront au système à un stade ultérieur. Seuls 14 États membres ont prévu des actions relevant de cette priorité dans leur stratégie pluriannuelle, et certains d'entre eux ont programmé ces actions dans les dernières années de programmation.

Graphique 3: Programmation pluriannuelle par priorité



*Exemples de programmation stratégique figurant dans les programmes pluriannuels*

- Espagne

85 % du budget indicatif 2007-2013 ont été programmés pour la capacité de surveillance au

titre de la priorité 2. Ces investissements couvrent principalement le déploiement d'un système intégré de surveillance des frontières extérieures (SIVE) dans les îles Canaries et les Baléares, et dans le Levant (région côtière méditerranéenne de l'est de l'Espagne). Chaque déploiement d'un SIVE consiste en plusieurs stations équipées de radars et de capteurs optiques permettant de détecter et d'identifier les petites embarcations (bateaux à moteur et petites embarcations de pêche) avant qu'elles n'atteignent la côte. Les informations générales recueillies par chacune de ces stations sont transmises à un centre de commande et de contrôle, et y sont centralisées. Les mesures nécessaires peuvent donc être prises suffisamment tôt pour garantir la sécurité de la frontière maritime et éviter les incidents aux conséquences parfois tragiques.

- **France**

Un objectif stratégique de première importance pour la France est le renforcement du système de surveillance maritime «Spationav». Ce système d'avertissement et d'information vise à fournir aux préfectures territoriales et maritimes, mais également à tous les centres de coordination et de surveillance des frontières extérieures, des informations quasiment en temps réel relatives aux mouvements enregistrés en direction du littoral. Les investissements envisagés devraient permettre d'acquérir des équipements de pointe comme des radars à haute fréquence, des véhicules aériens et terrestres sans pilote, des satellites géostationnaires, des détecteurs, etc., ainsi que de développer et d'interconnecter les outils informatiques nécessaires. Au dernier stade du développement, il est prévu de garantir l'interopérabilité des systèmes de surveillance avec ceux d'autres États membres.

- **Italie**

L'Italie s'est fixé comme objectif principal, parmi d'autres, d'améliorer l'efficacité et l'interopérabilité des systèmes d'information déjà utilisés pour la gestion des frontières. Les systèmes et les structures de son réseau de communication seront renforcés et de nouveaux outils seront mis au point. À titre d'exemple, le futur système d'information aux frontières facilitera la vérification initiale des documents grâce à l'intégration de technologies traditionnelles et électroniques pour la lecture des documents de voyage.

- **Allemagne**

Eu égard à sa situation géographique (peu de frontières extérieures physiques), la valeur ajoutée de la stratégie allemande réside dans l'appui aux mesures prises en amont des frontières dans les pays tiers. Le Fonds permettra d'étendre de manière sensible le réseau des officiers de liaison «immigration» et de conseillers en matière de documents et de visas dans les pays d'origine des migrants, et ainsi de lutter contre la fraude et de s'assurer que le respect des conditions d'entrée dans l'espace Schengen soit vérifié avant l'arrivée des migrants aux frontières.

- **Finlande**

Disposer d'une flotte opérationnelle de patrouilleurs est indispensable au maintien d'une surveillance crédible des frontières et à la lutte contre l'immigration clandestine; la Finlande a donc fait figurer la modernisation de cette flotte parmi ses objectifs clés dans le cadre du Fonds. L'ensemble des patrouilleurs sera remplacé par un modèle parfaitement adapté à l'environnement de la mer Baltique et aux normes pour les opérations conjointes de l'agence Frontex. Les bateaux seront équipés de nouveaux dispositifs de surveillance comme des caméras thermiques, des appareils de vision nocturne et des solutions de télécommunication permettant d'avoir accès aux registres et d'avoir connaissance de la situation en mer.

- **Pologne**

À la suite de l'adhésion de la Pologne à l'UE et à l'espace Schengen, ses frontières avec la Fédération de Russie, la République de Biélorussie et l'Ukraine, ainsi que la mer Baltique et des aéroports internationaux sont devenus des frontières extérieures de l'Union européenne. Sa frontière terrestre, avec ses 1 185 km, est l'une des plus longues surveillées par un seul Etat membre. 70 % du budget indicatif 2007-2013 ont été programmés pour la modernisation des infrastructures frontalières et la mise à niveau des systèmes TIC nécessaires à la bonne exécution des vérifications à la frontière et de la surveillance le long de cette frontière. Il s'agit notamment de la modernisation des installations existantes, de la construction de nouveaux postes-frontières et de nouvelles tours radio afin de rationaliser les systèmes de communication, de la mise en place d'une zone destinée à accueillir les chiens de garde, de la construction de pistes d'atterrissement pour hélicoptères, de la construction et de la modification de voies routières, etc.

- **Slovénie**

Située à l'extrême de la «Route des Balkans», la Slovénie est aux prises avec la traite des êtres humains, l'immigration clandestine et d'autres formes de criminalité transfrontière. Le Fonds est utilisé pour consolider les investissements réalisés dans le cadre du programme Phare et de la facilité Schengen pour un contrôle efficace aux frontières extérieures avec la Croatie. Les investissements couvriront des infrastructures pour 20 postes-frontières, des moyens de transport et du matériel technique comme des scanners, fixes et mobiles, de passeports biométriques et d'empreintes digitales. La communication sera en outre améliorée grâce au remplacement des stations de radios analogiques existantes par un système numérique moderne TETRA.

## 5. MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES 2007, 2008 ET 2009

Ce chapitre présente et compare les données et les chiffres relatifs à la mise en œuvre des programmes annuels tels que communiqués par les États membres en 2010. Cette description générale n'est pas basée sur les résultats de projets achevés et comptabilisés sur le plan financier, puisque les rapports finaux 2007 et 2008 sont toujours à l'examen et que le programme annuel 2009 est en cours, les rapports finaux n'étant attendus que pour le

31 mars 2012. De plus, la date butoir pour les demandes de révision des actions figurant dans le programme annuel de 2009 ayant été fixée au 31 mars 2011, il se peut que les chiffres présentés pour les actions programmées ne correspondent pas exactement aux actions réellement mises en œuvre dans les États membres.

## **5.1. Procédure de sélection et principaux bénéficiaires**

### *5.1.1. Approche générale*

Le Fonds intervient principalement dans les domaines où il existe des monopoles de jure détenus par des administrations nationales, ou lorsque, pour des raisons de sécurité, il est impossible de procéder à un appel ouvert à propositions. En conséquence, les actions entreprises au titre du Fonds le sont principalement selon la «méthode du maître d'œuvre», dans laquelle l'autorité responsable décide de la mise en œuvre des projets seule ou en collaboration avec d'autres organismes administratifs nationaux, du fait de leurs compétences particulières. Dès la phase préparatoire des programmes annuels, l'autorité responsable dresse la liste des bénéficiaires des projets et des actions à réaliser. Le Fonds étant appelé à couvrir plusieurs domaines d'action, il est essentiel de s'assurer la participation de tous les acteurs concernés à un stade précoce pour une approche équilibrée de la mise en œuvre du Fonds.

### *5.1.2. Procédures de sélection*

Des procédures de sélection ont été suivies afin de déterminer quelles actions devraient figurer dans les programmes annuels, tout en évitant les conflits d'intérêts et en observant le principe du meilleur rapport qualité-prix. La procédure la plus courante consistait à organiser des appels à manifestation d'intérêt adressés aux bénéficiaires potentiels et de créer des comités interministériels chargés de diriger les opérations. En Hongrie, par exemple, des appels restreints à manifestation d'intérêt, en deux phases, ont été organisés pour chaque programme annuel. Au cours de la première phase, une invitation à présenter une description générale de projets a été adressée directement aux autorités nationales compétentes, et les projets à mettre en œuvre dans le cadre du Fonds ont été sélectionnés par un comité d'évaluation indépendant. Après l'adoption du programme annuel, il a été demandé aux bénéficiaires sélectionnés de présenter une description plus détaillée de leur projet. Une méthode semblable, en deux temps, a été utilisée en Pologne. La Lituanie a établi la liste des bénéficiaires au stade de la préparation du programme pluriannuel et la sélection des projets a eu lieu après approbation du projet de programme annuel par la Commission. En Italie, afin de s'assurer la participation des différentes institutions publiques concernées, un groupe de rédaction composé de représentants de différents organes nationaux a été mis sur pied. Ce groupe de rédaction, agissant comme une assemblée collégiale, a analysé les propositions de projets soumises par les bénéficiaires potentiels et a conseillé l'autorité responsable quant à la sélection des actions. Ce modèle a également été choisi dans des pays auxquels des sommes moins importantes avaient été allouées, comme le Danemark, où un groupe de pilotage interministériel a participé à la sélection des projets.

### *5.1.3. Principaux bénéficiaires*

Dans le cadre des programmes annuels 2007, 2008 et 2009, les principaux bénéficiaires des projets ont été, de manière générale, des départements spécialisés et/ou des services dépendant des ministères de l'intérieur, comme les corps des gardes-frontières ou les

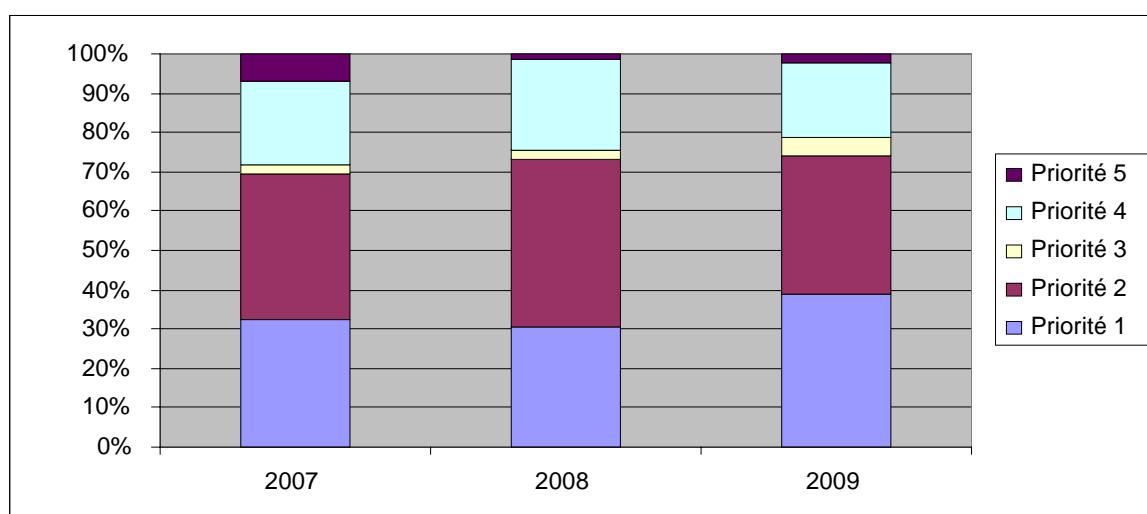
départements chargés de l'information et de la communication. Des projets ont en outre été menés par les services consulaires sous la houlette des ministères des affaires étrangères.

