FR 2021

08

Rapport spécial

Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures:

pas assez efficace jusqu'ici

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - XII
Introduction	01 - 13
Étendue et approche de l'audit	14 - 20
Observations	21 - 84
Les informations dont dispose Frontex et ses activités de lutte contre l'immigration illégale sont insuffisantes	21 - 60
Le cadre pour l'échange d'informations présente des lacunes et des incohérences	23 - 30
Les activités de Frontex n'étaient pas suffisamment développées pour apporter un soutien efficace aux États membres/pays associés à l'espace Schengen	31 - 53
Frontex n'a pas fourni d'informations sur l'impact ou le coût de ses activités	54 - 60
Frontex ne soutient pas efficacement la lutte contre la criminalité transfrontalière	61 - 72
Un cadre adéquat pour l'échange d'informations visant à soutenir la lutte contre la criminalité transfrontalière reste à mettre en place	63 - 65
Le soutien de Frontex à la lutte contre la criminalité transfrontalière est limité	66 - 72
Frontex n'est pas encore prête à mettre en œuvre efficacement son mandat de 2019	73 - 84
Frontex ne s'est pas encore adaptée aux exigences de son mandat de 2016	74 - 77
Le mandat de 2019 prévoit une augmentation rapide et exponentielle des ressources de Frontex	78 - 81
Il existe un risque que Frontex n'obtienne pas les informations nécessaires au développement de ses activités de lutte contre la criminalité transfrontalière	82 - 84
Conclusions et recommandations	85 - 101

Annexes

Annexe I – Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes – Informations complémentaires sur les mandats de 2016 et 2019

Annexe II – Réponses des États membres au questionnaire de la Cour

Annexe III – Mise en œuvre d'Eurosur par les 30 États membres/pays associés à l'espace Schengen

Annexe IV – Activités liées aux opérations maritimes

Acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Réponses de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I La convention de Schengen a édifié un espace unique de circulation sans contrôles aux frontières intérieures. La surveillance et le contrôle des frontières extérieures sont essentiels à la libre circulation des personnes et des marchandises au sein de cet espace. Ils visent en outre à garantir la sécurité intérieure et à prévenir les menaces potentielles aux frontières.

II Créée en 2004, Frontex est devenue, avec l'adoption du règlement (UE) 2016/1624, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Son mandat initial a été considérablement élargi, ce qui lui a donné les moyens de faciliter la gestion européenne intégrée des frontières extérieures de l'UE, dont les États membres restent responsables.

III À peine trois ans plus tard, le règlement (UE) 2019/1896 a renforcé les compétences de Frontex, qui est ainsi passée d'un rôle de soutien et de coordination à un rôle opérationnel. Il prévoit une augmentation exponentielle des ressources: mise en place d'un contingent permanent de 10 000 membres de personnel opérationnel d'ici 2027 et mise à disposition d'un budget moyen de 900 millions d'euros par an.

IV Nous avons cherché à déterminer si Frontex avait exercé de manière efficace quatre de ses six activités principales afin de contribuer à la mise en œuvre d'une gestion européenne intégrée des frontières, aidant ainsi les États membres à prévenir et détecter l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et à réagir en conséquence. Nous avons également examiné dans quelle mesure Frontex était préparée à remplir le nouveau mandat élargi qui lui a été conféré en 2019. C'est la première fois que nous nous penchons sur la manière dont Frontex mène à bien les activités définies dans le règlement de 2016. Notre rapport arrive à point nommé étant donné que la dernière évaluation externe de l'Agence a été publiée en juillet 2015 et que le règlement (UE) 2019/1896 a été approuvé sans réaliser d'analyse d'impact. L'audit a porté sur la période allant de fin 2016 (date d'entrée en vigueur des nouvelles responsabilités de Frontex) à février 2020.

V D'une manière générale, nous avons constaté que le soutien apporté par Frontex aux États membres de l'UE/pays associés à l'espace Schengen dans la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière n'était pas suffisamment efficace. Nous avons observé que Frontex ne s'était pas pleinement acquittée du mandat qui lui a été confié en 2016, et nous avons mis en évidence plusieurs risques liés à son mandat de 2019.

VI Nous avons noté que, bien qu'un cadre fonctionnel pour l'échange d'informations ait été mis en place pour soutenir la lutte contre l'immigration illégale, il ne fonctionnait pas suffisamment bien pour fournir un tableau exact, complet et actualisé de la situation aux frontières extérieures de l'UE. Un cadre adéquat pour l'échange d'informations aux fins de la lutte contre la criminalité transfrontalière n'a pas encore été institué. Cela affecte la capacité de Frontex et des États membres à surveiller les frontières extérieures et, le cas échéant, à réagir rapidement aux menaces détectées.

VII Frontex a éprouvé des difficultés à utiliser les rapports établis par les autorités nationales chargées du contrôle des frontières dans le cadre du système européen de surveillance des frontières. Il existe par ailleurs des contraintes juridiques liées à l'exploitation des données figurant dans les systèmes paneuropéens aux fins de l'analyse des risques. En outre, l'Agence n'est pas à même d'appliquer le modèle d'analyse commune et intégrée des risques utilisé par la plupart des États membres.

VIII Bien que les États membres soient tenus de fournir à Frontex les informations dont elle a besoin, des problèmes récurrents liés à l'exhaustivité et à la qualité des données entravent le processus de collecte mené dans le cadre de son évaluation de la vulnérabilité.

IX En ce qui concerne les opérations conjointes, le déploiement des ressources visant à prévenir, détecter et cibler la criminalité transfrontalière est encore insuffisant dans le cadre des activités quotidiennes de Frontex. Étant donné qu'elle manque de données sur les performances et les coûts réels, ses rapports opérationnels ne permettent pas d'informer correctement les décideurs.

X Frontex n'a pas pris les mesures nécessaires pour adapter son organisation de manière à pouvoir mener à bien le mandat qui lui a été confié en 2016. Nous avons relevé des lacunes au niveau, d'une part, de la planification des ressources humaines dans les unités chargées de l'analyse des risques et de l'évaluation de la vulnérabilité, ainsi que, d'autre part, de la communication entre les unités couvertes par l'audit. Ces lacunes représentent un risque majeur pour l'efficacité du nouveau rôle opérationnel de l'Agence.

XI Enfin, nous considérons qu'il existe un risque important que Frontex éprouve des difficultés à s'acquitter du mandat qui lui est dévolu par le règlement (UE) 2019/1896. L'augmentation exponentielle des ressources mises à disposition a été approuvée alors que les besoins et l'impact sur les États membres n'avaient pas été quantifiés, et que les activités de Frontex n'avaient pas été évaluées depuis 2015.

XII Sur la base de ces conclusions, nous adressons les recommandations spécifiques suivantes à Frontex et à la Commission:

— améliorer le cadre pour l'échange d'informations et le tableau de situation européen;

— actualiser et appliquer le modèle d'analyse commune et intégrée des risques, et garantir l'accès à d'autres sources d'informations;

— développer le potentiel de l'évaluation de la vulnérabilité;

— améliorer la réponse opérationnelle de Frontex;

— relever les défis que présente le nouveau mandat de Frontex.

Introduction

01 L'entrée en vigueur de la convention de Schengen en 1995 a entraîné la suppression des frontières intérieures et la mise en place de l'espace Schengen pour la circulation libre et sans restriction des personnes. Cet espace comprend actuellement 26 pays européens[1].

02 Dans les conclusions du sommet de l'UE qui s'est tenu à Laeken en décembre 2001, les États membres ont déclaré ce qui suit: «Une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains. Le Conseil européen demande au Conseil et à la Commission de définir les mécanismes de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures et d'étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créé un mécanisme ou des services communs de contrôle des frontières extérieures.»[2]

03 Afin de mettre en œuvre la gestion européenne intégrée des frontières, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont institué Frontex[3] en 2004[4]. L'Agence a été créée en partant du principe que la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures est partagée avec les États membres, et ce postulat n'a pas changé au fil des modifications ultérieures du règlement fondateur de Frontex.

04 Le mandat initial de l'Agence visait à renforcer et à soutenir la coopération interservices et opérationnelle entre les agences de contrôle aux frontières des États membres, ainsi qu'à élaborer et à promouvoir des politiques communes en matière de formation, d'évaluation des risques et d'opérations conjointes. C'est pourquoi elle s'appelait à l'origine l'«Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne».

---

[1] À savoir 22 États membres de l'UE (la Belgique, la Tchéquie, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède) ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

[2] Conclusions de la présidence, Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, point 42 (SN 300/1/01 REV 1).

[3] Frontex tire son nom de la contraction de l'expression «frontières extérieures».

[4] Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 (JO L 349 du 25.11.2004, p. 1).

05 Le règlement fondateur de Frontex a été modifié à quatre reprises: en 2007[5], en 2011[6], en 2016[7] et en 2019[8]; chacune de ces modifications a progressivement élargi le mandat, les fonctions et le budget de l'Agence (ce dernier est passé de 19 millions d'euros en 2006 à 330 millions d'euros en 2019).

06 Dans le cadre de la première modification en 2007, le mandat initial de l'Agence a été élargi au moyen du règlement «RABIT» (*Rapid Border Intervention Teams*), ce qui lui a permis de déployer des équipes d'intervention rapide aux frontières des États membres. Il s'agissait pour ces équipes d'intervenir, pour une période limitée, à la demande de tout État membre faisant face à une situation présentant un caractère urgent et exceptionnel et résultant d'un afflux massif de migrants passant par des canaux irréguliers. Ce fut la première référence à l'«immigration», un phénomène qui n'est pas mentionné dans le règlement de 2004.

07 En 2011, l'augmentation des flux migratoires en Méditerranée causée principalement par la survenance d'événements politiques en Afrique du Nord, alliée à des faiblesses et à des limitations sur le plan opérationnel au niveau de l'Agence, ont conduit à la deuxième modification de son acte fondateur. Les principaux changements concernaient la gestion des systèmes d'information par Frontex, également dans le cadre du système européen de surveillance des frontières, un renforcement du rôle de coordination pour les opérations de retour conjointes, les opérations conjointes et les projets pilotes, ainsi qu'une nouvelle possibilité pour Frontex d'acquérir des équipements elle-même ou en copropriété avec un État membre et d'envoyer des officiers de liaison dans des pays tiers.

---

[5] Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (JO L 199 du 31.7.2007, p. 30).

[6] Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 (JO L 304 du 22.11.2011, p. 1).

[7] Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (JO L 251 du 16.9.2016, p. 1).

[8] Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

08 Lors du pic migratoire de 2015, les colégislateurs de l'UE et la Commission ont estimé que Frontex, qui était dotée d'un mandat limité pour aider les États membres à sécuriser leurs frontières extérieures, ne disposait pas de personnel et d'équipements suffisants. Celle-ci était en effet tributaire, pour ses ressources, des contributions volontaires des États membres, et n'était pas habilitée à mener des opérations de gestion des frontières ou des opérations de recherche et de sauvetage. Ils craignaient que ces limitations n'entravent la capacité de Frontex à faire face et à remédier efficacement à la situation créée par la crise des réfugiés. C'est ce qui a conduit, en 2016, à la troisième modification du règlement fondateur de l'Agence[9], qui est entrée en vigueur le 6 octobre 2016. Frontex a ainsi été rebaptisée «Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes» et a été dotée de missions et de compétences élargies tant sur le plan opérationnel que sur celui du suivi et de la coordination de la gestion des frontières. Le règlement a également institué le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, composé de l'Agence et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières extérieures.

09 L'article 4 du règlement (UE) 2016/1624 définit les composantes de la gestion européenne intégrée des frontières (voir ***encadré 1***). Pour la première fois, l'objectif de la gestion européenne intégrée des frontières est énoncé dans un texte législatif. Comme cela est indiqué au considérant 2 du règlement, il consiste à «gérer le franchissement des frontières extérieures de manière efficace et [à] s'attaquer aux défis migratoires et aux éventuelles futures menaces à ces frontières, en contribuant ainsi à lutter contre toute forme grave de criminalité ayant une dimension transfrontalière et à assurer un niveau élevé de sécurité intérieure au sein de l'Union. Dans le même temps, il est nécessaire d'agir dans le plein respect des droits fondamentaux et d'une manière qui préserve la libre circulation des personnes au sein de l'Union.»

Encadré 1

Composantes de la gestion intégrée des frontières

a) Le contrôle aux frontières, y compris les mesures visant à faciliter le franchissement légal des frontières et, le cas échéant, les mesures liées à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière (trafic de migrants, traite des êtres humains, terrorisme, etc.), ainsi que les mesures liées à l'orientation des personnes qui ont besoin d'une protection internationale ou qui souhaitent présenter une demande en ce sens;

[9] Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

b) les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer lancées et menées conformément aux règlements de l'UE et au droit international, ayant lieu dans des situations qui peuvent se produire pendant des opérations de surveillance des frontières en mer;

c) l'analyse des risques pour la sécurité intérieure et des menaces susceptibles d'affecter le fonctionnement ou la sécurité des frontières extérieures;

d) la coopération entre États membres soutenue et coordonnée par l'Agence;

e) la coopération interservices entre les autorités nationales de chaque État membre chargées du contrôle aux frontières ou d'autres missions exécutées aux frontières, ainsi qu'entre les institutions, organes et organismes compétents de l'UE;

f) la coopération avec les pays tiers dans les domaines couverts par le règlement Frontex, notamment avec les pays voisins et les pays tiers qui ont été identifiés au moyen d'une analyse des risques comme étant des pays d'origine et/ou de transit pour l'immigration illégale;

g) les mesures techniques et opérationnelles au sein de l'espace Schengen qui sont liées au contrôle aux frontières et conçues pour s'attaquer à l'immigration illégale et lutter contre la criminalité transfrontalière de manière plus efficace;

h) le retour de ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision de retour prise par un État membre;

i) l'utilisation d'une technologie de pointe, y compris les systèmes d'information à grande échelle;

j) un mécanisme de contrôle de la qualité, en particulier le mécanisme d'évaluation de Schengen et d'éventuels mécanismes nationaux, pour assurer la mise en œuvre de la législation de l'UE dans le domaine de la gestion des frontières;

k) des mécanismes de solidarité, en particulier les instruments de financement de l'Union.

10 L'ambition des colégislateurs de l'UE et de la Commission était de mettre en place un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé et pleinement opérationnel «afin de répondre aux préoccupations des citoyens concernant la sécurité et la sûreté de l'Union»[10]. En conséquence, en septembre 2018, soit deux ans seulement après l'entrée en vigueur du règlement précédent, la Commission a présenté une proposition de nouveau règlement pour l'Agence. Le Conseil a invoqué l'urgence pour justifier l'absence d'analyse d'impact de la nouvelle législation ou d'évaluation du précédent mandat. Le nouveau règlement est entré en vigueur le 4 décembre 2019. L'***annexe I*** présente les principales modifications apportées au mandat de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en 2016 et en 2019.

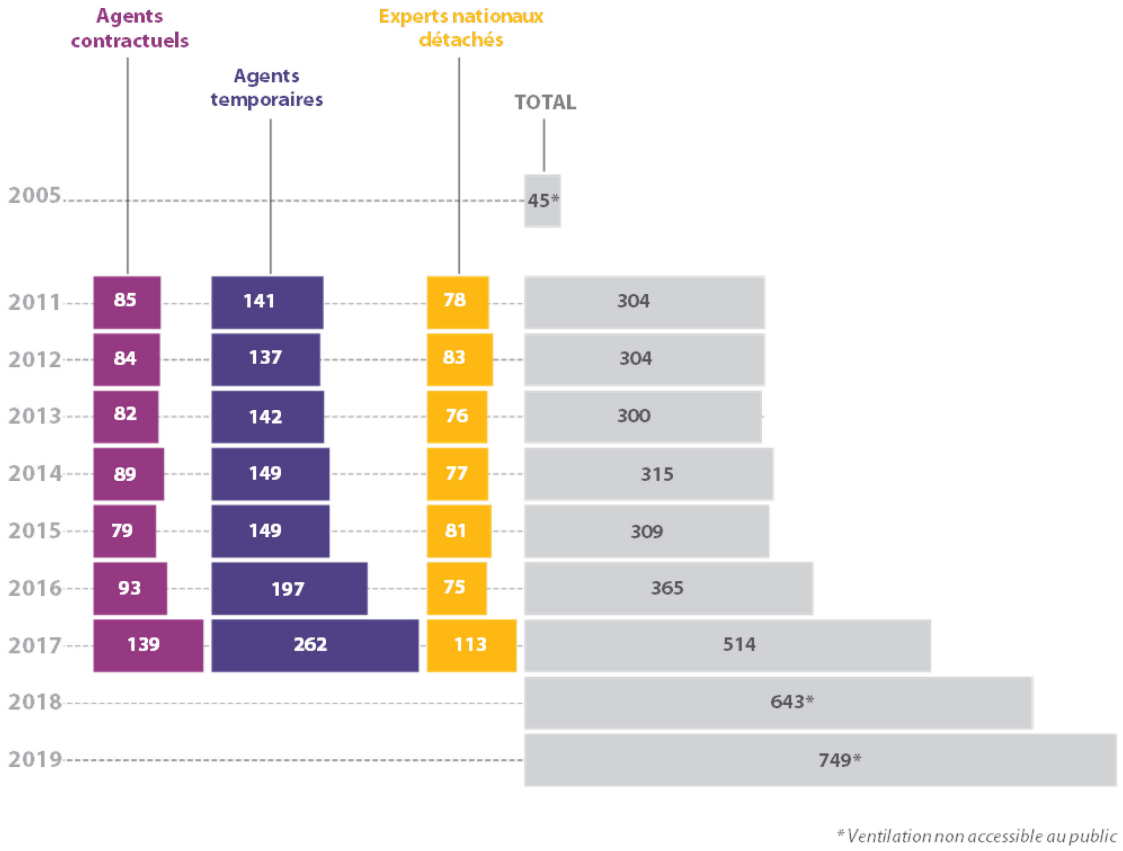
11 La principale mesure introduite consistait à créer un contingent permanent, le premier service répressif en uniforme de l'UE, chargé de combler «l'écart entre les attentes et les capacités» résultant de la dépendance de l'Agence vis-à-vis des contributions des États membres/pays associés à l'espace Schengen tant pour les garde-frontières que pour les équipements. Composé de membres du personnel statutaire de Frontex et d'agents détachés de manière obligatoire par les pays européens pour une courte ou longue durée, le contingent sera constitué progressivement jusqu'à compter 10 000 agents en 2027, dont 3 000 garde-frontières et garde-côtes, escortes pour les retours et experts (voir ***figures 1*** et ***2***). Parallèlement, le budget de Frontex devrait passer de 460 millions d'euros en 2020 à une moyenne de 900 millions d'euros par an, afin de couvrir les tâches et fonctions améliorées de l'Agence[11] (voir ***figure 3***).

---

[10] Document COM(2018) 631 – Proposition de [nouveau] règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

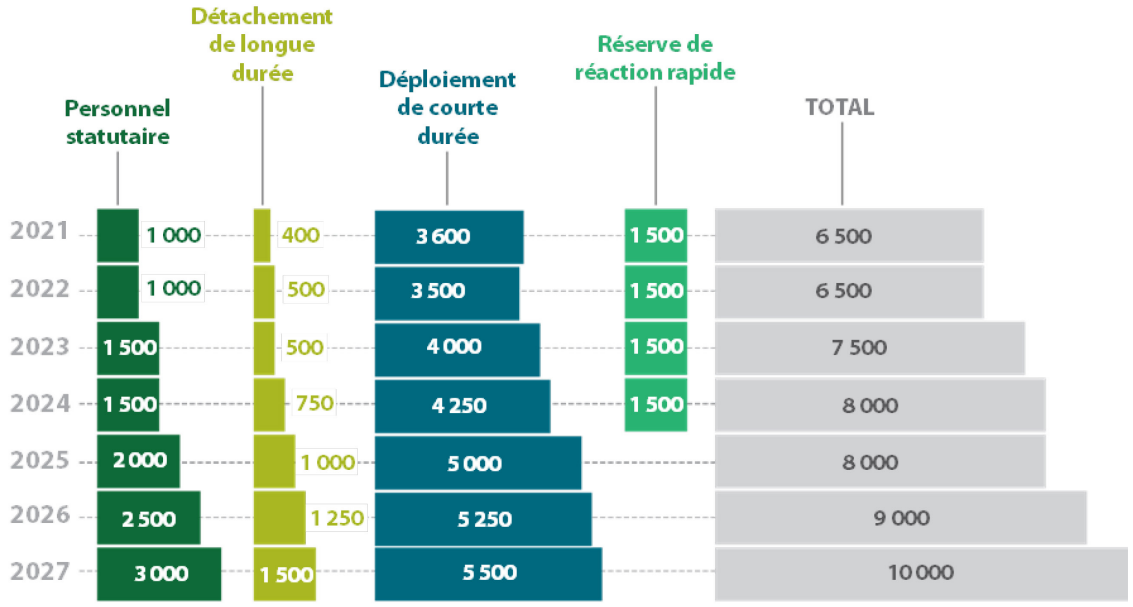
[11] Document COM(2018) 631 final.

Figure 1 – Effectifs réels de Frontex de 2005 à 2019



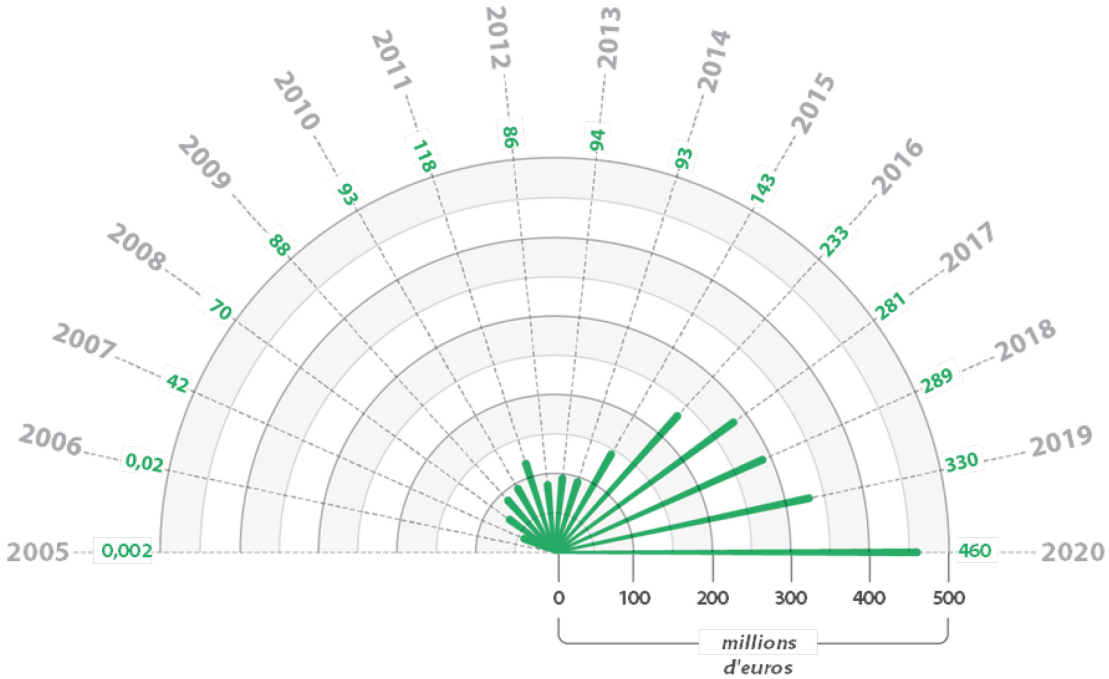
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels de Frontex.

Figure 2 – Capacité du contingent permanent, par année et par catégorie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) 2019/1896.

Figure 3 – Budget annuel de Frontex



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels de Frontex.

12 Les tâches ci-après sont considérées comme les principales activités menées par Frontex pour aider les États membres/pays associés à l'espace Schengen à gérer les frontières extérieures de l'UE. Elles sont décrites par l'Agence en ces termes:

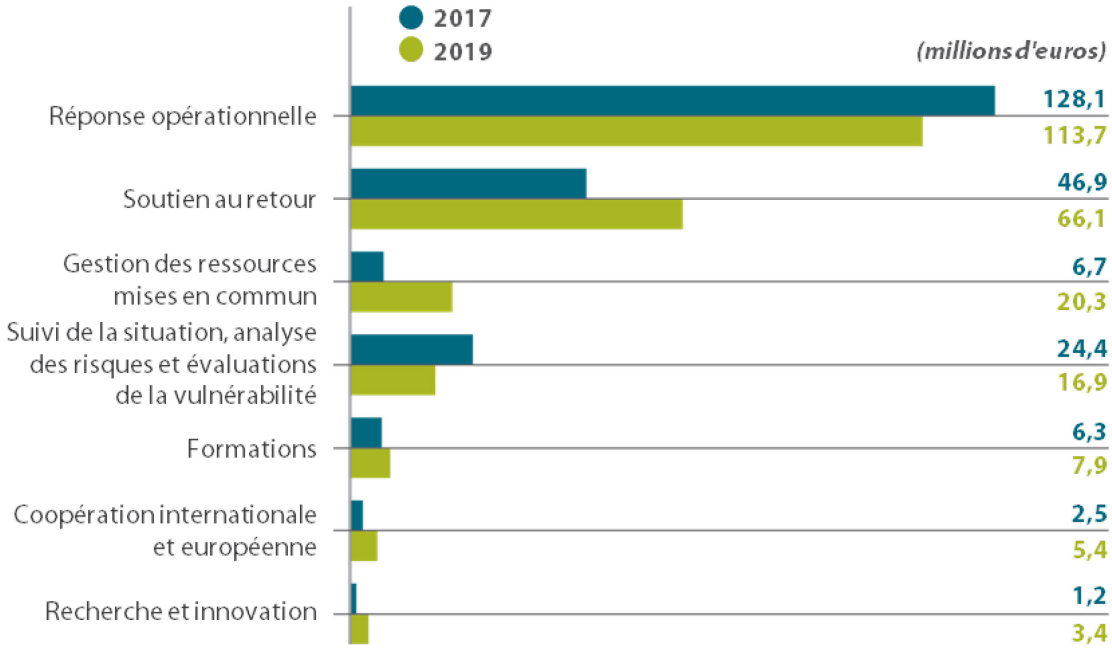
- le **suivi de la situation** vise à offrir une vision aussi détaillée, précise et actualisée que possible de la situation aux frontières extérieures de l'UE;
- l'**analyse des risques** consiste à dresser un tableau des évolutions et des tendances en matière de migration irrégulière et d'activités criminelles transfrontalières, y compris la traite d'êtres humains, aux frontières extérieures;
- les **évaluations de la vulnérabilité** portent sur l'état de préparation des différents États membres et leur capacité à faire face aux problèmes auxquels ils sont confrontés à leurs frontières extérieures, notamment la pression migratoire;
- les **opérations conjointes** et les **interventions rapides aux frontières** (la «**réponse opérationnelle**»), coordonnées et organisées par Frontex, sont destinées à apporter un soutien aux États membres dans les zones situées à leurs frontières extérieures soumises à d'importantes pressions migratoires. Dans le cadre de ses opérations, l'Agence déploie des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, ainsi que des navires, des avions, des véhicules et d'autres équipements techniques fournis par les États membres;

- les **opérations de retour** ont pour objet d'aider les États membres, à leur demande ou à l'initiative de l'Agence, à mener des opérations de retour en organisant ou en coordonnant des opérations nationales et conjointes entre plusieurs d'entre eux et en leur apportant un soutien pour les opérations de retour forcé et les départs volontaires, ainsi que d'organiser ou de coordonner des opérations de retour lorsque les moyens de transport et les agents d'escorte sont mis à disposition par le pays tiers de destination;

- la **formation Frontex** consiste à élaborer des programmes de formation et des cours spécialisés dans divers domaines afin de garantir le niveau le plus élevé de connaissances professionnelles parmi les garde-frontières dans toute l'Europe.

13 Les coûts opérationnels de ces activités sont présentés à la ***figure 4***.

Figure 4 – Coûts opérationnels en 2017 et 2019



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des états financiers de Frontex.

Étendue et approche de l'audit

14 Aux fins du présent audit, nous avons examiné quatre des six activités principales de Frontex afin de déterminer si elles contribuaient efficacement à la mise en œuvre d'une gestion européenne intégrée des frontières et si l'Agence était bien préparée à remplir son nouveau mandat.

15 Pour répondre à la question d'audit principale, nous nous sommes posé les trois sous-questions ci-après.

i) Frontex remplit-elle le mandat qui lui a été confié en 2016 en ce qui concerne la lutte contre l'immigration illégale?

ii) Frontex remplit-elle le mandat qui lui a été confié en 2016 en ce qui concerne la lutte contre la criminalité transfrontalière?

iii) Frontex est-elle bien préparée à remplir le nouveau mandat élargi qui lui a été conféré en 2019?