En fonction de leur structure nationale, certains États membres y ont associé d'autres organismes publics aux compétences plus spécifiques, comme l'office fédéral de la police judiciaire en Allemagne (responsable du SIS) ou l'administration des voies de navigation intérieure en Lituanie, qui est chargée de la surveillance de la partie septentrionale du lagon curonien, qui borde la Russie.

## 5.2. Aspects quantitatifs de la mise en œuvre par les États membres

### 5.2.1. Ventilation des ressources entre les cinq priorités de l'UE

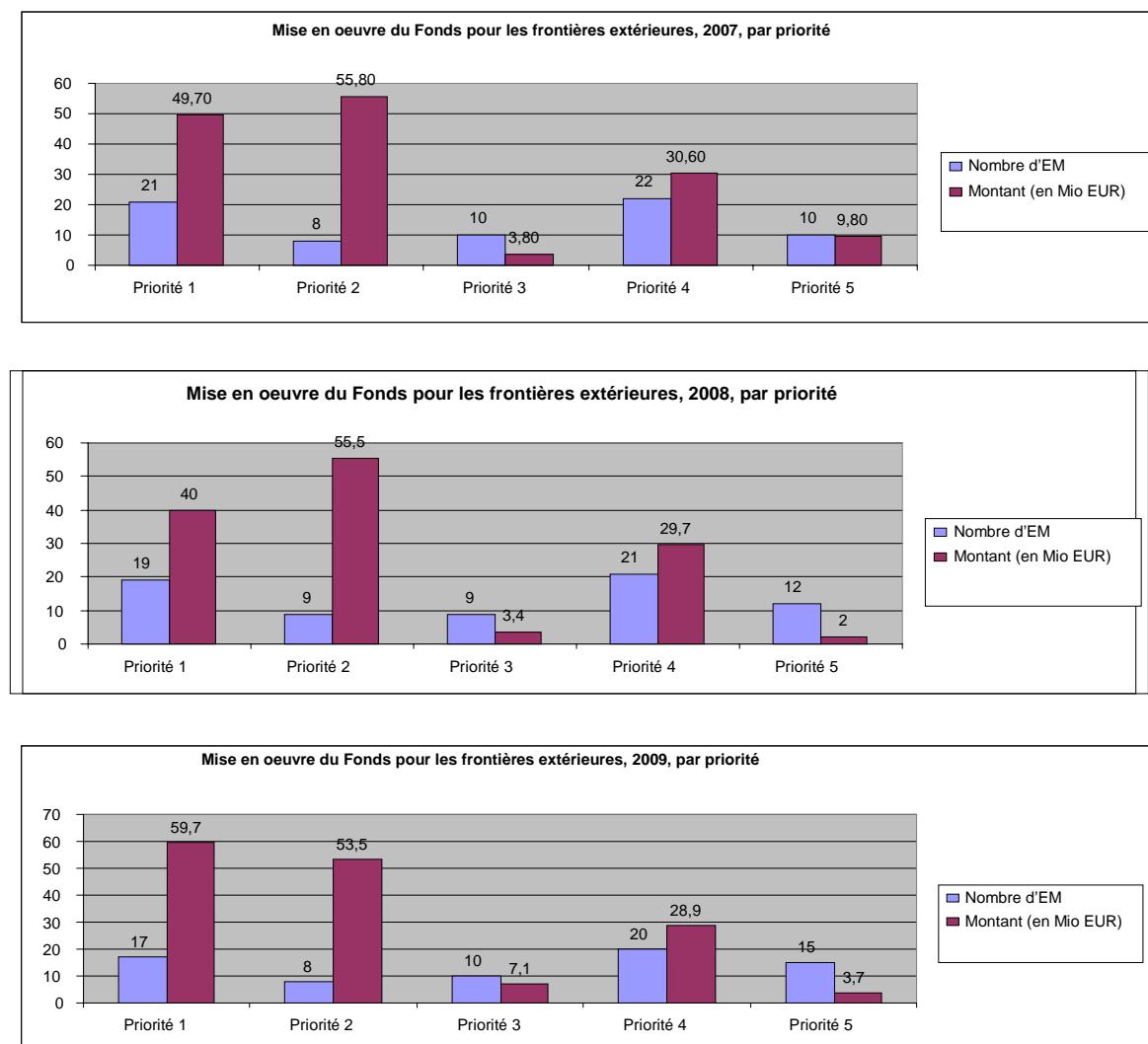
Graphique 4: Ressources de l'UE par priorité, 2007, 2008 et 2009



Les priorités 1 et 2 ont couvert 72 % des ressources allouées au titre du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2009, la priorité 4 a représenté 21 % des crédits disponibles et les priorités 3 et 5 respectivement 3 % et 4 %.

Conformément à la logique de programmation pluriannuelle des États membres, le choix des actions auxquelles des ressources ont été attribuées au cours des premières années de mise en œuvre du Fonds a été principalement déterminé par les besoins nationaux liés à la gestion intégrée des frontières, aux capacités de surveillance et aux systèmes VIS et SIS II (priorités 1, 2 et 4). Toutefois, avec le temps, l'accent a davantage été mis sur les actions visant à soutenir les procédures de délivrance des visas (priorité 3). Cette tendance s'est confirmée au cours des années de programmation suivantes, en 2010 et encore en 2011. Au fil des ans, plusieurs États membres ont pris des mesures liées à l'analyse des risques, à la formation des gardes-frontières et des services consulaires, ainsi qu'à des campagnes de sensibilisation et d'information dans le cadre de la priorité 5, même si les ressources consacrées à ce type de projets sont restées marginales dans l'ensemble et ont diminué au cours de la phase initiale de la mise en œuvre du Fonds.

**Graphique 5: 2007-2009 – Choix des États membres par priorité, pour chaque programme annuel**



Au fil des programmes annuels de 2007, 2008 et 2009, les priorités 1, 2 et 4 ont conservé le même niveau d'importance tant sur le plan des ressources allouées que sur celui du nombre d'États membres ayant entrepris des actions. Cela s'explique par le fait que ces priorités concernent principalement des investissements qui, par nature, exigent des projets pluriannuels. La sélection de tels projets dans le cadre de l'un des programmes annuels a donc, dans une certaine mesure, déterminé les choix effectués pour les programmes annuels suivants.

Le nombre d'États membres ayant mené des actions relevant de la priorité 3 est resté pratiquement inchangé, et ces États sont aussi restés plus ou moins les mêmes. Cela est sans doute dû en partie à la structure institutionnelle et au cadre stratégique des pays concernés. De tels projets exigent une étroite collaboration avec un autre organe, généralement le ministère des affaires étrangères. Dans certains pays, le partenariat est bien rodé et permet une coopération sans accroc, mais dans d'autres les choses semblent moins évidentes. Certains États membres ont décidé d'engager des moyens exclusivement nationaux pour les procédures liées à la délivrance des visas.

De manière générale, la priorité 5 gagne en importance, comme en témoigne le nombre croissant d'États membres qui la mettent en œuvre.

Au cours de la période de référence, tous les États membres ont entrepris des actions liées aux systèmes informatiques nécessaires dans le domaine de la gestion des frontières extérieures et des visas (priorité 4) et tous les États membres à l'exception du DK et du LU ont mis en œuvre des mesures visant l'établissement progressif d'une gestion intégrée des frontières (priorité 1). Des actions visant à renforcer les capacités de surveillance et à faire progresser la mise en place du système EUROSUR (priorité 2) ont été entreprises par 10 États membres, à savoir EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE et SI. Treize États membres ont consacré une partie de leurs programmes à des mesures liées aux procédures de délivrance des visas (priorité 3): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI et SE, et quinze États ont mené des actions de formation ou de sensibilisation (priorité 5): tous sauf CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT et SE.