16 En 2019, nous avions fait rapport sur les opérations de retour de Frontex (28 % des coûts opérationnels)[12]. Le présent audit de la performance a porté sur les quatre autres activités principales de Frontex, à savoir le suivi de la situation, l'analyse des risques, les évaluations de la vulnérabilité et la réponse opérationnelle. La gestion des ressources mises en commun (9 %) étant complémentaire de la réponse opérationnelle (48 %), elle a été indirectement comprise dans l'étendue de l'audit. Ces activités ont représenté conjointement 64 % des 236,7 millions d'euros de coûts opérationnels de Frontex en 2019 (voir ***figure 4***).

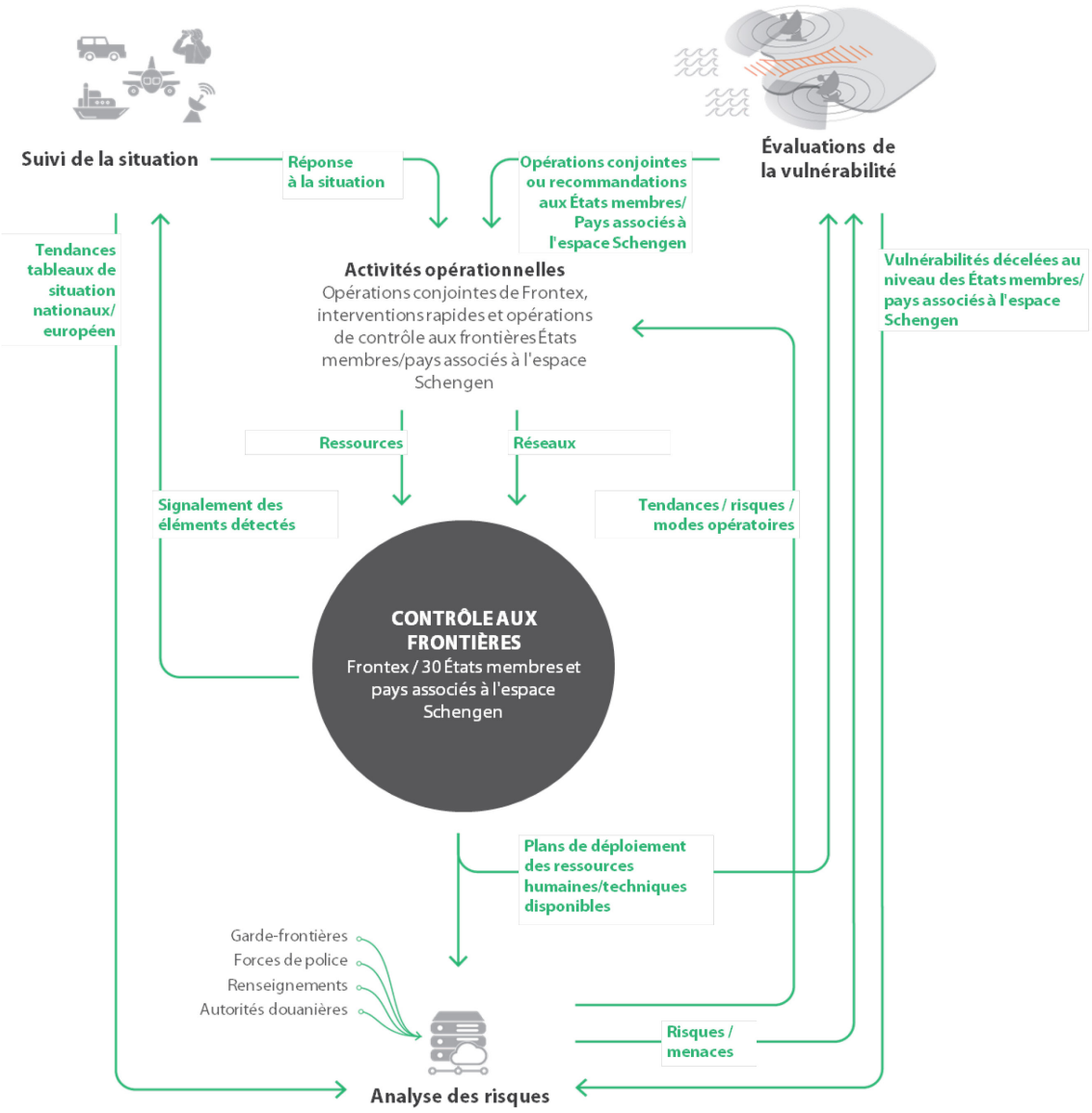
17 C'est la première fois que nous nous penchons sur la manière dont Frontex exerce les activités définies dans le règlement de 2016. Notre rapport arrive à point nommé étant donné que la dernière évaluation externe de l'Agence a été publiée en juillet 2015 et que le règlement (UE) 2019/1896 a été approuvé sans réaliser d'analyse d'impact.

---

[12] Rapport spécial n° 24/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats».

18 Ces activités principales de l'Agence visent à aider les autorités nationales, tant au niveau des États qu'à celui de l'UE, à contrôler efficacement leurs frontières extérieures, et se renforcent mutuellement. Un échec dans un domaine d'activité peut avoir une incidence négative sur d'autres domaines d'activité. À l'inverse, une action efficace dans un domaine d'activité peut avoir une incidence positive sur les activités menées dans d'autres domaines. Par exemple, le recensement adéquat et la correction d'une vulnérabilité décelée au cours des évaluations de la vulnérabilité peuvent se traduire par un meilleur contrôle opérationnel, ce qui permet de contribuer à améliorer la connaissance de la situation et d'obtenir une analyse des risques plus complète (voir *figure 5*).

Figure 5 – Contribution attendue des activités principales de Frontex à l'efficacité des contrôles aux frontières



Source: Cour des comptes européenne.

19 Nos travaux d'audit ont couvert la période allant de fin 2016 (l'année d'entrée en vigueur des nouvelles responsabilités de Frontex) à février 2020. Les activités de Frontex relatives au respect et à la protection des droits fondamentaux sortent du cadre de l'audit objet du présent rapport.

20 Dans le cadre de ces travaux, nous nous sommes rendus auprès de l'entité auditée, Frontex, et avons rencontré des représentants de ses différentes unités. Nous avons également organisé des réunions avec les autorités frontalières de Pologne et d'Italie, deux des pays dans lesquels l'Agence menait des opérations terrestres, aériennes et maritimes conjointes, et nous avons visité des installations d'où ces opérations étaient menées. Nous avons envoyé des questionnaires aux 25 autres États membres et avons reçu 20 réponses (voir ***annexe II*** – Chypre, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas et la Slovénie n'ont pas répondu). Enfin, nos travaux d'audit ont compris des examens de la documentation communiquée par Frontex et par les autorités nationales italiennes et polonaises, ainsi que de rapports et de documents publiés par les autorités nationales, par des organismes de recherche et par des universitaires.

Observations

Les informations dont dispose Frontex et ses activités de lutte contre l'immigration illégale sont insuffisantes

21 Dans cette section, nous avons examiné si Frontex remplissait le mandat qui lui a été confié en 2016 en ce qui concerne la lutte contre l'immigration illégale:

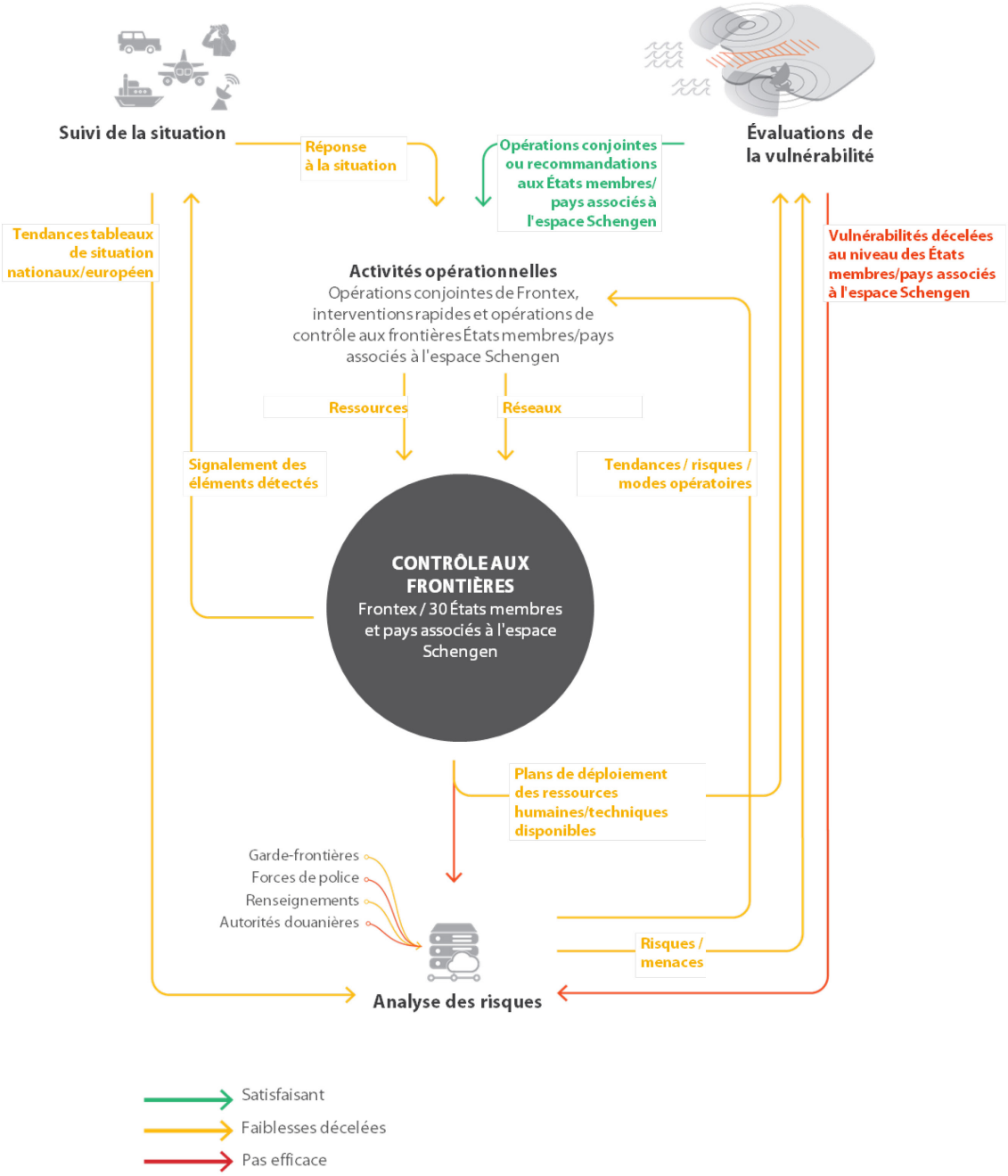
i) Avait-elle recours à un cadre pour l'échange d'informations dans le but d'offrir une vision détaillée, précise et actualisée de la situation aux frontières extérieures de l'UE?

ii) Exerçait-elle ses activités de manière à soutenir les États membres/pays associés à l'espace Schengen?

iii) Fournissait-elle des informations sur l'impact ou le coût de ses activités?

22 La ***figure 6*** présente nos constatations de façon synthétique.

Figure 6 – Faiblesses décelées dans les activités principales de Frontex en ce qui concerne le soutien à la lutte contre l'immigration illégale



Source: Cour des comptes européenne.

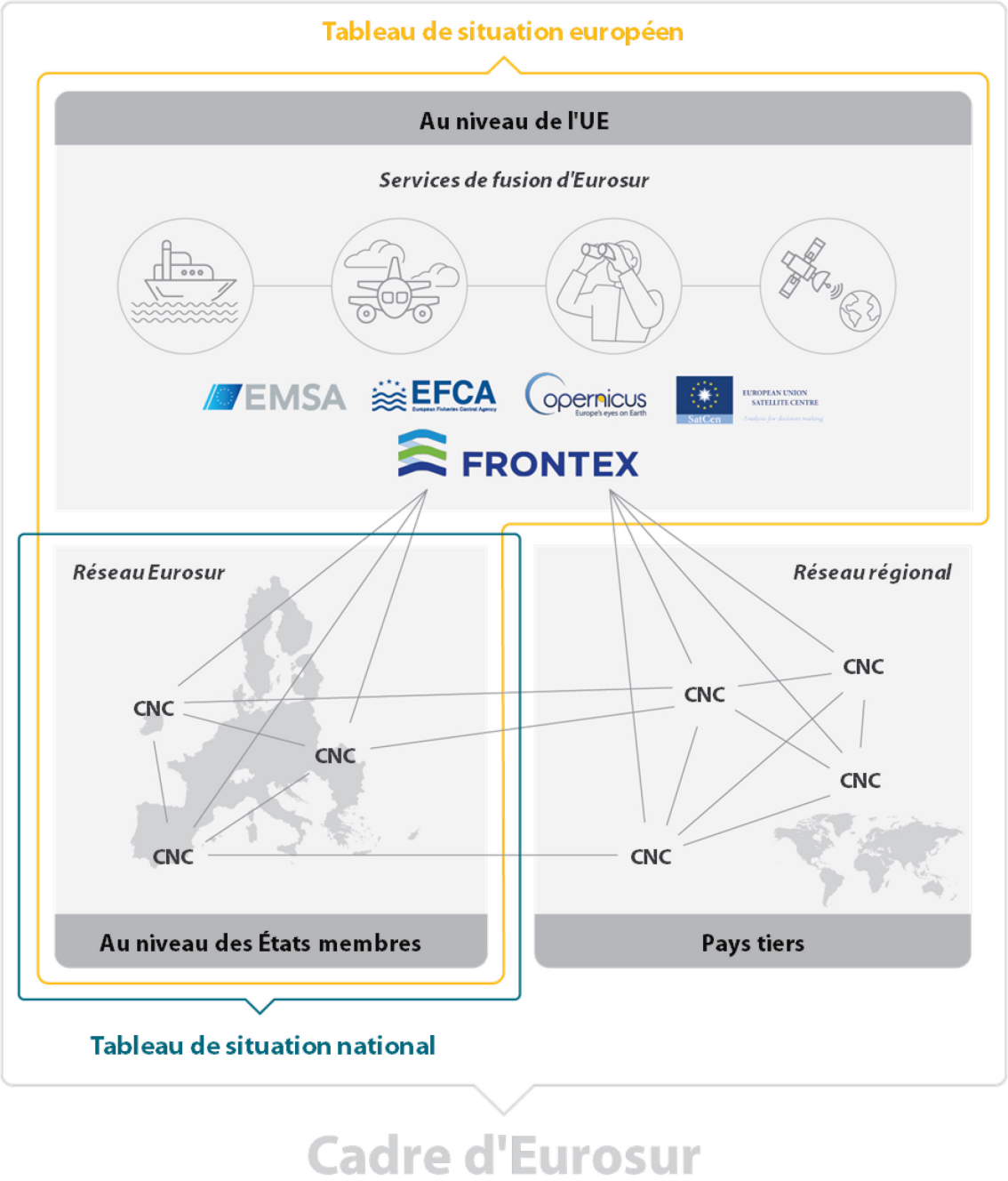
Le cadre pour l'échange d'informations présente des lacunes et des incohérences

Suivi de la situation

23 Le règlement (UE) n° 1052/2013 porte création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)[13], un cadre pour l'échange d'informations et la coopération entre Frontex et les différentes autorités nationales participant à la surveillance des frontières. Dans ce cadre, Frontex partage le tableau de situation européen avec les États membres. Il s'agit d'une interface graphique présentant des données et des informations relatives aux incidents reçues en temps quasi réel de différentes autorités frontalières nationales rassemblées au sein d'un centre national de coordination, ainsi que des données obtenues à partir des outils de surveillance déployés, tels que les capteurs, plateformes et autres sources (voir ***figure 7***). Frontex cherche ainsi à soutenir les États membres en améliorant le suivi de la situation et la capacité de réaction le long des frontières extérieures et dans les zones situées en amont des frontières.

[13] Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 (JO L 295 du 6.11.2013, p. 11).

Figure 7 – Cadre d'Eurosur et réseaux des centres nationaux de coordination (CNC)



Source: Cour des comptes européenne.

24 Ce règlement, qui constitue un développement de l'*acquis de Schengen*, impose aux États membres/pays associés à l'espace Schengen d'enregistrer tous les événements pertinents qui se produisent le long de la frontière entre les points de passage frontaliers terrestres (connus sous le nom de «frontière verte») et à l'intérieur de la frontière maritime (dite «frontière bleue»). Il ne les oblige pas à signaler les événements qui se produisent aux points de passage frontaliers proprement dits.

25 L'objectif du règlement était de fournir à Frontex des informations relativement fiables pour qu'elle puisse alimenter le tableau de situation des événements qui se produisent à la frontière extérieure le long des principales routes migratoires, par exemple la Méditerranée centrale, orientale et occidentale, ou encore la route terrestre des Balkans occidentaux. Nous avions cependant relevé, dans notre rapport spécial n° 20/2019[14], des faiblesses dans la mise en œuvre du règlement par les États membres (voir ***encadré 2***).

Encadré 2

Eurosur – Faiblesses recensées dans notre rapport spécial n° 20/2019

- Si certains pays saisissent effectivement des informations en temps quasi réel dans Eurosur, d'autres ne le font qu'une fois par semaine. En d'autres termes, un incident qui se produit à la frontière (par exemple l'arrivée d'un groupe important de migrants) peut n'apparaître dans le système européen qu'une semaine après les faits.

- Les États membres/pays associés à l'espace Schengen soumettant leurs rapports dans différents formats, les données sont difficiles à agréger et sont même parfois inaccessibles à d'autres pays pour des raisons techniques. Cela peut avoir une incidence négative sur la qualité des données.

- Certains États membres/pays associés à l'espace Schengen rapportent les incidents au cas par cas, alors que d'autres ne fournissent que des données agrégées.

- Certains États membres/pays associés à l'espace Schengen établissent un rapport d'incident pour chaque individu, tandis que d'autres proposent un rapport d'incident couvrant plusieurs personnes. Dès lors, les statistiques relatives au nombre d'incidents rapportés sont difficiles à utiliser parce qu'elles ne sont ni harmonisées ni comparables. Les tâches de Frontex consistant à suivre l'évolution de la situation et à fixer des priorités dans l'affectation des ressources supplémentaires en fonction des besoins s'en trouvent également plus ardues.

[14] Rapport spécial n° 20/2019 de la Cour des comptes européenne intitulé «Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données».

26 En plus de bénéficier d'exemptions applicables aux points de passage frontaliers terrestres et maritimes, les États membres/pays associés à l'espace Schengen ne sont pas tenus de signaler les franchissements illicites des frontières aériennes, que ce soit aux points de passage frontaliers aériens ou dans l'espace aérien national. Une minorité seulement d'entre eux rapportent volontairement les événements survenus aux points de passage frontaliers. Cela signifie que le tableau de situation européen compilé par Frontex n'offre pas de vision en temps quasi réel de la situation aux frontières aériennes de l'UE ou aux points de passage frontaliers terrestres et maritimes. Les réponses des États membres à notre questionnaire corroborent également ce fait.

27 Par ailleurs, les États membres ne sont convenus d'aucune norme en ce qui concerne les capacités de performance de leurs équipements de surveillance des frontières ou d'autres équipements de contrôle. Cela complique la tâche de Frontex consistant à déceler les vulnérabilités potentielles des capacités de détection des États membres lors des contrôles aux frontières, et pourrait avoir pour corollaires la non-détection de franchissements de frontières et, partant, le signalement dans Eurosur d'un nombre d'événements inférieur à la réalité.

28 La mise en place du réseau des centres nationaux de coordination (CNC) dans les 30 États membres/pays associés à l'espace Schengen peut être considérée comme une avancée significative. Les CNC sont chargés de la coordination et de l'échange d'informations d'une part entre les autorités chargées de la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes au niveau national, et, de l'autre, avec les autres CNC et l'Agence. Lorsque plusieurs autorités nationales interviennent dans le contrôle aux frontières, le CNC fait souvent office de «plateforme» pour encourager la coopération interservices entre plusieurs organisations appartenant à différents ministères. Le CNC est chargé de tenir à jour le tableau de situation national.

29 Néanmoins, le réseau n'a pas pleinement mis en œuvre toutes les fonctions prévues par le règlement. Par exemple, les couches «opérations» et «analyse» d'Eurosur n'ont pas été mises en œuvre de manière globale ou cohérente. L'***annexe III*** fournit des informations sur les fonctions définies dans le règlement et leur mise en œuvre par les différents États membres et par les pays associés à l'espace Schengen.

Analyse des risques

30 Frontex a éprouvé des difficultés à exploiter les données d'Eurosur à des fins d'analyse statistique des risques, car les États membres/pays associés à l'espace Schengen ne soumettent pas systématiquement leurs rapports Eurosur et utilisent différents formats, comme indiqué dans l'***encadré 2***. En outre, par souci de sécurité, la quantité d'informations fournies par les États membres dans les couches «analyse» et «opérations» d'Eurosur est minime, de sorte que Frontex ne peut s'y fier pour les analyses de risques effectuées au niveau de l'UE. La couche «opérations» ne contient, dans la plupart des cas, pas d'informations relatives aux moyens ou aux différentes sous-couches parce que le réseau n'a été certifié qu'en janvier 2018[15]. Pour remédier à ces problèmes, l'unité de Frontex chargée de l'analyse des risques demande au réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN) un flux statistique, qui provient directement des systèmes nationaux des États membres/pays associés à l'espace Schengen et comprend des données concernant tous les types de frontières.

Les activités de Frontex n'étaient pas suffisamment développées pour apporter un soutien efficace aux États membres/pays associés à l'espace Schengen

Suivi de la situation

31 Frontex transmet quotidiennement aux autorités nationales des informations actualisées et pertinentes sur la situation aux frontières extérieures par l'intermédiaire du tableau de situation européen. Elle communique également des informations concernant des événements spécifiques survenant dans les zones opérationnelles d'opérations conjointes menées par Frontex. En outre, elle propose des services visant à soutenir les activités opérationnelles des États membres et à leur apporter une valeur ajoutée. Elle fournit aussi des plateformes de surveillance (aérienne, par exemple) en temps réel, qui ont permis d'apporter une réponse opérationnelle en temps réel lors de certains événements où des moyens mis à disposition par les États membres/pays associés à l'espace Schengen ou déployés dans le cadre d'opérations conjointes étaient présents. Cela peut s'avérer très utile dans des situations de crise. Dans leurs réponses à notre questionnaire, les États membres ont reconnu les avantages résultant de tels services.

---

[15] Document de travail des services de la Commission SWD(2018) 410, p. 22, et rapport spécial n° 20/2019 de la Cour des comptes européenne, point 27.

32 Toutefois, la connaissance en temps quasi réel, par Frontex, de la situation en ce qui concerne les événements survenant aux frontières extérieures est entravée par des faiblesses dans la qualité (exhaustivité, harmonisation et actualité) des données utilisées pour générer le tableau de situation européen, comme indiqué dans l'***encadré 2*** et au point ***24***. Il en résulte une mosaïque de tableaux de situation nationaux plutôt qu'un tableau de situation européen unique et uniforme. Les efforts consentis pour homogénéiser la saisie des données (notamment dans le cadre des révisions successives du manuel Eurosur) n'ont hélas pas permis de remédier à ces problèmes.

Analyse des risques

33 Depuis la création de Frontex en 2004, son mandat est centré sur l'analyse des risques. Celle-ci a pour objectif d'éclairer la prise de décision au niveau de l'Agence, des États membres et de la Commission. L'analyse des risques vient appuyer des activités de Frontex telles que la détection de nouveaux modes opératoires ou de nouvelles routes migratoires, la lutte contre la criminalité transfrontalière par le repérage des itinéraires de contrebande et par la découverte de documents frauduleux ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains, qui relèvent toutes de la compétence opérationnelle de l'Agence.

34 Outre les informations contenues dans Eurosur, Frontex recueille également toute une série de données auprès des États membres, des organes de l'UE et des pays et organisations partenaires, ainsi que dans le cadre de ses propres opérations (en particulier lors des entretiens d'accueil des migrants et des sessions de débriefing), afin de cerner les principaux facteurs qui influent sur les tendances migratoires ou les favorisent. Ces données comprennent des évaluations de la topographie, de la démographie, de la prévention des crises, de la géopolitique et du renseignement, qui ne sont pas disponibles dans Eurosur. Frontex utilise aussi des données provenant de sources ouvertes (c'est-à-dire d'autres partenaires de l'UE et d'organisations internationales) sur la situation aux frontières de l'Europe et au-delà. FRAN, le réseau spécialisé d'experts du renseignement et d'analystes des risques, produit des rapports trimestriels.

35 Les principaux produits élaborés par l'unité chargée de l'analyse des risques de Frontex sont les suivants:

- une analyse annuelle des risques;
- des analyses de risques spécifiques portant sur les Balkans occidentaux et les frontières orientales de l'UE;

- des documents d'information ad hoc sur les risques émergents, souvent établis à la suite de demandes d'information spécifiques de la Commission ou du Conseil.

36 Les activités d'analyse des risques menées par Frontex ont contribué à la création de FRAN, une communauté d'analystes des risques et d'experts du renseignement européens. En adoptant et en appliquant des normes communes, Frontex a facilité la communication entre collègues de différents pays. En outre, par l'intermédiaire du réseau FRAN, tous les États membres ont un accès mutuel à leurs données FRAN respectives pour les besoins de leurs activités nationales d'analyse des risques.

37 Pour des raisons juridiques et liées à la protection des données, Frontex n'a cependant pas accès, à des fins d'analyse des risques, aux données figurant dans les systèmes paneuropéens hébergés par eu-LISA[16] (l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle), qui constituent des instruments essentiels à la mise en œuvre des politiques de l'UE en matière d'asile, de gestion des frontières et de migration. Ces systèmes, où sont consignées des données sur les visas, les demandes d'asile et les déplacements des personnes, les personnes disparues (en particulier les enfants) ainsi que sur certains biens, ne lui fournissent pas de rapports statistiques sur lesquels fonder son analyse des risques, mais uniquement des statistiques accessibles au public.

38 Frontex a été chargée d'élaborer[17] un modèle d'analyse commune et intégrée des risques (CIRAM) à appliquer par les États membres et par elle-même[18]. Sur les 20 États membres qui ont répondu à notre questionnaire, 95 % appliquent cette méthodologie commune dans le cadre de leur analyse des risques nationale. Toutefois, l'Agence elle-même n'est pas en mesure d'appliquer le modèle parce qu'elle ne peut pas évaluer de manière adéquate la vulnérabilité de certains tronçons de frontières (voir ***encadré 3***). Bien que les États membres/pays associés à l'espace Schengen partagent les informations relatives à leurs moyens de contrôle aux frontières et leurs plans de déploiement respectifs avec l'unité chargée de l'évaluation de la vulnérabilité de Frontex, au moment de l'audit, celle-ci ne partageait pas ces informations avec l'unité chargée de l'analyse des risques.

---

[16] https://www.eulisa.europa.eu/.

[17] Article 4 du règlement (UE) n° 1168/2011.

[18] Article 11 du règlement (UE) 2016/1624.

Encadré 3

Frontex et l'application du CIRAM

Le CIRAM définit le risque comme comportant trois composants, à savoir la menace, la vulnérabilité et les impacts:

- une «menace» est une force aux frontières extérieures. Elle est déterminée par son ampleur et sa probabilité;
- une «vulnérabilité» se définit comme la capacité d'un système à atténuer une menace;
- le terme «impact» désigne les effets potentiels d'une menace.

Afin d'apprécier correctement si les mesures prévues pour atténuer une menace seront efficaces, Frontex doit connaître les ressources mises à disposition du système et la manière dont leur déploiement est planifié, de manière à pouvoir évaluer de manière appropriée les vulnérabilités susceptibles d'en résulter et leur impact potentiel. Étant donné que l'unité chargée de l'analyse des risques de Frontex ne dispose pas de ces informations, l'Agence n'est pas en mesure d'appliquer la méthodologie CIRAM à ses produits d'analyse des risques.

39 Dans leurs réponses à notre questionnaire, les États membres ont déclaré qu'ils appréciaient la qualité des produits d'analyse des risques de Frontex. Ils ont toutefois également indiqué qu'en l'absence d'un système de diffusion commun et structuré, la disponibilité et l'impact de ces produits étaient limités. Par exemple, le guichet unique de Frontex (FOSS) est la seule plateforme officielle commune de partage d'informations entre garde-frontières européens, et les États membres estiment que les informations qui y figurent sont très utiles à ces derniers dans le cadre de leurs activités. Cependant, seuls les garde-frontières participant aux opérations de Frontex ont accès au FOSS, et ce, uniquement durant leur déploiement. De plus, le Centre commun de recherche (CCR), qui fournissait la technologie sous-jacente du FOSS, ne propose plus de mises à jour logicielles et n'assure plus de maintenance ou de service d'assistance. Cela constitue un risque pour la continuité de la plateforme et, partant, pour les informations qu'elle contient. À ce jour, le remplacement du FOSS n'a pas été évoqué au sein de Frontex.