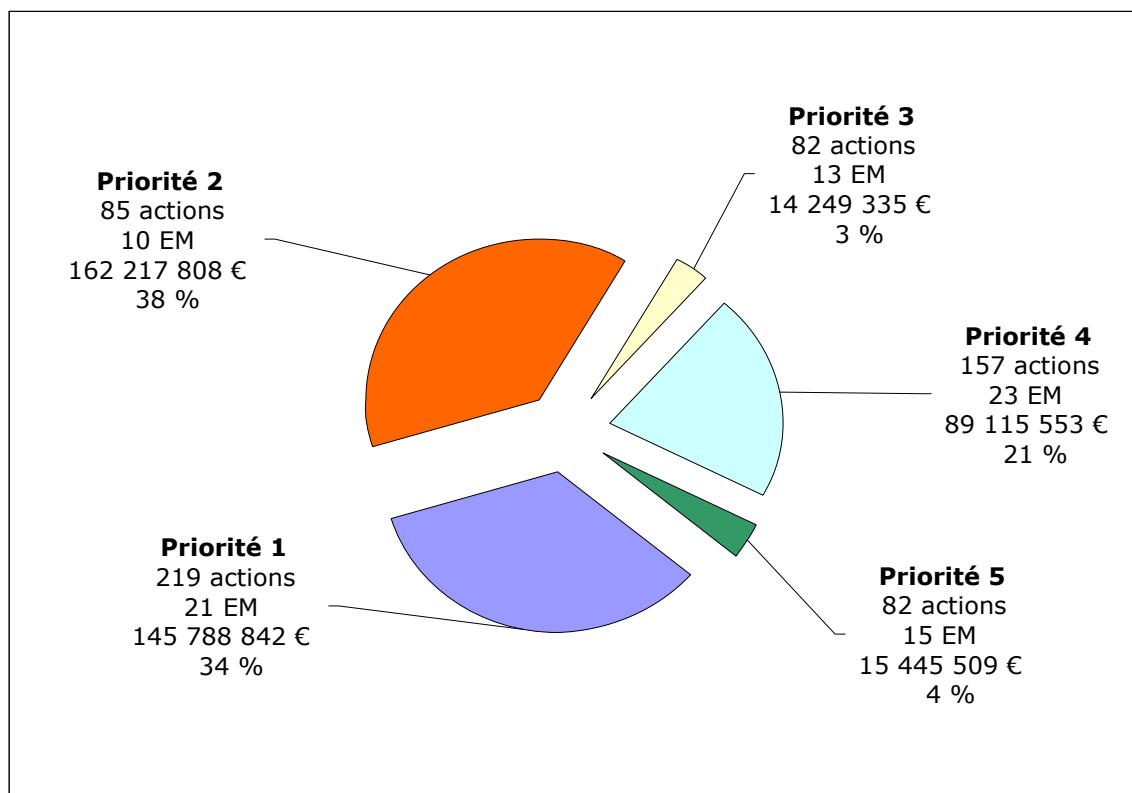
En ce qui concerne les variations dans le temps, la part du budget total est restée stable pour l'ensemble des priorités au cours des années de programmation, sauf pour la priorité 3, pour laquelle les montants alloués ont augmenté de manière sensible à partir de 2009, et pour la priorité 5, pour laquelle les montants étaient particulièrement élevés en 2007. Ce dernier élément peut s'expliquer en partie par un besoin accru de formation des services concernés au cours de la phase de lancement du Fonds.

### *5.2.2. Nombre d'actions*

Tableau 3: 2007-2009 – Nombre d'actions par priorité

	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3	Priorité 4	Priorité 5	Total 2007-2009
2007	76	27	32	57	25	<b>217</b>
2008	78	35	18	48	26	<b>205</b>
2009	65	23	32	52	31	<b>203</b>
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>85</b>	<b>82</b>	<b>157</b>	<b>82</b>	<b>625</b>

Graphique 6: 2007-2009 - Ventilation des ressources (UE) par priorité du Fonds



Sur le plan du nombre d'actions mises en œuvre, les priorités 1 et 4 dominent, avec un coût moyen par action comparable d'environ 600 000 EUR. Les priorités 3 et 5 sont caractérisées par un nombre similaire d'actions mises en œuvre, pour un coût moyen d'environ 180 000 EUR. Les actions mises en œuvre au titre de la priorité 2 ont nécessité une dotation moyenne de 2 000 000 EUR.

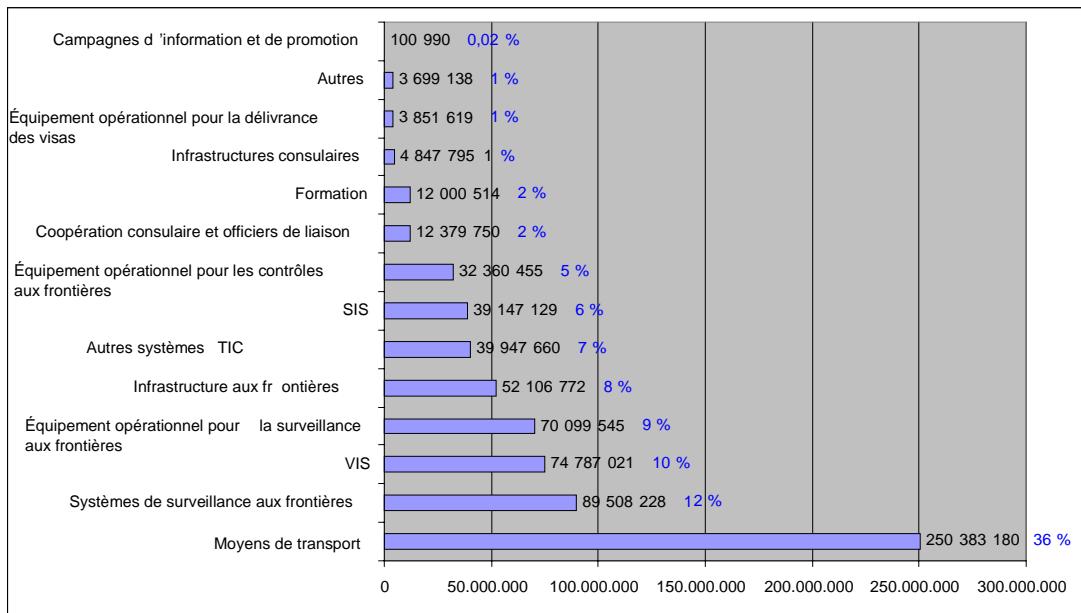
### 5.3. Aspects qualitatifs de la mise en œuvre par les États membres

#### 5.3.1. Catégories d'actions définies selon la typologie du Fonds

Les actions soutenues par le Fonds pour les frontières extérieures diffèrent de celles des autres Fonds relevant du programme général en ce qu'elles concernent principalement des investissements tangibles plutôt que des opérations et des mesures non contraignantes telles que des activités de conseil, des formations, etc. La Commission a donc mis au point un outil analytique pour les investissements réalisés au titre du Fonds, fondé sur les résultats produits. Cet outil permet une classification des actions par priorité. Pour la priorité 1, deux sous-catégories d'actions ont été définies: les actions liées aux vérifications (aux points de passage frontaliers) et les actions liées à la surveillance (le long des lignes frontalières). Pour chacune de ces sous-catégories, les catégories suivantes ont été définies selon le type de résultats produits: infrastructure, moyens de transport, équipements opérationnels et systèmes informatiques. La même logique a été appliquée à la priorité 2. Pour la priorité 3, les actions ont été classées dans les catégories suivantes: infrastructure, équipement, systèmes informatiques, coopération consulaire et déploiement d'officiers de liaison. La priorité 4 couvre les investissements relatifs aux systèmes SIS, VIS et autres systèmes informatiques

concernés. Enfin, pour la priorité 5, les principales catégories sont la formation et l'analyse des risques, auxquelles s'ajoutent les campagnes d'information et autres activités.

**Graphique 7: 2007-2009 - Ventilation des fonds (contribution de l'UE et ressources nationales) selon les résultats produits**



- Au cours des premières années de mise en œuvre du Fonds, **près de la moitié des ressources a été consacrée au renforcement des capacités de surveillance des frontières** (investissements dans divers moyens de transport 36 %, suivis par les systèmes de surveillance des frontières 12 % et l'équipement pour la surveillance des frontières 9 %).
- **Un quart des ressources a été consacré aux systèmes informatiques** (VIS 10 %, SIS 6 % et autres systèmes 7 %).
- **Moins d'un cinquième des ressources a été affecté au renforcement des points de passage frontaliers** (infrastructure aux frontières 8 %, équipement opérationnel pour les vérifications aux points de passage frontaliers 5 % et systèmes TIC pour les vérifications aux points de passage frontaliers 4 %).

### 5.3.2. Exemples de résultats obtenus

- L'acquisition de moyens de transport a principalement concerné des véhicules destinés à la surveillance des frontières: hélicoptères pour les patrouilles aériennes, bateaux pour la surveillance des frontières maritimes et véhicules terrestres pour la surveillance des frontières terrestres. Chypre a utilisé les ressources disponibles pour améliorer de manière significative ses capacités de surveillance: deux hélicoptères, deux patrouilleurs de taille moyenne et 40 véhicules terrestres ont été achetés dans le cadre des programmes 2007, 2008 et 2009. L'Estonie, la Finlande et l'Espagne ont également fait l'acquisition d'hélicoptères. Malte a remplacé ses bateaux existants par quatre nouveaux patrouilleurs dotés d'une plus grande capacité de patrouille en mer en termes de temps, d'équipement et d'équipage. La Grèce a investi dans un certain nombre de voitures et de motos pour effectuer des patrouilles sur routes dans

les zones frontalières. Des patrouilleurs ont été achetés par l'Allemagne, la Finlande, l'Espagne et l'Estonie. La Finlande a également fait l'acquisition d'aéroglisseurs, de véhicules et de bateaux capables de circuler par temps de gel. L'Espagne a acheté des avions à voilure fixe pour la surveillance maritime. La Hongrie a fait l'acquisition de plateformes flottantes mobiles pour le déploiement de bateaux patrouilleurs à faible tirant d'eau sur la rivière Tisza, le long de sa frontière avec l'Ukraine.

Une part marginale des moyens de transport a été acquise en vue d'un déploiement aux points de passage frontaliers pour renforcer les vérifications. On peut notamment citer l'achat programmé par la République tchèque d'un véhicule équipé d'un dispositif spécial de thermovision pour effectuer des patrouilles dans le périmètre de l'aéroport international de Prague (Ruzyně), ou les véhicules spéciaux tout terrain acquis par la Slovaquie en vue d'une collaboration étroite entre les gardes-frontières et les agents des douanes chargés des vérifications aux frontières.