Évaluation de la vulnérabilité

40 Pour les besoins de l'évaluation de la vulnérabilité, Frontex contrôle et examine la disponibilité des équipements techniques, des systèmes, des capacités, des ressources, des infrastructures et du personnel des États membres dûment qualifié et formé, nécessaires aux fins du contrôle aux frontières. Les États membres doivent fournir à l'unité chargée de l'évaluation de la vulnérabilité les informations requises à cet effet. L'objectif est de déterminer la capacité et la préparation des États membres à faire face aux menaces et défis actuels et futurs aux frontières extérieures. L'évaluation doit couvrir la capacité des États membres à mener à bien toutes les tâches relatives à la gestion des frontières, y compris leur capacité à gérer l'arrivée potentielle d'un grand nombre de personnes sur leur territoire.

41 En 2020, le processus d'évaluation de la vulnérabilité, mis en place par le règlement (UE) 2016/1624, est entré dans sa quatrième année de mise en œuvre. Au cours de cette période, Frontex a dressé un tableau inédit des capacités et des vulnérabilités des États membres sur les différents tronçons de frontières, comme les États membres l'ont également signalé dans leurs réponses à notre questionnaire. Les évaluations de la vulnérabilité de 2017 et 2018 ont été menées à bien malgré d'importantes contraintes en matière de ressources, et la qualité des travaux s'en est ressentie. Par exemple, en 2016, Frontex ne comptait que trois postes alloués à cette tâche, mais pas moins de 23 (dont 15 pourvus) en 2018, et 25 (dont 23 pourvus) en 2019. Nous avons examiné un échantillon de cinq évaluations et constaté que l'unité chargée de l'évaluation de la vulnérabilité n'avait pas consigné le fait qu'un État membre n'avait pas déclaré un point de passage frontalier terrestre en 2017 et 2018 et qu'elle ne l'avait donc pas évalué.

42 Le processus d'évaluation de la vulnérabilité s'est développé à mesure que la méthodologie a été affinée. Toutefois, bien que les États membres soient tenus de fournir des données fiables, l'unité de Frontex chargée de l'évaluation de la vulnérabilité continue de signaler des problèmes récurrents liés au caractère incomplet et à la piètre qualité des données communiquées, qui servent de base à la procédure. En 2019, par exemple, le taux d'exhaustivité des données était compris entre 53 % et 98 % selon les États membres/pays associés à l'espace Schengen. Dans leurs réponses à notre questionnaire, deux États membres ont invoqué la sécurité nationale pour justifier leur refus de fournir à Frontex les informations qu'elle avait demandées.

43 Enfin, conformément aux dispositions du règlement de 2016, le processus d'évaluation de la vulnérabilité est actuellement limité aux capacités et vulnérabilités nationales. Aucune évaluation n'a été effectuée au niveau de l'UE ou au niveau régional. Nous avons constaté qu'une évaluation à l'échelle de l'UE:

- serait plus indiquée dans le contexte du déploiement futur du contingent permanent de Frontex. La capacité de l'Agence elle-même à affronter les difficultés aux frontières extérieures pourrait alors faire l'objet d'une évaluation régulière;
- permettrait de déceler d'éventuelles vulnérabilités communes à des pays voisins ou à des pays qui appartiennent au même environnement opérationnel régional. Ces vulnérabilités créent une interdépendance entre les États membres concernés;
- permettrait de déterminer l'ampleur et l'efficacité de la coopération entre les différentes agences de l'UE concernées[19].

Réponse opérationnelle

44 Depuis sa création, la réponse opérationnelle de Frontex a principalement consisté à aider les États membres à lutter contre l'immigration illégale, dans une large mesure au moyen d'opérations conjointes aux frontières extérieures (principalement en mer, mais aussi sur terre ou dans les aéroports). Ces opérations sont menées à la fois avec des ressources nationales et avec des ressources (humaines et techniques) mises en commun par les pays participants ou fournies par Frontex, et sont coordonnées par cette dernière. Elles sont demandées par les États membres, hiérarchisées par Frontex en fonction de leur importance et des ressources disponibles, et mises en œuvre conformément à un plan opérationnel.

Opérations conjointes

45 Du fait de la localisation des principales routes de migration irrégulière vers l'Union européenne, près de 80 % du budget des opérations conjointes de Frontex est consacré aux opérations maritimes. Certaines d'entre elles (par exemple, Minerva et Poséidon) couvrent également les contrôles aux points de passage frontaliers, mais elles concernent principalement la surveillance des frontières, et la plupart des opérations sont en cours depuis 2006 et 2007. Des informations plus détaillées sur les

[19] Le rapport spécial n° 22/2020 de la Cour des comptes européenne portait sur la coopération entre agences, un élément essentiel de la gestion européenne intégrée des frontières.

opérations maritimes conjointes de Frontex sont présentées à l'***annexe IV***. L'efficacité du soutien apporté aux États membres méditerranéens pour gérer les pressions migratoires au cours des 15 dernières années a été confirmée par toutes les parties que nous avons interrogées et n'a pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre du présent audit.

46 Frontex alloue la majeure partie des 20 % restants du budget consacré à ses opérations conjointes à la mise en place de points focaux dans les ports maritimes, les aéroports et les points de passage frontaliers terrestres, où elle met des garde-frontières à disposition à des points clés des frontières extérieures de l'UE. Dans le cadre de l'audit, nous avons évalué la valeur ajoutée des points focaux terrestres et aériens de Frontex (les aéroports internationaux sont perçus comme étant très exposés à la migration irrégulière). Nous sommes parvenus à la conclusion que ces points focaux n'avaient qu'une incidence mineure sur le contrôle aux frontières dans son ensemble, en raison du faible volume des ressources humaines déployées, de la brièveté de leur déploiement et du nombre réduit de points focaux concernés par les opérations.

Intervention rapide aux frontières

47 Un État membre soumis à des pressions urgentes et exceptionnelles à sa frontière extérieure, en particulier lorsqu'un grand nombre de ressortissants de pays tiers tentent d'entrer illégalement sur son territoire, peut demander à Frontex de lancer une intervention rapide aux frontières sur son territoire pour une durée limitée. Jusqu'à présent, seule la Grèce a activé le mécanisme, et ce, à quatre reprises.

48 Pour que les interventions rapides de Frontex aux frontières se déroulent dans de bonnes conditions, il faut que tous les acteurs intervenant dans le processus en aient une bonne connaissance et que les États membres mettent en place des procédures efficaces pour demander une telle intervention (voir ***encadré 4***).

Encadré 4

Obstacles aux interventions rapides de Frontex

- L'intervention rapide menée en Grèce en 2020 a été un succès, principalement grâce aux infrastructures préexistantes ainsi qu'à l'expertise disponible, aux structures de coordination et de communication en place et à l'expérience acquise dans le cadre de l'opération conjointe Poséidon.

  Toutefois, dans l'éventualité où une intervention rapide devrait être menée en dehors des zones d'opération de la principale opération maritime conjointe, Frontex doit organiser des exercices réguliers associant les États membres – en particulier les éventuels hôtes d'une intervention rapide – afin que tous les acteurs concernés soient bien préparés. Des exercices annuels réguliers pour les interventions rapides sont organisés depuis 2007. Aucun exercice n'a cependant eu lieu en 2019.

- Nous avons constaté dans l'échantillon de rapports d'évaluation de la vulnérabilité que nous avons examinés (voir point ***41***) que 40 % des États membres n'avaient pas mis en place de procédures pour demander une intervention rapide de Frontex. Dans ces cas, nous avons observé que:

— les États membres n'avaient pas défini de critères déclenchant une demande d'assistance sous forme d'intervention rapide à Frontex;

— aucune procédure nationale n'était prévue au niveau des États membres pour demander une intervention rapide de Frontex;

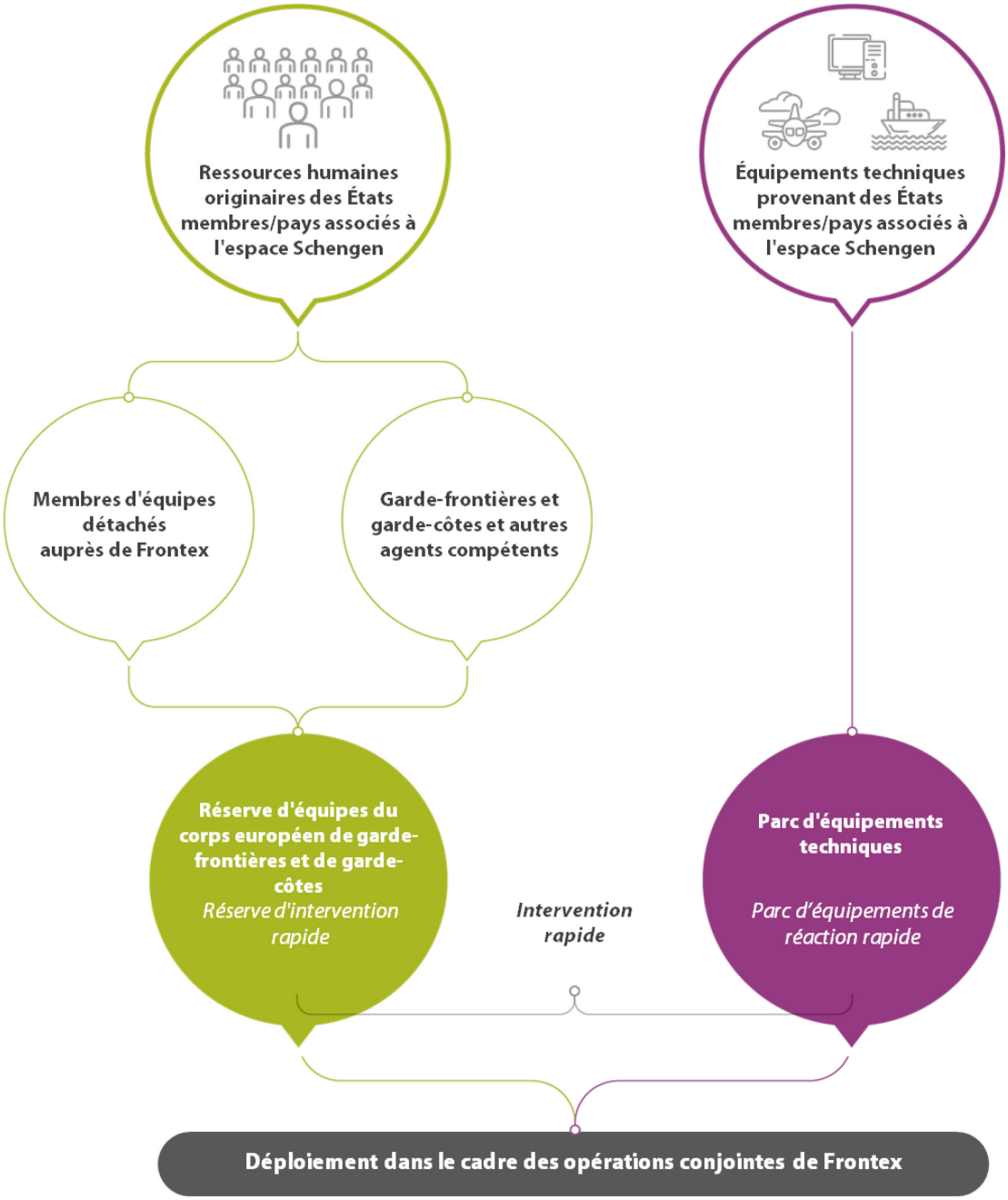
— des informations détaillées sur le plan d'intervention par paliers dans une situation de crise faisaient défaut.

Réserves de ressources humaines

49 Conformément au règlement (UE) 2016/1624, Frontex avait constitué, entre autres, une réserve d'équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, y compris une réserve de réaction rapide et un parc d'équipements techniques. Frontex contribue à la réserve d'équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes par l'envoi de membres qui sont détachés auprès d'elle par les États membres/pays associés à l'espace Schengen dans le cadre d'une procédure annuelle ouverte d'appels à manifestation d'intérêt (voir ***figure 8***). Selon Frontex, le déploiement de membres d'équipe détachés a servi de test – quoique à très petite échelle – pour un nouveau modèle de déploiement de ressources humaines au titre du règlement de 2019.

50 Chaque année, Frontex évalue ses besoins en ressources humaines et en équipements techniques en se fondant sur les priorités définies par l'analyse des risques et sur les informations disponibles pour l'année précédente: analyse des données résultant du déploiement de ressources humaines, et efficacité et efficience des différents types d'équipements techniques. Sur la base de ces informations, l'Agence lance un processus de négociation (les «négociations bilatérales annuelles»), dans le cadre duquel est déterminée la contribution apportée par chaque pays aux activités opérationnelles.

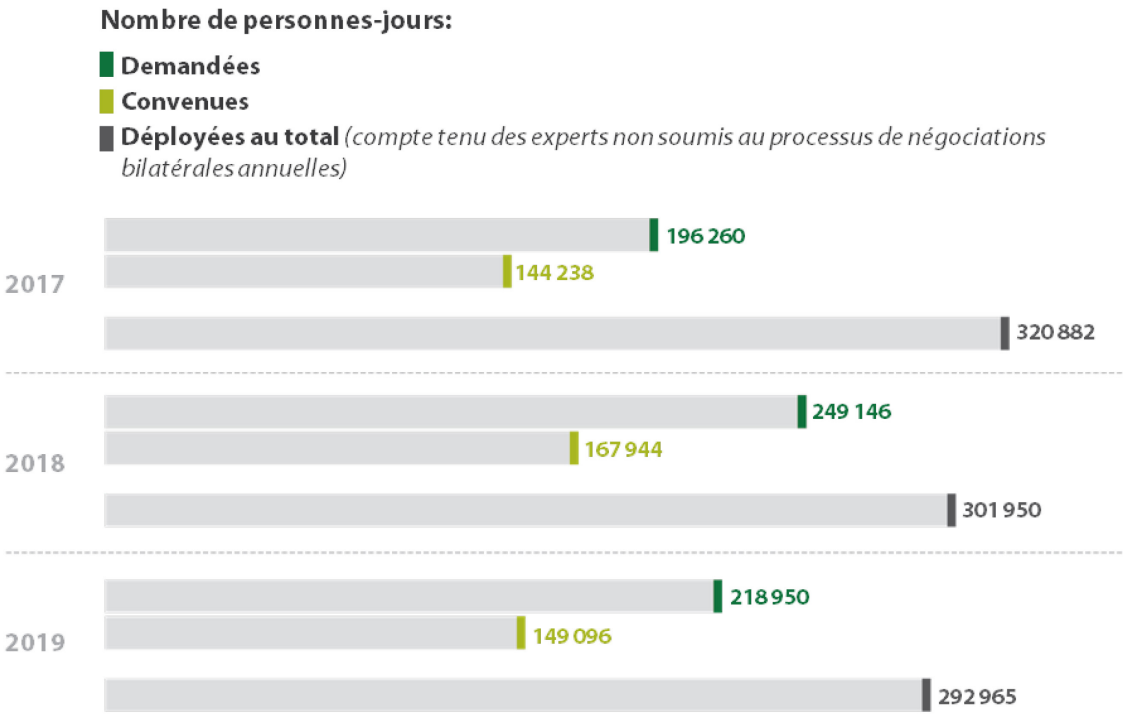
Figure 8 – Réserves de ressources humaines et techniques de Frontex et leur déploiement dans le cadre de sa réponse opérationnelle



Source: Cour des comptes européenne.

51 Nous avons constaté que les États membres avaient rempli leurs obligations en matière de constitution de réserves de réaction rapide. La Commission a justifié la création d'un contingent permanent de 10 000[20] personnes en se basant sur le déficit au niveau des engagements pris par les États membres en matière de ressources humaines. Toutefois, nous avons constaté que la majeure partie de ce déficit (85 % en 2019) correspond à trois catégories d'experts (experts en documents, agents de surveillance des frontières et agents chargés de la détection des véhicules volés) sur 17 intervenant dans le cadre de leurs opérations conjointes. En outre, le nombre total de membres d'équipe déployés par les États membres/pays associés à l'espace Schengen dépasse ce qui a été convenu lors des négociations (voir ***figure 9***).

Figure 9 – Ressources humaines demandées, convenues et déployées



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports de Frontex sur les ressources opérationnelles.

52 Nous avons constaté que Frontex n'avait pas accordé suffisamment d'importance au rôle de médiateur culturel, ni aux différences entre les compétences et les attitudes requises par rapport à celles d'un interprète. Ce profil n'avait pas été inclus dans la décision n° 38/2016 du conseil d'administration, qui définissait les profils des garde-frontières des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Il n'était pas non plus inclus dans la décision du conseil d'administration de 2020[21]

[20] Document COM(2018) 250 final.

[21] Management Board decision 1/2020 of 4 January 2020 *on adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard standing corps*.

portant création du contingent permanent. Au lieu de cela, cette décision incluait la médiation culturelle au nombre des tâches à accomplir par les spécialistes des questions de retour et exigeait des agents chargés du débriefing qu'ils fassent preuve d'une forte sensibilisation à la culture des pays d'origine et de transit.

53 Le rôle d'un interprète consiste à faciliter la communication en veillant à ce que tous les commentaires formulés soient correctement traduits, alors qu'un médiateur culturel est tenu de saisir les différences au niveau de la culture et des normes sociales des pays dont sont originaires les personnes qui viennent d'arriver à la frontière tout en leur inspirant confiance, l'objectif étant d'éviter une rupture de communication. Au cours des opérations maritimes, au point d'accueil, un médiateur culturel s'entretient avec les migrants qui ont eu un long et difficile périple et qui sont souvent traumatisés psychologiquement du fait de leur exposition à la traite des êtres humains, à la violence fondée sur le genre ou à la torture. Le rôle du médiateur est crucial dans le processus d'accueil et dans la collecte de renseignements (sur les facilitateurs, les routes migratoires, les modes opératoires, etc.) et contribue aux processus cruciaux de Frontex tels que l'analyse des risques.

Frontex n'a pas fourni d'informations sur l'impact ou le coût de ses activités

54 L'article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/1624 dispose que l'Agence «met à la disposition du public des informations précises et détaillées sur ses activités».

55 Bien que Frontex communique de façon exhaustive sur ses activités[22], ses rapports (tant publics qu'à diffusion restreinte) ne comportent pas toujours une analyse de ses performances ou de l'impact réel de ses activités. Cela a pu induire la prise de décisions législatives insuffisamment éclairées.

56 Frontex publie une vue d'ensemble de ses activités liées à l'évaluation de la vulnérabilité. De diffusion restreinte, elle porte sur le nombre de recommandations formulées et leur degré de mise en œuvre par les États membres. En revanche, en ce qui concerne l'analyse des risques, Frontex ne publie pas de vue d'ensemble de ses activités annuelles et n'évalue pas l'impact de ses produits.

---

[22] Voir rapport spécial n° 22/2020 de la Cour des comptes européenne.

57 Frontex produit un grand nombre de rapports[23] visant à évaluer les opérations conjointes. Trois aspects essentiels de ses activités ne font cependant pas l'objet de communications.

58 Premièrement, la réglementation[24] impose à Frontex d'évaluer les résultats des opérations conjointes. Toutefois, l'Agence ne procède pas à une évaluation solide de ces activités. Dans ses rapports sur les opérations maritimes conjointes, malgré l'importance de celles-ci au regard de l'ensemble de ses activités, Frontex n'opère aucune distinction entre les résultats obtenus grâce à son propre soutien et ceux découlant des activités courantes menées au niveau national par l'État membre hôte. De plus, les rapports n'indiquent pas qu'ils présentent les résultats obtenus et les activités menées tant par Frontex que par les autorités nationales, dans la zone d'opération, au cours de la période visée.

59 Deuxièmement, dans ses rapports sur les ressources opérationnelles, Frontex fournit des informations sur les ressources nécessaires, engagées et déployées, mais n'explique pas les écarts ni ne détermine l'impact des déficits, le cas échéant. Les rapports ne donnent pas une image claire de l'efficacité ou des faiblesses de la contribution réelle des États membres aux opérations conjointes, et l'existence de déficits pourrait être mal interprétée par les lecteurs (voir point ***51***).

60 Troisièmement, Frontex ne fournit pas d'informations sur le coût réel de ses opérations conjointes, ni agrégées, ni ventilées par opérations (maritimes et aériennes) et par type de coûts (ressources humaines, équipements légers ou équipements lourds, par exemple). Les données définitives n'étant disponibles qu'au cours de l'année n + 2, Frontex peut uniquement présenter des coûts fondés sur des estimations, lesquels pourront être sensiblement différents des coûts réels.

---

[23] Documents disponibles à l'adresse https://frontex.europa.eu/fr/qui-sommes-nous/documents-principaux/.

[24] Article 26 du règlement (UE) 2016/1624 et article 47 du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019.

Frontex ne soutient pas efficacement la lutte contre la criminalité transfrontalière

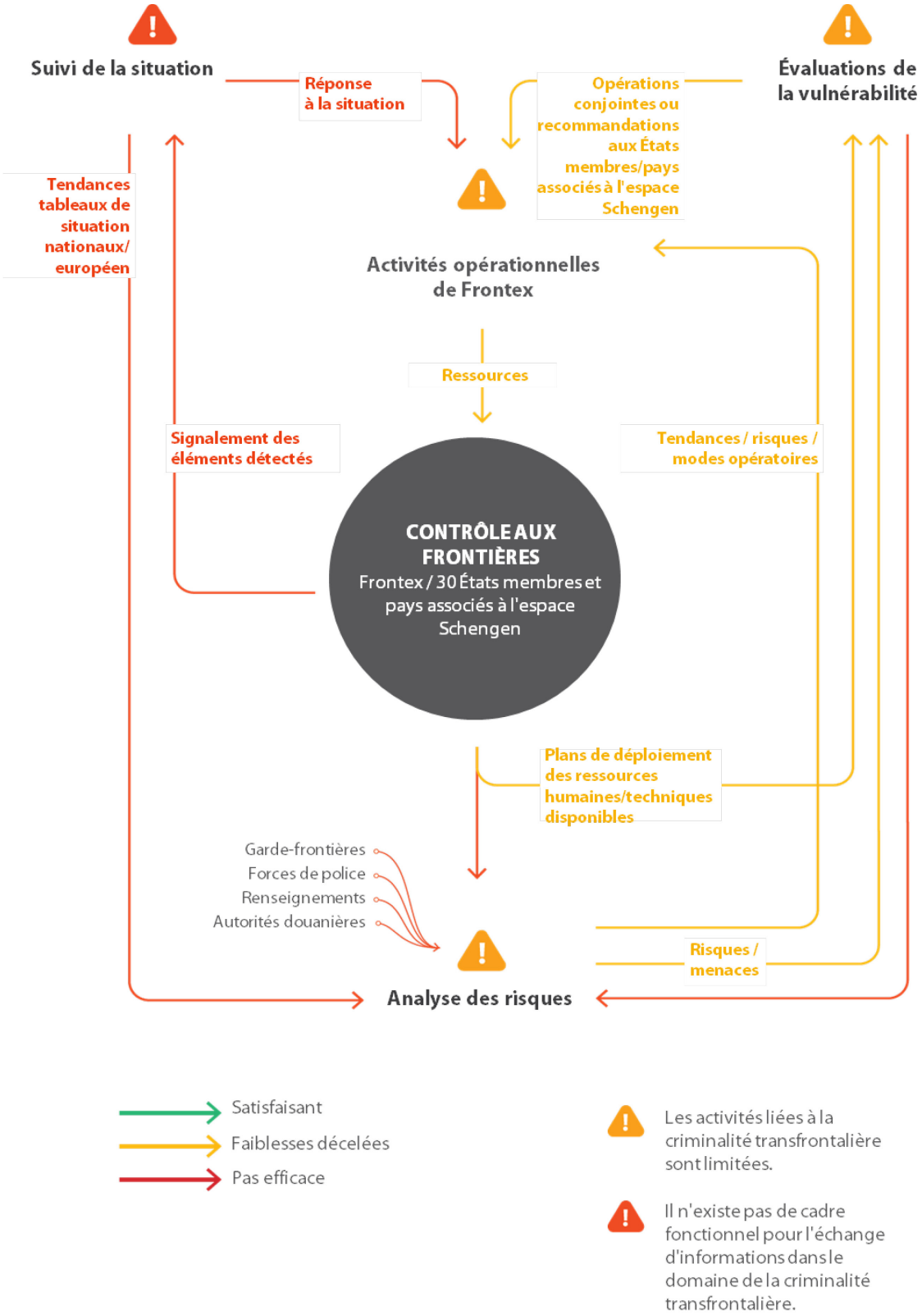
61 Dans cette section, nous avons examiné si Frontex remplissait le mandat qui lui a été confié en 2016 en ce qui concerne la lutte contre la criminalité transfrontalière:

i) Avait-elle recours à un cadre pour l'échange d'informations dans le but d'offrir une vision détaillée, précise et actualisée de la situation aux frontières extérieures de l'UE?

ii) Les activités qu'elle exerçait permettaient-elles de soutenir les États membres/pays associés à l'espace Schengen?

62 Le résultat de notre analyse est présenté à la ***figure 10*** et peut être comparé avec la contribution attendue décrite à la ***figure 5***.

Figure 10 – Faiblesses décelées dans les activités principales de Frontex en ce qui concerne le soutien à la lutte contre la criminalité transfrontalière



Source: Cour des comptes européenne.

Un cadre adéquat pour l'échange d'informations visant à soutenir la lutte contre la criminalité transfrontalière reste à mettre en place

63 Pour qu'un modèle de gestion intégrée des frontières soit efficace, il faut que les informations soient systématiquement collectées et partagées par l'ensemble des autorités nationales compétentes et des agences de l'UE. Par conséquent, les informations qui alimentent le modèle et ses produits analytiques ne doivent pas provenir uniquement des autorités de contrôle aux frontières, mais de l'ensemble des autorités compétentes, telles que les services de police et les autorités douanières responsables de la gestion des frontières.

64 Bien que la responsabilité de la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières soit partagée entre les États membres/pays associés à l'espace Schengen et Frontex depuis 2016, il n'existe pas encore de cadre global commun de gestion intégrée des frontières pour l'échange d'informations et la coopération. Eurosur devrait fournir les infrastructures et les outils nécessaires à la surveillance des frontières extérieures et soutenir Frontex et les États membres dans leur lutte contre la criminalité transfrontalière. Le règlement (UE) n° 1052/2013 a institué Eurosur en 2013, mais n'a été mis à jour pour tenir compte du nouveau mandat de Frontex qu'en décembre 2019, par le règlement (UE) 2019/1896. En outre, les nouvelles exigences en matière de transmission d'informations définies dans le règlement révisé ne prendront effet qu'en décembre 2021. De surcroît, il existe toujours d'importantes limites à ce système:

- en vertu du règlement Eurosur, les États membres/pays associés à l'espace Schengen disposent tous d'un centre national de coordination chargé du partage des informations. Cependant, ils ne sont pas tenus de veiller à ce que toutes les autorités compétentes dont la contribution est essentielle à l'établissement d'un tableau de situation fiable y soient représentées. Cela compromet l'efficacité de la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières. En ce qui concerne le contrôle aux frontières extérieures de l'UE, les douanes et les garde-frontières sont reconnus comme des partenaires stratégiques; or, à l'heure actuelle, il n'existe aucun cadre d'échange d'informations prévoyant le partage de données et de renseignements;

- le signalement, par les États membres, d'activités liées à la criminalité transfrontalière dans Eurosur n'est pas harmonisé. Frontex s'est efforcée de cataloguer les incidents liés à la criminalité transfrontalière avec les États membres/pays associés à l'espace Schengen, mais la disparité des classifications législatives nationales a compliqué la tâche. Par conséquent, étant donné qu'aucune exigence contraignante en matière de transmission d'informations n'est en place et que les garde-frontières ne disposent d'aucune orientation quant aux événements à signaler, les signalements ne sont pas harmonisés. Les réponses des États membres à notre questionnaire allaient également dans ce sens.

65 Pour pouvoir effectuer une analyse stratégique des risques concernant la criminalité transfrontalière dans le cadre de la gestion européenne intégrée des frontières, Frontex a besoin d'informations complètes. Or, seules les informations sur l'immigration illégale sont partagées avec Frontex. Cela n'est pas le cas des informations concernant d'autres domaines de compétence tels que les douanes, la pêche ou la protection de l'environnement.