- Systèmes de surveillance des frontières: investissements dans les composants nationaux du système européen de surveillance par la France, l'Espagne et Malte (voir ci-dessous).
- Les catégories VIS et SIS couvrent les investissements réalisés dans le matériel informatique et les logiciels, le développement de bases de données, l'adaptation et la maintenance des bases de données nationales, l'interconnexion et les essais ainsi que de l'équipement nécessaire pour saisir les données présentant un intérêt pour ces deux systèmes (dont les données biométriques). Le Danemark a consacré la majeure partie de ses programmes au système d'information sur les visas, tandis que les dépenses prévues dans les programmes du Luxembourg étaient exclusivement axées sur le système d'information Schengen. Tous les États membres ont utilisé le Fonds, dans une mesure plus ou moins large, pour améliorer leur niveau de préparation en vue de leur participation à ces deux systèmes.
- Équipement opérationnel pour la surveillance des frontières: achat de caméras thermiques, de jumelles de vision nocturne et de jumelles de longue portée (Grèce), navalisation d'hélicoptères, notamment en les équipant de treuils de secours, de dispositifs d'imagerie thermique et de projecteurs supplémentaires (Allemagne), achat de matériel radar et modernisation des connexions pour le transfert d'images (Finlande), installation dans les patrouilleurs et les hélicoptères de systèmes optroniques de pointe pour la surveillance des frontières maritimes (Espagne).
- Infrastructure aux frontières: investissements dans les aéroports et aux points de passage frontaliers terrestres. L'Allemagne a soutenu un projet pour le poste-frontière de Hambourg («Cruise Centre») et a investi dans l'aménagement de couloirs séparés pour les vérifications et dans la mise en place d'une signalisation appropriée à l'aéroport de Nuremberg. La France a créé une zone d'attente réservée aux mineurs non accompagnés à l'aéroport de Roissy.
- Systèmes TIC autres que le VIS et le SIS: projets liés au traitement de données relatives au trafic aérien et maritime, mise au point d'un système pour l'enregistrement et le transfert des données des passagers dans le secteur du transport aérien (Allemagne), développement d'applications informatiques pour la gestion des

données concernant les ressortissants des pays tiers non admis dans l'espace Schengen (France).

- Équipement opérationnel pour les vérifications aux frontières: équipement lié à l'introduction de procédures automatisées de contrôle aux frontières et de dispositifs de lecture des documents garantissant l'efficacité de la vérification de l'identité (voir ci-dessous). En outre, la République tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie et l'Espagne, ont, entre autres, fait l'acquisition de matériel moderne pour le contrôle des documents afin de faciliter les vérifications aux frontières et de lutter contre la falsification des documents.
- Au cours de la période de référence, en ce qui concerne la coopération consulaire et les officiers de liaison «immigration», les actions, mises en œuvre par la Belgique, la Finlande et l'Allemagne, ont exclusivement consisté dans le déploiement d'officiers de liaison «immigration», d'officiers de liaison pour les gardes-frontières et de conseillers en matière de documents dans les pays tiers.
- Infrastructures consulaires: actions visant à renforcer la sécurité des bureaux consulaires grâce à l'adaptation des infrastructures existantes, à l'installation de guichets pour la délivrance des visas, de portes de sécurité et de vitres à l'épreuve des balles pour la présentation de documents (Autriche, Hongrie et République tchèque) et amélioration des procédures de traitement des visas grâce à l'achat d'équipements opérationnels, de logiciels et de matériel informatique (Autriche, Finlande, Hongrie, République tchèque et Espagne).
- En outre, plusieurs séances de formation et séminaires à l'intention des gardes-frontières et du personnel consulaire – notamment des formations à l'utilisation d'équipements ou de logiciels particuliers, des ateliers sur l'acquis de Schengen et la fraude documentaire, des cours de langues axés sur le travail – ont été organisés par l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, la Finlande, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne.

### 5.3.3. *Exemples d'actions mises en œuvre dans des domaines spécifiques d'intervention du Fonds*

#### A. Sécurité des documents et lutte contre la fraude documentaire

La lutte contre la fraude documentaire est une préoccupation constante de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne les documents d'identité et de voyage. Tant le code frontières Schengen que le code communautaire des visas exigent des États membres qu'ils vérifient l'authenticité des documents d'identité et de voyage utilisés pour franchir les frontières ou présenter une demande de visa.

En outre, en vertu du règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «immigration», la collecte et l'échange d'informations sur les documents d'identité et de voyage faux ou falsifiés est l'une des tâches assignées aux officiers de liaison «immigration» en poste à l'étranger.

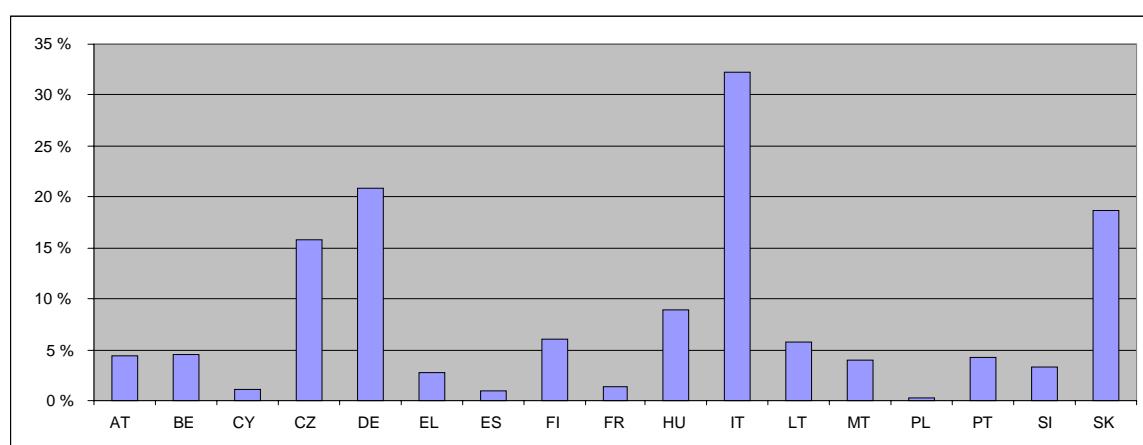
Un système européen d'archivage d'images (FADO) a été créé par une action commune adoptée par le Conseil le 3 décembre 1998 aux fins de l'échange, par voie informatique, des

informations dont les États membres disposent sur les documents authentiques et sur les faux. Le Conseil a invité les États membres à recourir autant que possible à ce système dans ses conclusions des 5 et 6 juin 2008.

Le Fonds pour les frontières extérieures aide les États membres à lutter contre l'utilisation de documents d'identité et de voyage faux ou falsifiés. Au cours de la période 2007-2009, 17 des 23 États membres ont entrepris des actions liées à cet objectif, engageant 8,7 % des ressources totales du Fonds disponibles pour cette période.

Parmi les pays qui ont consacré la part la plus importante de leur budget à la lutte contre la fraude, on peut citer l'Italie (32 %), l'Allemagne (21 %), la République slovaque (19 %) et la République tchèque (16 %). La Hongrie, la Finlande, la Lituanie, la Belgique, l'Autriche, le Portugal et Malte ont consacré entre 4 % et 10 % de leurs dotations annuelles à ce type de mesures.

**Graphique 8: 2007-2009 – Dotation budgétaire pour les actions de lutte contre la fraude documentaire, en pourcentage de la dotation totale du Fonds pour les frontières extérieures**



Avec 18 actions concernant la fraude documentaire pour les trois années concernées, l'Allemagne a mené le plus grand nombre d'actions dans ce domaine. En Italie, une part comparativement plus élevée du budget a été consacrée à un nombre d'actions plus restreint (quatre pour la période 2007-2009). La part tchèque du budget a été répartie entre six actions (deux pour chacune des années) et les efforts déployés par la Slovaquie pour lutter contre la fraude documentaire ne se sont traduits que par deux actions, dont une a bénéficié d'une part relativement importante de sa dotation comparativement modeste.

Les types d'actions suivants avaient pour objectif la détection précoce des documents falsifiés, afin d'empêcher ou de repérer toute entrée illégale dans l'espace Schengen:

- **achat d'équipement** pour les gardes-frontières et les consulats. Le matériel utilisé par les gardes-frontières au cours des contrôles de première et de deuxième ligne sert à la vérification de l'authenticité des documents de voyage. À titre d'exemple, l'Allemagne a équipé ses aéroports de dispositifs d'analyse des documents permettant la vérification des éléments de sécurité tant optiques et électroniques que biométriques. L'équipement installé dans les consulats au soutien de la procédure de délivrance des visas est constitué d'appareils tels que des dispositifs de saisie des données biométriques (scanners d'empreintes digitales, par exemple);

- **formation** du personnel consulaire et des agents chargés du contrôle aux frontières en matière de détection de documents faux ou falsifiés. La France a consacré des crédits à la formation dans le cadre des trois programmes, avec des mesures visant à apprendre au personnel des points de passage frontaliers à repérer les documents falsifiés et à utiliser l'équipement technique pour la détection des fraudes. La Finlande a intégré une formation à la détection de documents falsifiés dans la formation générale sur les questions d'immigration destinée au personnel consulaire. L'Allemagne a formé des agents de la police des frontières à la détection rapide des faux documents et a mené une action éducative auprès des conseillers en documents, renforçant leurs compétences en matière de communication et de relations interculturelles;
- déploiement de **conseillers en matière de documents** – ou d'officiers de liaison auprès des compagnies aériennes et d'officiers de liaison «immigration». En Belgique, en Allemagne et en Finlande, par exemple, des conseillers en matière de documents et des officiers de liaison ont été consultés et sont intervenus dans le cadre des formations à la reconnaissance de documents falsifiés et de la transmission d'informations liées à la fraude documentaire aux décideurs et aux employés des consulats des pays tiers, aux employés des compagnies aériennes et aux autorités chargées du contrôle aux frontières. En outre, des efforts ont été mis en œuvre pour améliorer la collaboration stratégique et opérationnelle entre les autorités et la police aux frontières, tant au sein des États membres qu'entre ces derniers et les pays tiers, en développant le réseau des officiers de liaison;
- développer l'utilisation et améliorer les données saisies dans le système **FADO** (faux documents et documents authentiques en ligne), un outil en ligne destiné à faciliter l'échange d'informations entre les États membres sur les fraudes documentaires détectées. BE, DE et PT ont consacré des ressources du Fonds pour les frontières extérieures à l'élaboration ou à l'extension de systèmes nationaux d'information et de vérification permettant de contrôler la validité des documents de voyage, connectés au système FADO. En ES et LT, des mesures ont été prises pour connecter les points de contact nationaux et les autorités compétentes au système FADO. Outre les États membres sélectionnés, quatre autres États (CZ, HU, MT et SK) ont également entrepris des actions relatives à la création de base de données et de systèmes d'information à connecter au système FADO, ainsi qu'à l'utilisation généralisée de FADO dans la lutte contre la fraude documentaire.

## B. Système d'information sur les visas

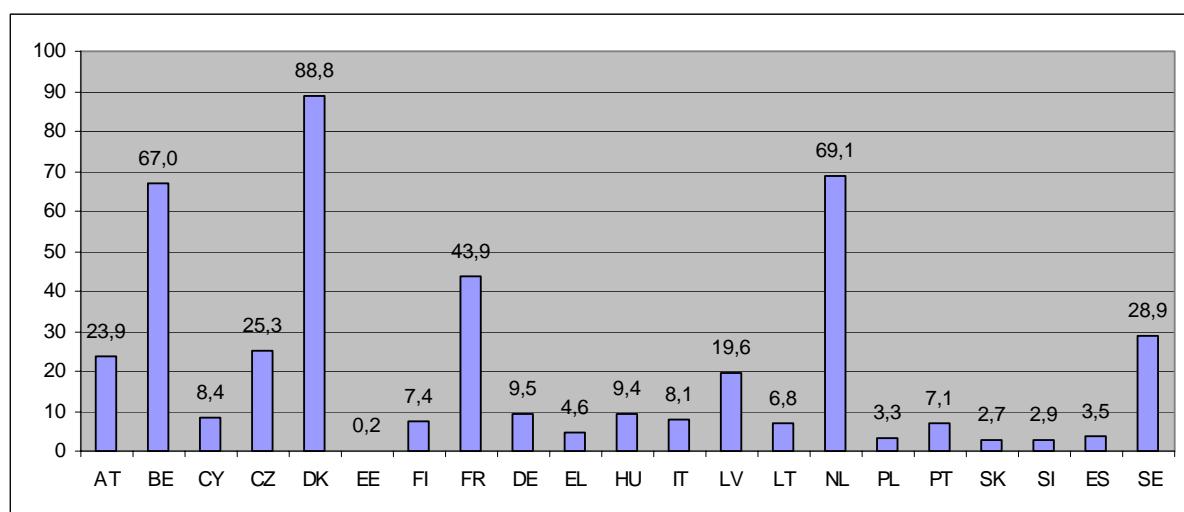
Le système d'information sur les visas (VIS) est un système d'échange de données sur les visas entre les États Schengen, et est donc avant tout un instrument destiné à soutenir de la politique commune en matière de visas. Il facilitera également les vérifications aux frontières extérieures et dans les États membres, ainsi que l'application du règlement de Dublin relatif à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Le VIS est une base de données européenne centrale, qui sera reliée aux systèmes nationaux des États membres pour permettre à leurs administrations chargées de la délivrance des visas et des contrôles aux frontières, ainsi qu'aux autres autorités compétentes, de saisir et de consulter les données relatives aux demandes de visas et aux décisions y afférentes. La décision 2004/512/CE du Conseil, portant création du VIS, définit son architecture et donne mandat à la Commission pour développer le VIS sur le plan technique, tandis que les systèmes nationaux doivent être

adaptés et développés par les États membres. Le VIS repose sur une architecture centralisée; il comprend un système d'information central, une interface dans chaque État membre qui assurera la connexion avec l'autorité centrale nationale de l'État membre et une infrastructure de communication entre le système central d'information sur les visas et les interfaces nationales. Le règlement n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil définit le cadre juridique du fonctionnement du VIS.

Le VIS devrait être opérationnel dès le 11 octobre 2011. Les trois premières régions dans lesquelles il sera déployé sont l'Afrique du Nord d'abord, puis le Proche-Orient et ensuite la région du Golfe. Un réseau de communication devrait en outre être mis sur pied afin de permettre un échange d'informations sécurisé entre les consulats.

Afin d'aider les États membres à développer leurs systèmes nationaux et à se conformer aux exigences du VIS dans le cadre de la politique commune des visas, le Fonds a financé les actions dans ce domaine à hauteur de 75 %. Les États membres y ont consacré près de 49 Mio EUR, soit 10 % du budget total du Fonds pour cette période. Tous les États membres à l'exception de la Slovénie et du Luxembourg ont entrepris des actions liées au déploiement du VIS dans le cadre de leurs programmes annuels 2007, 2008 et 2009.

**Graphique 9: 2007-2009 – Pourcentage du budget du Fonds pour les frontières extérieures<sup>10</sup> alloué aux actions relatives au VIS**



Le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique ont consacré la plus grande part de leur budget aux activités d'appui au déploiement du VIS. Le Danemark a consacré toutes ses actions, sauf une, au VIS dans le cadre des programmes annuels 2007, 2008 et 2009, et a pour ce faire engagé près de 90 % de ressources totales du Fonds. L'Estonie, avec 0,2 %, a consacré la plus petite part de ses ressources aux actions liées au VIS.

Les actions suivantes ont bénéficié d'un financement:

- Actions liées aux **bases de données nationales** et destinées à créer une interface pour la communication avec le système central (AT), à établir la connexion

<sup>10</sup> Les chiffres incluent l'assistance technique.

technique avec le CVIS (NL), à adapter les applications nationales existantes ou à en créer de nouvelles (comme l'application VISION en AT, VISABIO en FR, BELVIS en BE, NET-VIS en EL), à développer et tester les logiciels nécessaires pour la connexion au VIS (CY, DE, DK, FI, FR, SE) et à mettre sur pied un centre opérationnel pour le VIS (DK).

- Actions destinées à faciliter la **connexion des consulats**, parmi lesquelles: achat de matériel et de logiciels (IT), réinstallation et mise à niveau des postes de travail et des logiciels pertinents dans le domaine des visas pour toutes les autorités diplomatiques et consulaires (AT et SE), achat de systèmes de traitement des empreintes digitales et de dispositifs de saisie des données biométriques (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES et SI), extension du réseau des postes diplomatiques et consulaires pour la collecte de données biométriques (BE) et formation du personnel (FI, NL, SE).
- Actions destinées à faciliter la **connexion des points de passage frontaliers**, axées sur l'achat d'équipement pour la vérification des données (appareils fixes et mobiles pour le contrôle des empreintes digitales) et de dispositifs de saisie des données biométriques pour la délivrance des visas (BE, DE, FI, FR, HU, NL et PL), ainsi que sur la formation du personnel (PL).
- La Finlande a procédé à des préparatifs en vue du **remplacement du protocole VISION par le réseau de communication VIS Mail**. Il s'est agi notamment de la préparation de l'infrastructure des serveurs de messagerie SMTP, ainsi que de l'analyse, du développement et de l'essai de l'application nationale VIS-MAIL. L'Espagne a également investi dans le développement d'un système de communication sécurisé VIS-MAIL.

### C. Système européen de surveillance des frontières

Le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) est un mécanisme de partage de l'information et de coopération, qui permettra une collaboration entre les autorités nationales chargées du contrôle aux frontières et l'agence Frontex, sur les plans tactique, stratégique et opérationnel. Dès 2013, EUROSUR devrait fournir aux États membres situés aux frontières extérieures méridionales et orientales de l'UE un cadre opérationnel et technique qui leur permettra d'améliorer leur connaissance de la situation et leur capacité de réaction. Dans un premier temps, les systèmes de surveillance existant au niveau des États membres devront être interconnectés en un seul et unique système national; ensuite, des applications et outils communs au niveau de l'UE seront élaborés, et un cadre pour le partage de l'information sécurisé, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, sera mis en place. Les centres nationaux de coordination, qui permettent de rationaliser les activités de toutes les autorités nationales chargées de la surveillance des frontières, constitueront l'ossature du système.

Conçu comme un «système des systèmes», EUROSUR permettra un échange pratiquement en temps réel de données relatives à la situation aux frontières et contribuera dès lors à l'élaboration d'une réaction plus adaptée, plus efficace et plus coordonnée.

Le Fonds a produit des résultats tangibles en aidant les États membres à renforcer leurs capacités de surveillance maritime, dans la perspective de la mise en place d'un système de surveillance européen commun dans la Méditerranée et dans le proche Atlantique. Au cours

de la période de programmation 2007-2009, au titre de la priorité 2, l'Italie a consacré 86 %, l'Espagne 85 %, Malte 64%, la France 26 %, le Portugal 15 %, la Grèce et la Slovénie 2%, de sa dotation au renforcement des capacités de surveillance et, grâce à ces efforts, ces pays ont contribué au développement des composants nationaux du système européen de surveillance (EUROSUR), pour un montant total de 168 Mio EUR. Cette somme représente 32 % environ des ressources du Fonds pour cette période. Chypre et la Grèce ont en outre continué à investir d'importants montants pour améliorer leur capacité de surveillance des frontières maritimes au titre de la priorité 1.

Si la majorité des États membres concernés ont considéré la surveillance des frontières côtières comme faisant partie intégrante du renforcement général de la surveillance des frontières, la France et l'Espagne ont adopté ce que l'on pourrait appeler une «stratégie régionale» et ont mis en place un dispositif complet de surveillance des frontières. Le système espagnol SIVE (système intégré de surveillance extérieure) a été créé dans le but de «fermer la frontière méridionale de l'Union européenne», et vise en particulier à prévenir l'entrée clandestine de personnes ou de biens sur le territoire de l'UE par la côte espagnole. En France, le système de contrôle des frontières extérieures SPATIONAV fournit un cadre pour l'ensemble des activités et actions liées au contrôle des frontières maritimes. Alors que le déploiement du SIVE a débuté avant le programme 2007, le système français a été lancé parallèlement à ce dernier et a jusqu'ici connu trois phases de développement et d'extension, une au cours de chaque programme successif.

Les autres États membres riverains de la mer Méditerranée (CY, EL, IT, MT, PT et SI) ont également ciblé la surveillance des frontières maritimes, mais n'ont pas (encore) mis en place de systèmes spécifiques.