Le soutien de Frontex à la lutte contre la criminalité transfrontalière est limité

66 Frontex est chargée d'aider les États membres/pays associés à l'espace Schengen dans leur lutte contre la criminalité transfrontalière organisée (en coopération avec d'autres agences européennes compétentes). Cela consiste, pour Frontex, à améliorer la connaissance de la situation au niveau européen qu'ont les États membres/pays associés à l'espace Schengen grâce à l'analyse des risques relative à la criminalité transfrontalière et au tableau de situation européen, ainsi qu'au recensement des éventuelles vulnérabilités auxquelles les États membres sont confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de contrôle aux frontières et à la mise en place d'une réponse opérationnelle conjointe si nécessaire.

67 La connaissance, par Frontex, de la situation en ce qui concerne la criminalité transfrontalière est entravée par l'absence de cadre adéquat pour l'échange d'informations, mais aussi par le fait que le CIRAM n'a pas été mis à jour depuis 2012 malgré l'élargissement du mandat de l'Agence en 2016, et ne comporte donc pas d'informations sur la criminalité transfrontalière.

68 L'immigration illégale étant depuis longtemps l'objet d'une attention marquée (les routes migratoires en Méditerranée sont très anciennes), les produits d'analyse des risques de Frontex sont, nécessairement, davantage axés sur certaines zones géographiques (voir point ***45*** et ***annexe IV***). Cela signifie que, bien qu'ils aient permis d'améliorer le niveau de connaissance des autorités frontalières en ce qui concerne la pression exercée par l'immigration illégale sur certains tronçons de frontières, ils ne reflètent pas de la même manière les autres défis qui se posent à d'autres tronçons de la frontière extérieure.

69 Pour remédier à cela, Frontex a créé en 2018 le réseau MIC-RAN (*Maritime Intelligence Community & Risk Analysis Network*) en vue de renforcer les capacités d'analyse des risques maritimes pour lutter contre la criminalité transfrontalière et de faciliter la coopération de l'UE en ce qui concerne les fonctions des garde-côtes. Bien que ce réseau ne couvre que le domaine maritime, il s'est déjà avéré utile, par exemple en attirant l'attention des autorités de contrôle aux frontières sur le phénomène du trafic de stupéfiants dans les navires commerciaux. Toutefois, le réseau MIC-RAN est géographiquement limité, malgré son importance pour une gestion intégrée efficace des frontières extérieures[25].

70 L'unité chargée de l'évaluation de la vulnérabilité de Frontex n'a commencé à évaluer la capacité des États membres/pays associés à l'espace Schengen à détecter et à combattre la criminalité transfrontalière que dans le cadre du processus d'évaluation de la vulnérabilité de 2019. En 2020, cinq des 200 questions portaient sur la criminalité transfrontalière. Il n'y avait aucune question sur la sécurité du personnel déployé aux points de passage frontaliers, qui pourraient constituer des zones à risque compte tenu de la menace que représentent les combattants étrangers et le terrorisme.

71 Étant donné que les capacités de détection aux frontières aériennes des États membres ne sont actuellement pas soumises aux procédures d'évaluation de la vulnérabilité de Frontex, il n'existe pas de contrôle centralisé efficace de la capacité des États membres à surveiller, détecter ou intercepter les franchissements potentiellement illicites des frontières aériennes au niveau de l'UE (voir ***encadré 5***). En outre, l'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex ne porte pas sur l'aptitude des autorités douanières des États membres/pays associés à l'espace Schengen à fournir des données de qualité en temps utile aux fins de la connaissance de la situation et de l'analyse des risques, puisque ce domaine relève de la compétence nationale.

---

[25] Emcdda et Europol, rapport 2019 sur les marchés de la drogue dans l'UE, p. 137.

Encadré 5

Exemple de déficit d'information impactant l'efficacité de la surveillance des frontières aériennes

Les groupes criminels organisés explorent la possibilité d'utiliser l'Europe comme plateforme d'exportation vers d'autres marchés moins saturés et potentiellement plus rentables, car l'offre de cocaïne dans l'UE dépasse la demande. Des membres d'un groupe criminel organisé ont ainsi été arrêtés en 2018 dans le cadre d'une enquête sur le trafic de cocaïne au moyen de passeurs voyageant par avion entre l'Irlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ce type d'événements n'est pas enregistré dans Eurosur.

Source: Emcdda et Europol, rapport 2019 sur les marchés de la drogue dans l'UE, p. 137.

Ce déficit d'information a des conséquences à plusieurs niveaux:

i) en raison de la non-détection et du non-signalement d'événements survenant aux frontières extérieures dont la connaissance aurait pu permettre une meilleure préparation des garde-frontières et l'identification de nouveaux modes opératoires, l'analyse des risques est fondée sur des renseignements insuffisants;

ii) le fait de fonder l'analyse des risques sur des renseignements insuffisants peut se traduire par l'absence de contrôles efficaces aux frontières parce que les garde-frontières qui sont en service au point d'entrée ne sont pas suffisamment préparés;

iii) les défis qui se posent au niveau de certains tronçons de frontières ne sont pas entièrement pris en compte, ce qui pourrait compromettre les évaluations de la vulnérabilité réalisées par Frontex.

72 En ce qui concerne la réponse opérationnelle, Frontex n'a pas encore suffisamment développé la prévention, la détection et le ciblage de la criminalité transfrontalière dans ses activités quotidiennes. Les États membres apprécient les outils utilisés par l'Agence, comme les journées d'action commune, qui rassemblent plusieurs États membres, autorités répressives et organisations internationales afin de cibler différentes activités criminelles telles que le trafic de drogue et d'armes, l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Dans leurs réponses à notre questionnaire, les États membres indiquent que cette expérience leur a beaucoup appris et qu'ils pourront la mettre à profit dans leur institution nationale. Toutefois, l'impact de la réponse opérationnelle est limité à la zone géographique des États membres participants pendant la durée des opérations.

Frontex n'est pas encore prête à mettre en œuvre efficacement son mandat de 2019

73 Nous nous sommes attachés à déterminer si Frontex était prête à relever le défi que constitue la mise en œuvre du mandat qui lui a été conféré en 2019, et si les États membres étaient en mesure de lui fournir toutes les informations nécessaires à cet effet.

Frontex ne s'est pas encore adaptée aux exigences de son mandat de 2016

74 Nous avons examiné si l'ajout, en 2016, de la responsabilité de la gestion intégrée des frontières et de la nouvelle activité d'évaluation de la vulnérabilité au mandat de Frontex avait conduit l'Agence à procéder rapidement à une réévaluation stratégique de ses besoins en ressources humaines dans les domaines de l'analyse des risques et de l'évaluation de la vulnérabilité. Il s'avère que l'Agence s'est acquittée de ces nouvelles responsabilités de façon ponctuelle et n'a commencé à répondre de manière systématique à ses besoins qu'en 2019.

75 À la suite de l'entrée en vigueur de son nouveau mandat en 2016, la division responsable des opérations a été chargée de la nouvelle activité d'évaluation de la vulnérabilité et a confié la tâche à son unité qui s'occupe de l'analyse des risques.
En 2017, Frontex a été réorganisée et cette division a été scindée en deux. Les activités d'analyse des risques et d'évaluation de la vulnérabilité relèvent désormais de la nouvelle division responsable de la connaissance de la situation et du suivi. L'unité chargée de l'évaluation de la vulnérabilité a été créée et d'anciens membres de l'unité chargée de l'analyse des risques lui ont été affectés, mais il n'a pas été procédé à une analyse formelle permettant d'identifier les profils de compétences nécessaires et de déterminer le nombre de personnes requises pour chaque profil. La qualité des travaux s'en est ressentie (voir point ***41***).

76 En 2019, la division responsable de la connaissance de la situation et du suivi de Frontex s'est efforcée de cerner les besoins actuels et futurs des unités chargées de l'analyse des risques et de l'évaluation de la vulnérabilité. Nous avons constaté que:

- l'unité chargée de l'analyse des risques manque d'analystes de différents profils (criminologie, compétences en matière d'analyse anticipative et analyse thématique, en particulier analyse des risques maritimes, etc.);

- l'unité chargée de l'évaluation de la vulnérabilité doit déterminer les compétences et les capacités dont elle a besoin, recenser les lacunes éventuelles et élaborer un plan pour constituer un réservoir de talents à plus long terme conforme à ses objectifs stratégiques.

77 Si l'échange d'informations et la coopération entre les différentes unités opérationnelles de Frontex ont toujours été importants, ils sont désormais essentiels compte tenu du nouveau rôle opérationnel assumé par l'Agence lors de la mise en place du contingent permanent. Dans son document de programmation 2018-2020, Frontex a reconnu que, bien que les activités quotidiennes de chaque service se veuillent flexibles, une culture «du cloisonnement» prévaut. L'interconnexion des activités de Frontex peut être entravée par des services opérant de manière indépendante, sans mise en commun des informations disponibles. Ainsi a-t-il fallu attendre février 2020 pour que Frontex mette en place des procédures pour partager les informations pertinentes relatives à l'évaluation de la vulnérabilité entre les différentes unités opérationnelles. Un mécanisme structuré de partage des résultats de l'évaluation de la vulnérabilité avec d'autres unités opérationnelles de Frontex doit encore être mis au point.

Le mandat de 2019 prévoit une augmentation rapide et exponentielle des ressources de Frontex

78 En vertu du nouveau règlement, Frontex disposera d'un contingent permanent doté d'une capacité allant jusqu'à 10 000 membres du personnel opérationnel d'ici 2027 (voir ***figure 2*** et point ***11***). Parallèlement, le budget de Frontex devrait passer de 460 millions d'euros en 2020 (voir ***figure 3***) à une moyenne d'environ 900 millions d'euros par an pour la période 2021-2027. L'ampleur de l'augmentation prévue, tant du point de vue du budget que du personnel, peut également être mesurée en nombre de personnes-jours disponibles pour les opérations conjointes. Celui-ci, qui s'élève actuellement à 300 000 (voir ***figure 9***), augmentera pour atteindre environ 2 270 000, soit plus de 7,5 fois le niveau actuel des ressources humaines déployées.

79 L'impact potentiel de la création du contingent permanent sur les États membres n'a pas été évalué. Parmi les États membres qui ont répondu à notre questionnaire, 81 % prévoient que le règlement de 2019 aura une incidence sur leurs effectifs, puisque de nouveaux garde-frontières devront être recrutés et formés. Ils s'attendent en effet à ce que Frontex recrute son contingent permanent parmi les agents actuellement affectés à des activités de contrôle aux frontières nationales. Cela aura des conséquences budgétaires et organisationnelles. Les États membres s'interrogent également sur l'incidence potentielle du nombre, prévu par le règlement, de membres

du personnel à recruter par Frontex pour chaque profil et pour chaque catégorie, ainsi que sur la durée des déploiements futurs.

80 La dernière évaluation externe de l'Agence a été publiée en juillet 2015. Alors que le règlement (UE) 2016/1624 exigeait que les résultats de Frontex soient évalués au plus tard en octobre 2019, cette évaluation n'a pas eu lieu du fait de l'entrée en vigueur du nouveau mandat de l'Agence en novembre 2019. En vertu du règlement (UE) 2019/1896, la prochaine évaluation externe doit être effectuée avant le 5 décembre 2023. Cela représente un laps de temps important au cours duquel des transformations majeures auront été apportées au mandat, à la structure et au rôle de l'Agence.

81 Enfin, même si la législation confère des pouvoirs d'exécution au contingent permanent, son efficacité pourrait être entravée si l'État membre hôte ne l'autorise pas[26] à effectuer certaines tâches telles que la vérification de l'identité, l'autorisation d'entrée et la surveillance des frontières. Dans les faits, les garde-frontières qui se rendent dans un autre État membre ne sont pas autorisés à utiliser les systèmes d'information du pays en question pour effectuer des contrôles aux frontières[27]. Les activités à entreprendre par le contingent permanent au cours des déploiements pourraient ainsi être considérablement restreintes.

Il existe un risque que Frontex n'obtienne pas les informations nécessaires au développement de ses activités de lutte contre la criminalité transfrontalière

82 Tous les États membres, à l'exception de l'Espagne, transfèrent manuellement les informations relatives aux incidents détectés à leurs frontières depuis leurs systèmes nationaux vers Eurosur et JORA. Les opérateurs sont également tenus de traduire ces informations en anglais, mais leurs niveaux de maîtrise de la langue sont variables.

---

[26] Article 82 du règlement (UE) 2019/1896.

[27] Rapport spécial n° 20/2019 de la Cour des comptes européenne, point 22.

83 Des exigences supplémentaires en matière de partage d'informations dans Eurosur seront introduites progressivement sur une période transitoire de deux ans, conformément au règlement (UE) 2019/1896. Dans leurs réponses à notre questionnaire, les États membres ont indiqué que leurs exigences actuelles en matière de rapports constituaient déjà une charge importante et qu'ils n'étaient pas sûrs de pouvoir faire face à une charge de travail accrue, à moins que le processus de transmission des données entre les systèmes nationaux et la base de données Eurosur ne soit automatisé. La notification des événements aux points de passage frontaliers terrestres et aériens représente un important surcroît de travail. En effet, selon Eurostat, 409 millions de passagers à destination/en provenance de pays tiers ont transité par les points de passage frontaliers aériens de l'UE en 2018.

84 Malgré la mission qui est la sienne de prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange d'informations utiles à l'exécution de ses tâches avec la Commission et les États membres, ces derniers estiment que la participation directe de Frontex à tout effort visant à automatiser davantage le processus n'est pas encore manifeste.

Conclusions et recommandations

85 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le soutien apporté par Frontex aux États membres de l'UE/pays associés à l'espace Schengen dans la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière n'était pas suffisamment efficace. Nous avons observé que Frontex ne s'était pas pleinement acquittée du mandat qui lui a été confié en 2016, et nous avons mis en évidence plusieurs risques liés à son mandat de 2019.

86 Nous présentons nos conclusions et recommandations relatives à la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière pour chacune des principales activités de Frontex, à savoir l'échange d'informations, l'analyse des risques, les évaluations de la vulnérabilité et la réponse opérationnelle.

87 Nous avons noté que, bien qu'un cadre fonctionnel pour l'échange d'informations ait été mis en place pour soutenir la lutte contre l'immigration illégale, il ne fonctionnait pas suffisamment bien pour fournir un tableau exact, complet et actualisé de la situation aux frontières extérieures de l'UE (points ***25*** à ***29*** et ***encadré 2***). Un cadre adéquat pour l'échange d'informations aux fins de la lutte contre la criminalité transfrontalière n'a pas encore été établi (points ***63*** à ***65***).