Les mesures mises en œuvre par les États membres au titre de la priorité 2, avec en ligne de mire le système Eurosur, sont les suivantes:

- poursuite du développement du **système intégré de surveillance extérieure (SIVE) en Espagne**, les autorités mettant en exergue les bénéfices accrus que procurerait une surveillance intégrée des frontières, en particulier dans le détroit de Gibraltar et au large des îles Canaries et des Baléares. Chaque déploiement de SIVE consiste en plusieurs stations équipées de radars et de capteurs optiques permettant de repérer et d'identifier les petites embarcations (bateaux à moteur et petites embarcations de pêche) avant qu'elles n'atteignent la côte. Les informations générales recueillies par chacune des stations sont transmises à un centre de commande et de contrôle qui les centralise et qui coordonne les opérations des unités terrestres, maritimes et aériennes. Outre l'appui au système de surveillance, le Fonds a servi à l'achat de deux avions à voilure fixe pour les patrouilles maritimes et la lutte contre de l'immigration clandestine (coût total: 24 Mio EUR), de plusieurs hélicoptères et bateaux de différents types et tailles, ainsi que de véhicules terrestres. L'Espagne a consacré au total près de 80 Mio EUR à cet objectif-clé dans le cadre des programmes annuels 2007, 2008 et 2009. Selon les autorités espagnoles, l'appui du Fonds a été déterminant pour la mise en œuvre rapide de ce système après la crise migratoire de 2006. Quatre ans après le lancement du SIVE, la pression migratoire aux frontières maritimes de l'Espagne a considérablement diminué;
- développement du réseau côtier pour la détection, l'identification et la localisation de navires, **SPATIONAV, en France**. Le système existant a été progressivement

renforcé dans le cadre des programmes 2007, 2008 et 2009; les zones couvertes ont été étendues et la capacité de détection améliorée, grâce à l'achat d'équipements de pointe comme des radars à haute fréquence ou du matériel de détection sur les phares, et à des investissements dans les systèmes de connexion de données. La France a consacré 10 Mio EUR à l'amélioration de SPATIONAV dans le cadre des programmes annuels 2007, 2008 et 2009;

- amélioration du **système de trafic maritime de la garde côtière en Italie**, grâce à l'installation d'équipements satellites et de systèmes de surveillance à infrarouge sur les bateaux. Parmi les principaux investissements réalisés, citons: l'amélioration des capacités de communication par satellite aux postes de mouillage terrestres; l'extension du réseau de radars de surveillance côtière afin de couvrir le centre et le nord de l'Adriatique, l'ouest de la Ligurie et l'ouest de la Sardaigne, afin de connaître précisément la situation maritime grâce aux images fournies par les radars et les caméras thermiques; la fourniture d'un logiciel commun, partagé et opérationnel, à l'ensemble des bureaux de la police territoriale et de la police aux frontières; la création d'une plateforme commune et partagée offrant les mêmes instruments efficaces et simplifiant la manipulation par l'utilisateur final; et l'installation de systèmes de communication par satellite et leur intégration à bord de bateaux patrouilleurs intervenant dans les opérations en mer. L'Italie a consacré 47 Mio EUR à ces actions dans le cadre des programmes annuels 2007, 2008 et 2009;
- un nouveau **système de communication interopérable** pour les forces armées chargées de la surveillance maritime à **Malte**, complété par l'arrivée de quatre nouveaux bateaux dotés d'une capacité accrue pour les patrouilles en mer, en termes de temps, d'équipement et d'équipage. Malte a consacré 17 Mio EUR au développement du système européen de surveillance dans le cadre des programmes 2007, 2008 et 2009;
- établissement d'un **centre national de coordination** (le centre trilatéral Dolga vas) par la **Slovénie**, destiné à faciliter la coopération des autorités nationales chargées du contrôle aux frontières extérieures (détection, identification et intervention). La Slovénie a consacré un budget de plus de 100 000 EUR à cet objectif. La Hongrie et l'Autriche collaborent à ce projet.

Par ailleurs, des mesures mises en œuvre au titre de la priorité 1 visaient également le renforcement de la surveillance maritime dans la Méditerranée:

- amélioration sensible des capacités de surveillance à **Chypre**, grâce à l'achat de deux hélicoptères et de deux bateaux patrouilleurs de taille moyenne équipés de systèmes d'observation fixes et transportables à monter sur les patrouilleurs, pour un montant total de 5,4 Mio EUR;
- amélioration de la capacité de surveillance des frontières en **Grèce** grâce à l'acquisition de divers moyens de transport (par exemple, un hélicoptère, des bateaux pour les patrouilles côtières) et d'équipements (jumelles de vision nocturne et jumelles de longue portée). Pour ces investissements, la Grèce a programmé près de 30 Mio EUR.

#### **D. Procédures automatisées de contrôle aux frontières**

Les vérifications aux frontières prévues par la législation actuelle peuvent être automatisées pour les citoyens de l'Union, pour autant qu'ils possèdent déjà un passeport électronique, qui contient les données biométriques de son titulaire (image faciale et, depuis 2009, empreintes digitales). Certains États membres ont déjà mis en place ce type de contrôle automatisé aux frontières, dont la première étape est le scannage du passeport. Le lecteur de passeport vérifie techniquement ses éléments de sécurité physiques, lit la zone lisible à la machine et vérifie l'authenticité du document. L'image faciale réelle (ou les empreintes digitales) du voyageur est ensuite comparée à celle qui est enregistrée sur la puce (ou parfois dans la base de données) afin de vérifier l'identité du voyageur. Des vérifications aléatoires sont effectuées dans le SIS et les bases de données nationales. Si les données correspondent et que le document de voyage est estimé authentique, la barrière automatique s'ouvre et le voyageur peut pénétrer sur le territoire des États membres; dans le cas contraire, le voyageur doit se soumettre à une vérification manuelle. Les autorités frontalières contrôlent l'ensemble du processus, y compris la correspondance des images faciales; elles peuvent surveiller plusieurs barrières en même temps. Le système présente de nombreux avantages, comme une plus grande sécurité, une économie de ressources, des franchissements des frontières plus fluides et une entrée des voyageurs facilitée.

À l'avenir, un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) permettrait d'élargir ce processus aux ressortissants des pays tiers. Aujourd'hui, les vérifications approfondies obligent les gardes-frontières à interroger le voyageur et à apposer manuellement un cachet sur son document de voyage. L'objectif serait de faciliter le franchissement des frontières extérieures pour les ressortissants des pays tiers qui effectuent des voyages fréquents vers l'espace Schengen et ont déjà été soumis à un examen préalable, tout en garantissant la cohérence générale de la politique de contrôle aux frontières de l'UE. Les ressortissants des pays tiers ayant accès au programme d'enregistrement des voyageurs pourraient avoir accès aux barrières automatisées lorsque celles-ci seraient disponibles aux points de passage frontaliers de l'espace Schengen.

Le Fonds a contribué à la mise en œuvre de projets novateurs en matière de développement, d'expérimentation et de mise en service de systèmes de contrôle automatisés dans les aéroports, pour le contrôle de certaines catégories de voyageurs, principalement des citoyens de l'UE détenteurs d'un passeport électronique, afin de pouvoir procéder à une vérification automatique du document de voyage, des empreintes digitales, de l'image faciale et de l'iris sans l'intervention des gardes-frontières qui contrôlent uniquement le processus.

Au cours de la période 2007-2009, 5,5 Mio EUR environ ont été consacrés à la mise en œuvre de projets pilotes, à l'expérimentation et à l'installation de l'équipement nécessaire aux procédures de contrôle automatisées en Allemagne, en Finlande, en France, aux Pays-Bas, au Portugal et en Hongrie:

- **La Finlande** a effectué en 2007 un test de marché sur la mise en œuvre des contrôles automatisés, qui a été suivi, en juillet 2008, d'un projet pilote, relatif aux contrôles automatisés des citoyens de l'UE, de l'EEE et de l'espace Schengen en possession de nouveaux documents de voyage biométriques à l'aéroport d'Helsinki-Vantaa. Le Fonds pour les frontières extérieures a cofinancé le test de marché et le projet pilote à

hauteur de 82 528 EUR. Au moment de la rédaction du présent rapport, trois barrières automatisées avaient été installées à l'aéroport d'Helsinki-Vantaa. Sur la base de l'expérience acquise pendant la phase pilote, il a été décidé de rendre le système opérationnel et d'éventuellement l'étendre à tous les grands points de passage des frontières extérieures terrestres. Il est prévu, à un stade ultérieur, d'équiper l'aéroport d'Helsinki-Vantaa de 15 barrières supplémentaires et d'en acquérir trois pour le port d'Helsinki.

- **La France** a mis en route le projet «**SAS PARAFES**», qui consiste en l'acquisition de SAS (portail électronique) et la mise en œuvre du système PARAFES de vérification automatique des documents des passagers arrivant aux aéroports français en provenance de pays extérieurs à l'UE. Avant ce projet, le ministère de l'intérieur avait mené un programme appelé PEGASE, dans le cadre duquel les empreintes digitales d'un certain nombre de voyageurs, qui s'étaient portés volontaires, étaient collectées et stockées dans le but d'accélérer le franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen. Avec la mise en œuvre du système PARAFES, ces voyageurs réguliers auront la possibilité de passer par des portails électroniques (SAS) et de bénéficier d'un contrôle automatisé en scannant leur passeport et ensuite leurs empreintes digitales. Le système PARAFES compare ensuite ces informations à celles qui sont enregistrées dans la base de données centrale, et permet au passager, une fois identifié, de franchir la frontière. Les prévisions financières pour l'ensemble du projet s'élèvent à 2 300 000 EUR au total pour l'achat, l'installation et l'équipement de 17 SAS.
- **Le Portugal** a réalisé un projet d'identification automatique des passagers détenteurs de documents de voyage (RAPID) avec pour objectif de rendre les contrôles des personnes plus rapides, plus sûrs et plus efficaces. Un système novateur de contrôle automatisé aux frontières de tous les adultes en possession d'un passeport électronique au sein de l'espace Schengen a été mis au point. Plus concrètement, le projet prévoit l'achat de 78 «VBeGates», des barrières automatiques permettant de contrôler les passagers en possession de documents de voyage biométriques. En mars 2007, 10 terminaux électroniques ont été achetés pour l'aéroport de Faro; en juillet de la même année, 68 autres ont été commandés pour les aéroports de Lisbonne, Funchal, Porto, Lajes, Ponta Delgada et Porto Santo. Le coût global du projet est de 3,5 Mio EUR, la contribution du Fonds état supérieure à 2 Mio EUR.
- Les **Pays-Bas** ont mené un projet consistant à acquérir, tester et installer des équipements et des programmes en vue de la mise en place de systèmes de contrôle automatisé, d'abord à l'aéroport de Schiphol et ensuite dans tous les ports et aéroports du pays. La contribution du Fonds au lancement de ce programme s'élève à 180 000 EUR, qui sont utilisés en partie pour définir pour les Pays-Bas une stratégie de contrôle automatisé aux frontières.
- Entre 2004 et 2007, l'**Allemagne** a mis en œuvre un projet pilote de contrôle biométrique automatisé aux frontières, basé sur la reconnaissance de l'iris, pour les passagers transitant par l'aéroport de Francfort-sur-le-Main. Étant donné les résultats positifs obtenus dans le cadre du projet pilote, il a été décidé de continuer à développer l'utilisation du contrôle automatisé dans les aéroports allemands de Francfort et de Munich, avec le concours du Fonds pour les frontières extérieures. Le

coût du projet pour la période 2007-2009 s'est élevé à plus de 700 000 EUR et a couvert, entre autres, l'achat de quatre barrières de contrôle automatisé.

- La Hongrie a mené une étude dans le but d'évaluer la faisabilité de l'installation d'un système de portail électronique à l'aéroport international de Ferihegy à Budapest. En venant observer et étudier les systèmes existant dans l'UE (Lisbonne, Helsinki et Francfort), les experts hongrois devaient évaluer les possibilités de mettre en place un système similaire dans leur pays. Les résultats de cette étude de faisabilité seront intégrés à un projet pilote pour l'établissement d'un tel système, à l'aéroport Ferihegy dans un premier temps, puis éventuellement, à plus long terme, dans l'ensemble des aéroports internationaux du pays. La somme allouée à ce projet au titre du Fonds s'est élevée à 14 400 EUR.

#### E. Système d'information Schengen (SIS II)

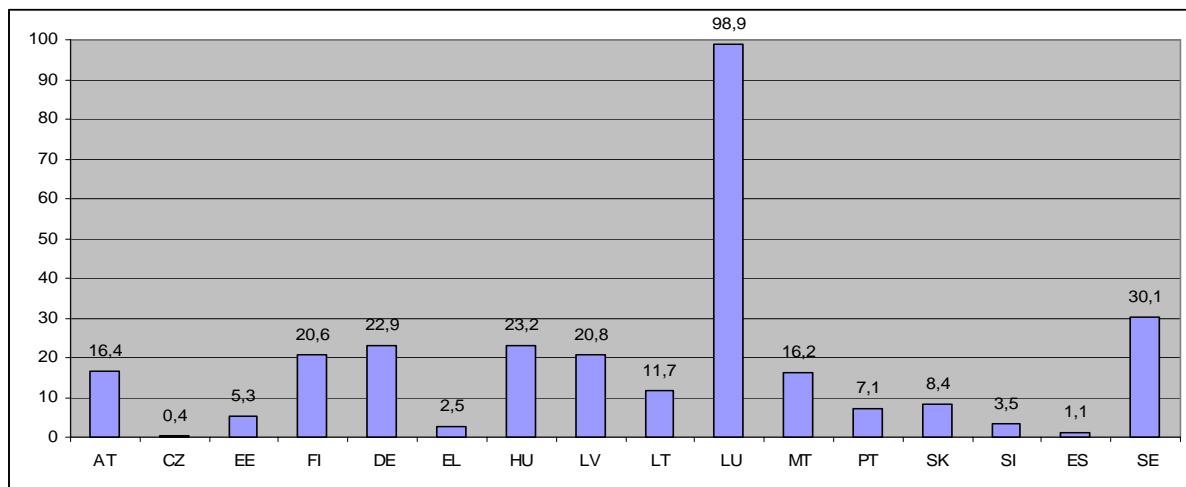
Le système d'information Schengen est une base de données permettant aux autorités compétentes de chaque État membre de consulter, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, des signalements sur des personnes ou des biens. Il constitue donc un outil de gestion essentiel pour la liberté, la sécurité et la justice dans l'espace Schengen sans frontières intérieures. Il a été établi à la suite de la convention de Schengen de 1990 relative à l'application de l'accord de Schengen de 1985, et est opérationnel depuis 1995. Étant principalement utilisé dans le cadre des vérifications aux frontières extérieures de l'UE, il contribue à la mise en œuvre des dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Le système est composé de systèmes nationaux (N.SIS) situés dans chaque État membre et d'un système central (C.SIS) qui rassemble toutes les informations des bases de données nationales.

L'établissement du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui remplace le système de la génération précédente, est nécessaire pour permettre l'intégration des nouveaux États membres qui adhèrent à l'espace Schengen ainsi que l'introduction de nouvelles fonctionnalités techniques. La décision 2001/886/JAI du Conseil et le règlement n° 2424/2001 du Conseil du 6 décembre 2001 relatifs au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération posent les fondements juridiques de ce dernier. Ils précisent que le système d'information Schengen, créé conformément aux dispositions du titre IV de la convention de Schengen de 1990, a été remplacé par le SIS II.

Le Fonds pour les frontières extérieures aide les États membres à élaborer les volets nationaux du SIS II en vue de la mise en service du système complet, prévue pour 2013.

En 2007, 2008 et 2009, 16 États membres (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES et SE) ont mené des actions liées au SIS, engageant un total de 25,5 Mio EUR, soit 5,5 % des ressources totales du Fonds allouées pour cette période.

**Graphique 10: 2007-2009 – Pourcentage du budget du Fonds pour les frontières extérieures<sup>11</sup> alloué aux actions relatives au SIS**



Au Luxembourg, le plus petit bénéficiaire, les fonds disponibles ont été exclusivement consacrés à la mise en œuvre de projets liés au SIS. D'autres États membres ont consacré une part significative de leur dotation au SIS: la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, la Lettonie et la Suède, qui ont engagé plus de 20 % de leur dotation pour cet objectif.

Les actions entreprises par les États membres ont été axées sur l'achat et l'adaptation du matériel informatique et des logiciels nécessaires (AT, DE, EL, HU, LU, LV et SI), le développement de nouvelles applications pour les autorités nationales compétentes (SE), l'amélioration des systèmes nationaux existants et la préparation de la migration vers le SIS II (AT, DE, EE, EL, ES, FI et HU), le développement du SISone4all comme étape transitoire avant le passage au SIS II (LT, LU, MT et SK), l'adaptation du système de gestion des tâches SIRENE (AT, EE, ES, HU et MT), les essais visant à préparer la migration vers le SIS II et la connexion des systèmes nationaux au C.SIS (AT et SI), et l'organisation d'ateliers et de formations à l'intention du personnel (CZ et EL).

## 6. ÉVALUATION PRÉLIMINAIRE GLOBALE DE LA MISE EN ŒUVRE

### 6.1. Évaluation par les États membres

#### 6.1.1. Les résultats obtenus

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. Le Fonds est apprécié pour son importante contribution aux efforts des États membres dans les domaines de la gestion intégrée des frontières, de la mise en œuvre de la politique commune des visas et des systèmes d'information à grande échelle, et il a aidé à atténuer les effets des contraintes budgétaires imposées dans ces domaines du fait d'une situation économique défavorable. Les États membres soulignent qu'en égard aux mesures d'austérité adoptées par les autorités budgétaires nationales, certaines actions n'auraient pas

<sup>11</sup> Les chiffres incluent l'assistance technique.

pu être mises en œuvre ou n'auraient pas été menées à bien en temps voulu sans la contribution financière du Fonds.

Les États membres apprécient en particulier la possibilité de cofinancer des **projets novateurs tels que la mise en œuvre de technologies de pointe** (notamment les dispositifs fixes et mobiles pour les vérifications et la surveillance des frontières, les procédures de contrôle automatisées) et de renforcer leurs capacités de surveillance et de réaction aux frontières externes aériennes, terrestres et maritimes (systèmes de surveillance par télévision en circuit fermé, moyens de transport, systèmes de communication interopérables). Ces mesures se sont traduites par une **gestion des flux de passagers plus efficace en termes de coûts, sans préjudice pour la sécurité**.

#### *6.1.2. Les obstacles rencontrés au cours de la mise en œuvre*

Si la plupart des États membres se sont dits satisfaits des résultats obtenus grâce à la contribution du Fonds, nombre d'entre eux ont souligné les difficultés rencontrées au cours de sa mise en œuvre et ont suggéré une simplification du cadre réglementaire.

Tout d'abord, les deux premières années ont été caractérisées par un certain degré d'incertitude et des retards dans l'adoption du cadre réglementaire et des programmes annuels. Pour la plupart des États membres, les programmes 2007 et 2008 n'ont été approuvés qu'à la fin de l'année 2008, ce qui a raccourci le délai de mise en œuvre des projets. Deuxièmement, les règles relatives à l'éligibilité des dépenses ont été jugées complexes et lourdes. En outre, étant donné que les programmes sont établis sur une base annuelle, mais que les actions peuvent être réalisées dans un délai de deux ans et demi, la période de mise en œuvre d'un programme annuel empiétait sur la période de préparation du programme de l'année suivante et sur l'établissement des rapports concernant le programme de l'année précédente. De plus, si un programme nécessitait d'être révisé, un document modifié devait être rédigé et présenté dans un certain délai. Les États membres ont trouvé extrêmement difficile de se conformer à ces exigences tout en déployant les ressources disponibles pour accomplir les tâches de planification, d'établissement de rapports et de gestion pour plusieurs programmes en même temps. L'organisation de ces obligations cumulées a été perçue comme exigeante et nécessitant une charge de travail considérable dans des délais serrés.

Outre ces difficultés et retards initiaux, le principal obstacle à une mise en œuvre en temps utile des actions financées par le Fonds tient aux procédures d'appel d'offres. Les procédures en question nécessitent une planification anticipée, des consultations internes avec d'autres organismes publics concernés et, parfois, leur consentement. Ces procédures comportent généralement plusieurs étapes, plus ou moins nombreuses selon le cadre juridique national. Le résultat final peut ne pas être satisfaisant, ou il peut être nécessaire de suspendre, de reporter ou d'annuler le projet, ou d'en modifier la portée. Plusieurs États membres se sont heurtés à ce type de difficultés, avec des répercussions négatives potentiellement graves sur leur consommation du budget. Dans certains cas, les difficultés sont survenues après la procédure d'appel d'offres et ont été causées par des retards et autres problèmes de calendrier liés à la livraison et à la vérification de l'équipement ainsi qu'aux services de contractants externes (à l'étranger). Dans un petit nombre de cas, il est apparu à un stade ultérieur que les coûts de mise en œuvre étaient soit plus faibles, soit plus élevés que prévu, ou qu'il existait des coûts inéligibles recensés pendant la mise en œuvre.

Pour les pays qui ne font pas partie de la zone euro, les facteurs économiques et financiers influençant les taux de change ont entraîné des modifications des budgets initialement prévus.

Face à ces difficultés, les États membres ont logiquement eu recours à la possibilité de réviser les programmes annuels afin de garantir une absorption optimale des ressources. Au cours de la période de référence, 15 États membres (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE et SI) ont présenté au total 43 demandes de révision des programmes annuels 2007, 2008 et 2009, parmi lesquelles 39 ont nécessité une décision officielle de la Commission (8 pour le programme 2007, 14 pour le programme 2008 et 17 pour le programme 2009).

La révision des programmes annuels a permis aux États membres d'adapter leur programmation en fonction de l'évolution de la situation, en tenant compte des événements inattendus et des difficultés rencontrées. Elle a, cependant, accru la charge de travail administrative.

Plus encore peut-être que d'autres programmes de financement, ce Fonds, qui est mis en œuvre presque exclusivement selon la méthode du maître d'œuvre par un nombre limité d'organismes publics, offre aux États membres une grande flexibilité pour adapter leurs programmes en remplaçant certaines actions par d'autres projets en cours, présentant également un intérêt pour les stratégies nationales définies dans les programmes pluriannuels.

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. Ces initiatives ont été entreprises en collaboration avec les États membres, qui ont confirmé que ces changements amélioreraient la gestion et l'exécution des actions en permettant une mise en œuvre satisfaisante de nombreux projets.

## **6.2. Évaluation par la Commission des réalisations du Fonds**

Après avoir examiné les rapports des États membres, et compte tenu d'autres informations provenant notamment des missions d'observation, 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. Comme l'illustre le point 5.3.3, le Fonds a **activement participé à l'essor d'importants projets et initiatives 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» pour l'avenir, notamment en ce qui concerne la possibilité d'appliquer ces systèmes aux ressortissants des pays tiers. 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 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:

- tout d'abord, grâce aux investissements dans les systèmes de communication nationaux, l'infrastructure aux points de passage frontaliers, l'équipement de pointe pour les vérifications aux frontières et la surveillance des frontières, les moyens de transport et la formation des gardes-frontières, 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**;
- ensuite, 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 complétant les sources de financement nationales, s'est révélé crucial pour la mise en œuvre de ces projets informatiques communs;
- enfin, 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.

Le succès du Fonds s'explique en partie par sa spécificité. Il se caractérise par un **champ d'application limité** et concerne des activités mises en œuvre aux frontières extérieures physiques ou liées à la délivrance des visas. Cela exclut de nombreuses mesures entreprises par les États membres dans le cadre d'une gestion des frontières à quatre niveaux, telles que des activités à l'intérieur du territoire Schengen (activités de patrouille à l'intérieur du pays, contrôles des personnes en dehors des points de passage frontaliers). De même, les activités relatives au contrôle de la migration, à l'amélioration de la sécurité maritime et à la gestion du trafic ainsi qu'à la sécurité générale dans les aéroports n'entrent pas dans le champ d'application du Fonds. Cette caractéristique permet au Fonds de cibler l'allocation de ses ressources et d'éviter leur fragmentation, ce qui implique aussi la nécessité de vérifier

minutieusement les actions envisagées afin de s'assurer qu'elles entrent bien dans son champ d'application spécifique.

Dans la même veine, l'équipement, les moyens de transport et les systèmes informatiques achetés grâce à la contribution du Fonds peuvent souvent être déployés à **des fins multiples** (comme les vérifications des marchandises aux frontières, la lutte contre la contrebande et la criminalité environnementale, les activités de recherche et de sauvetage en mer). En regard au champ d'action limité du Fonds, une répartition des ressources est nécessaire dans de nombreux cas, ce qui exige l'établissement de statistiques supplémentaires et complique la gestion des actions. En résumé, ces activités de gestion et de contrôle resteront le corollaire indispensable d'un programme de financement de cette nature. Cette situation peut encore être compliquée par la structure organisationnelle des États membres lorsque, par exemple, les gardes-frontières font partie des forces de police et/ou assurent d'autres fonctions (y compris liées aux douanes).

## 7. OBSERVATIONS FINALES

### 7.1. Recommandations pour la fin de la période pluriannuelle

Le présent rapport porte sur les trois premières années de programmation, des rapports finaux n'étant disponibles que pour un seul programme annuel. Le moment de sa présentation a été choisi: destiné à aider le Parlement européen et le Conseil à élaborer le prochain cadre financier pluriannuel, ce rapport ne vise pas à fournir une évaluation complète et finale.

Les résultats de ces trois années ne sont pas nécessairement représentatifs. Les premiers programmes annuels ont été élaborés et mis en œuvre dans un laps de temps très court, avec peu d'expérience d'instruments similaires. Près de 30 % des ressources du Fonds ont été mises à disposition pour cette période, et les 70 % restants seront alloués aux quatre programmes annuels suivants.

#### 7.1.1. Une utilisation du Fonds plus stratégique

L'exercice de programmation 2010 a été nettement plus rapide. Grâce à l'expérience acquise au cours de la première phase, et ayant tiré parti des modifications apportées aux modalités de mise en œuvre ainsi que de l'augmentation sensible des dotations annuelles, les États membres devraient faire le meilleur usage possible des crédits au cours de la période 2010-2013. À cette fin, à partir de 2011, ils sont 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 telles que définies dans le programme de Stockholm, qui sont essentielles à une gestion efficace des flux migratoires dans l'ensemble de l'espace Schengen.

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 cinq objectifs stratégiques 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.

#### *7.1.2. Renforcer l'approche stratégique grâce à une planification pluriannuelle judicieuse*

Le Fonds, qui a été conçu comme un instrument de renforcement des capacités, vise essentiellement à cofinancer l'achat, la mise à niveau, le développement, l'installation et la rénovation d'infrastructures, de systèmes informatiques, d'équipements et de moyens de transport. Les actions de renforcement des capacités ciblent principalement les **mesures à long terme**, qui, en règle générale, ne présentent pas les caractéristiques typiques des projets mis en œuvre dans un laps de temps limité. **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.

#### *7.1.3. Compléter le renforcement des capacités par un soutien opérationnel, si nécessaire*

Les actions visant à entretenir les équipements ou à mener des opérations (de surveillance) proprement dites n'ont pas été introduites dans les programmes annuels. Elles font en principe partie des **activités de routine** au niveau des États membres.

Toutefois, la Commission reconnaît que dès que les cinq 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 menés au titre du Fonds ou, pour certains pays, de la facilité Schengen. Cela vaudrait également en cas d'urgence. De telles actions viendraient également étayer la conception selon laquelle les États membres qui sécurisent les frontières extérieures fournissent un service public dans l'intérêt et au nom des autres États membres.

### **7.2. Préparation de la première évaluation ex post (2012)**

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.

Les préparatifs pour cet exercice sont en cours. Malheureusement, on ne peut raisonnablement attendre des États membres qu'ils fassent rapport des résultats du programme annuel 2010 avant le 30 juin 2012, comme le prévoit l'acte de base, puisque la période d'éligibilité

pour 2010 court jusqu'à la seconde moitié de 2012. Afin d'être en mesure de fournir des données complètes sur le programme 2010, les États membres auront jusqu'à la fin du mois d'octobre 2012 pour présenter leur contribution.

Pour compléter le présent rapport intermédiaire, l'évaluation ex post pour 2007-2010 pourrait dresser un tableau d'ensemble plus complet des interventions du Fonds au niveau national et au niveau de l'UE, en ce qui concerne ses réalisations, ses résultats et son incidence générale sur le développement de la politique de gestion des frontières et de la politique des visas dans les États membres. À cette fin, ses objectifs généraux seraient les suivants:

- recenser les résultats découlant des réalisations du Fonds pour la gestion des flux migratoires aux frontières et dans les consulats, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les investissements de l'UE dans l'infrastructure, l'équipement, les moyens de transport, les systèmes informatiques et la formation ont contribué au renforcement de la capacité générale des États membres en matière de vérifications aux frontières, de surveillance, de vérifications préalables à l'entrée et de procédures de délivrance des visas;
- établir une distinction claire entre les résultats obtenus, d'une part, en ce qui concerne l'organisation des missions de service public relevant du contrôle aux frontières et de la politique des visas et, d'autre part, en ce qui concerne l'entrée sur le territoire de l'UE des voyageurs et des demandeurs de visa;
- évaluer la mesure dans laquelle l'intervention du Fonds a contribué à prévenir les entrées et les séjours illégaux par l'intermédiaire de chaque système national de gestion des frontières et des visas, compte tenu de la stratégie définie dans le programme pluriannuel, des objectifs nationaux spécifiques et de l'évolution des flux migratoires influençant le système;
- évaluer la mesure dans laquelle l'intervention du Fonds a contribué à l'application de la législation de l'Union, y compris le code frontières Schengen et le code des visas, ainsi qu'au développement de projets spécifiques de l'UE comme le VIS et le SIS II;
- et enfin, mesurer les résultats obtenus au regard du rapport entre les ressources de l'Union allouées au titre du Fonds et les contributions nationales totales (financières et autres) et recenser tout autre facteur pertinent ayant eu une incidence sur l'intervention.