88 Frontex transmet en temps utile des informations pertinentes en matière de migration sur la situation aux frontières extérieures et fournit des informations sur des événements spécifiques (point ***31***). Toutefois, l'absence d'informations (points ***26*** et ***32***), de normes techniques pour les équipements de contrôle des frontières (point ***27***), de catalogue commun pour les signalements d'activités liées à la criminalité transfrontalière, d'informations en temps quasi réel sur la situation aux frontières aériennes de l'UE ainsi que les retards dans la mise à jour du CIRAM (points ***64*** et ***67***) compromettent l'élaboration d'un tableau complet de la situation aux frontières extérieures de l'UE.

89 En ce qui concerne la criminalité transfrontalière, il existe également un décalage entre le mandat défini dans les règlements relatifs à Frontex et l'environnement réglementaire dans lequel l'Agence opère: toutes les autorités compétentes (par exemple les douanes) n'ont pas été incluses dans le règlement Eurosur, de sorte que tous les événements pertinents ne sont pas signalés (point ***64***).

90 Le règlement (UE) 2019/1896 a imposé aux États membres d'importantes exigences supplémentaires en matière de partage d'informations dans Eurosur, et le processus de transmission des données entre les systèmes nationaux et la base de données Eurosur devra être automatisé afin que les États membres puissent satisfaire à ces exigences (points ***82*** et ***83***). Toutefois, ces derniers estiment que la participation directe de Frontex à tout effort visant à automatiser davantage le processus n'est pas encore manifeste (point ***84***).

Recommandation n° 1 – Améliorer le cadre pour l'échange d'informations et le tableau de situation européen

a) Afin d'améliorer le cadre actuel d'Eurosur, ***Frontex*** devrait:

   i) évaluer régulièrement la qualité des données utilisées pour établir le tableau de situation européen;

   ii) offrir aux États membres un soutien dans la mise en œuvre correcte d'Eurosur en établissant des procédures arrêtées d'un commun accord pour remédier aux lacunes constatées, et assurer un suivi en la matière;

   iii) guider les États membres dans la mise en place d'un catalogue commun pour les signalements d'activités liées à la criminalité transfrontalière;

   iv) soutenir les États membres en automatisant la traduction et le processus de transfert des informations entre les systèmes nationaux et la base de données Eurosur.

b) En vue de garantir l'interopérabilité des équipements mis en commun et de faciliter l'acquisition, par les États membres, de capacités de contrôle des frontières compatibles sur le plan technique, ***Frontex*** devrait établir des normes techniques pour les équipements, avec l'approbation de la Commission et des États membres représentés au sein de son conseil d'administration.

c) Afin de pouvoir disposer d'un tableau de situation européen complet, la ***Commission*** devrait réfléchir à de nouveaux moyens de parvenir à une coopération efficace entre Frontex et d'autres organismes compétents auxquels le règlement (UE) 2019/1896 n'est pas directement applicable.

Quand? D'ici la mi-2022

91 Frontex a éprouvé des difficultés à utiliser les rapports transmis dans Eurosur. Il existe par ailleurs des contraintes juridiques liées à l'exploitation des données situées sur les systèmes paneuropéens hébergés par eu-LISA à des fins d'analyse des risques (points ***30*** et ***37***). Bien que la législation lui impose d'appliquer le modèle d'analyse commune et intégrée des risques, elle se trouve dans l'impossibilité de le faire parce qu'elle ne peut pas évaluer la vulnérabilité de certains tronçons de frontières lorsque les États membres ne fournissent pas les informations nécessaires (point ***38***).

92 Frontex ne disposant pas d'un réseau de diffusion de ses produits largement accessible, l'impact de son analyse des risques migratoires est affaibli. Cela signifie que les garde-frontières n'ont pas aisément accès aux produits de l'Agence, même si ces produits pourraient leur être d'une grande utilité dans l'exercice de leur mission (point ***39***). De plus, Frontex ne dispose pas des informations dont elle a besoin pour effectuer une analyse des risques relative à la criminalité transfrontalière (point ***65***), sauf pour certaines catégories spécifiques en rapport avec l'immigration illégale. En outre, le modèle d'analyse commune et intégrée des risques n'a pas été mis à jour pour tenir compte de cette dimension des risques aux frontières (point ***67***). En conséquence, Frontex n'est pas en mesure de fournir une analyse de tous les aspects pertinents liés à la criminalité transfrontalière, alors même que cela permettrait aux États membres/pays associés à l'espace Schengen de prendre des mesures appropriées pour maîtriser ou atténuer les risques recensés (points ***68*** et ***69***).

Recommandation n° 2 – Actualiser et appliquer le modèle d'analyse commune et intégrée des risques et garantir l'accès à d'autres sources d'informations

a) ***Frontex*** devrait:

i) faire rapport sur l'utilisation effective, par les États membres, du cadre d'Eurosur pour fournir les informations nécessaires aux fins de l'analyse des risques sur la base du CIRAM;

ii) mettre à jour le CIRAM afin d'y inclure des informations sur la criminalité transfrontalière;

iii) veiller à ce que les garde-frontières en Europe aient davantage accès aux produits d'analyse des risques.

b) Pour les besoins de l'analyse des risques et de l'évaluation de la vulnérabilité de l'Agence, ***Frontex et la Commission*** devraient prendre des mesures visant à garantir l'élaboration de rapports statistiques adaptés dérivés des systèmes hébergés par eu-LISA et d'autres sources (d'autres autorités et agences de l'UE investies de responsabilités en matière de contrôle aux frontières, par exemple).

Quand? D'ici la fin 2022

93 En 2016, Frontex a été chargée de procéder à des évaluations de la vulnérabilité des États membres afin de déterminer leur capacité et leur préparation à faire face aux menaces et défis actuels et futurs aux frontières extérieures (points ***40*** et ***41***). Bien que les États membres soient tenus de lui fournir les informations qu'elle demande, des problèmes récurrents liés à l'exhaustivité et à la qualité des données entravent le processus de collecte (point ***42***). Conformément aux dispositions du règlement de 2016, l'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex se limite actuellement au niveau national, et aucun processus de ce type n'est mis en place au niveau de l'UE, au niveau régional ou entre États, alors même que cela permettrait de déceler des chevauchements ou d'apprécier la coopération entre les agences de l'UE (point ***43***).

94 L'unité de Frontex chargée de l'évaluation de la vulnérabilité n'a commencé à évaluer les vulnérabilités des États membres en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière qu'en 2019, et sa capacité à procéder à de telles évaluations n'est pas encore pleinement développée (points ***70*** et ***71***).

Recommandation n° 3 – Développer le potentiel de l'évaluation de la vulnérabilité

a) En collaboration avec les États membres, ***Frontex*** devrait recenser les problèmes récurrents liés à la collecte de données qui ont une incidence sur l'évaluation de la vulnérabilité et y remédier, en détectant les difficultés touchant à la transmission d'informations par les États membres et en établissant une feuille de route pour corriger la situation;

b) ***Frontex*** devrait développer sa méthodologie et ses capacités d'évaluation de la vulnérabilité pour:

   i) évaluer efficacement les vulnérabilités en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière;

   ii) déceler et, le cas échéant, évaluer les vulnérabilités communes à plusieurs pays dans des régions spécifiques;

iii) surveiller les cas où des mesures visant à remédier aux vulnérabilités décelées dans un pays donné peuvent entraîner des répercussions dans les pays voisins.

Quand? D'ici la fin 2022

c) La ***Commission*** devrait examiner les avantages susceptibles de découler de l'extension, au niveau régional et à celui de l'UE, du champ d'application de l'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex.

Quand? Lors de la révision du cadre réglementaire

95 Frontex a lancé quatre interventions rapides aux frontières pour aider des États membres soumis à une pression migratoire urgente et exceptionnelle à leurs frontières extérieures. Depuis 2007, elle mène des exercices annuels pour former toutes les parties susceptibles de participer à ces interventions. Aucun exercice de ce type n'a été effectué en 2019 (points ***47*** et ***48*** et ***encadré 4***).

96 Bien qu'il soit crucial, tant du point de vue humain que sur le plan des renseignements, d'accueillir des migrants dans le cadre d'opérations conjointes de lutte contre l'immigration illégale, Frontex n'a pas accordé suffisamment d'importance au rôle de médiateur culturel (points ***52*** et ***53***).

97 Frontex est une agence dont les activités sont visibles du grand public. Toutefois, ses rapports, bien que détaillés, ne fournissent souvent pas aux lecteurs d'informations concernant ses véritables performances ou l'impact réel de ses activités. À titre d'exemple, les rapports d'évaluation des opérations conjointes n'établissent pas de distinction entre les résultats obtenus grâce aux activités de Frontex et ceux découlant d'activités nationales, ne donnent pas une image claire de l'efficacité ou des faiblesses de la contribution réelle des États membres aux opérations conjointes, et ne fournissent pas d'informations sur le coût réel des opérations conjointes (points ***55*** à ***60***). Les législateurs ont besoin d'informations fiables pour prendre leurs décisions en connaissance de cause (point ***51***).

Recommandation n° 4 – Améliorer la réponse opérationnelle de Frontex

Frontex devrait:

a) réaliser régulièrement des exercices d'intervention rapide, destinés en particulier aux États membres dans lesquels pourrait être déployée une telle intervention, afin de s'assurer qu'en cas de besoin, toutes les parties concernées soient bien préparées;

b) définir le référentiel de compétences pour les médiateurs culturels et prendre des mesures visant à faire en sorte que les États membres suivent la même approche;

c) élaborer une méthodologie pour évaluer les résultats de ses activités opérationnelles, en particulier pour ses opérations conjointes;

d) publier les coûts définitifs de ses opérations dès qu'ils sont disponibles.

Quand? D'ici la fin 2022

98 Frontex n'a pas pris les mesures nécessaires pour adapter son organisation de manière à pouvoir mener à bien le mandat qui lui a été confié en 2016. Nous avons relevé des lacunes au niveau de la planification des ressources humaines dans les unités chargées de l'analyse des risques et de l'évaluation de la vulnérabilité (points ***74*** à ***76***), qui ne disposent toujours pas des compétences nécessaires.

99 À la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/1896 et de la modification fondamentale de l'activité de Frontex, qui est passée d'un rôle de soutien et de coordination à un rôle opérationnel avec la mise en place du contingent permanent, nous avons décelé des problèmes de communication entre les unités concernées par le présent audit. Frontex fonctionne de manière cloisonnée (point ***77***), ce qui va à l'encontre des interdépendances inhérentes aux activités couvertes par notre audit.

100 Pour remplir son nouveau mandat, Frontex disposera d'ici 2027 de 10 000 nouveaux agents opérationnels (le «contingent permanent») et sera dotée d'un budget moyen de 900 millions d'euros par an. Ces chiffres représentent une augmentation considérable par rapport à la situation actuelle. Ils ont été établis en l'absence de critères appropriés permettant de déterminer les besoins de Frontex pour remplir un mandat qui n'est pas clairement défini, d'informations sur le coût et l'impact réels des opérations de Frontex (points ***57*** à ***60***) et d'une évaluation de l'impact du contingent permanent sur les États membres (point ***79***).

101 Pour des raisons d'urgence, le nouveau règlement a été approuvé sans qu'aucune analyse d'impact ou évaluation visant à déterminer si Frontex s'était acquittée de son mandat précédent ne soit réalisée (point ***80***). De plus, les États membres s'attendent à des difficultés budgétaires et organisationnelles résultant de l'impact de la création du contingent permanent sur leurs effectifs (point ***79***). Par ailleurs, il n'est pas certain que le contingent permanent puisse fonctionner comme prévu (point ***81***).

Recommandation n° 5 – Relever les défis que présente le mandat confié à Frontex en 2019

Frontex devrait:

a) procéder à une analyse formelle afin de déterminer ses besoins en personnel, en particulier dans les domaines de l'analyse des risques et de l'évaluation de la vulnérabilité;

b) améliorer ses procédures de communication interne afin de garantir le partage d'informations selon le principe du «besoin d'en connaître».

Quand? D'ici la fin 2021

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Mme Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 29 avril 2021.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes – Informations complémentaires sur les mandats de 2016 et 2019

Mandat de 2016	Mandat de 2019
Création d'un rôle de supervision: l'évaluation de la vulnérabilité Frontex est tenue de procéder à des évaluations de la vulnérabilité afin d'apprécier la capacité des différents États membres à relever les défis à leurs frontières extérieures, en recensant les équipements et les ressources dont ils disposent. Dans le prolongement des évaluations de la vulnérabilité, le directeur exécutif de Frontex peut décider de recommander une série de mesures à un État membre pour remédier à toute vulnérabilité décelée dans le fonctionnement de son système national de gestion des frontières.	Aucune modification importante du mandat
Constitution d'une réserve de réaction rapide composée de garde-frontières et d'un parc d'équipements techniques de réaction rapide que les États membres mettront à la disposition de Frontex Les États membres dans lesquels ces équipements sont enregistrés sont tenus de les mettre à la disposition de Frontex en cas de besoin. Celle-ci a la possibilité de faire appel à une réserve de 1 500 agents qui peuvent être déployés dans les trois jours. Ils constituent une force de réaction rapide qui peut être envoyée aux frontières soumises à une forte pression.	**Mise en place d'un contingent permanent** Frontex disposera d'ici 2027 de 10 000 nouveaux membres du personnel opérationnel, dont 1 500 pour la réserve de réaction rapide, afin d'aider les États membres sur le terrain dans les efforts qu'ils déploient pour protéger les frontières extérieures de l'UE, pour lutter contre la criminalité transfrontalière et pour assurer le retour des migrants en situation irrégulière. Le contingent permanent sera composé de garde-frontières et de garde-côtes employés par l'Agence (3 000) ainsi que d'agents détachés de manière obligatoire par les pays européens. Le règlement confère au contingent permanent des pouvoirs d'exécution. Le personnel opérationnel déployé pourra effectuer des tâches relatives au contrôle aux frontières et au retour (vérifications d'identité, autorisation d'entrée aux frontières extérieures et surveillance des frontières), sous réserve de l'accord de l'État membre hôte.
Opérations de retour Frontex joue un rôle accru aux points d'accès pour l'accueil de migrants[28]. Au-delà de son rôle d'enregistrement et de filtrage des migrants en vue d'établir leur nationalité, Frontex est également responsable du retour de ceux qui ne remplissent pas les conditions d'asile.	**Opérations de retour** L'Agence est en mesure d'assister les États membres à toutes les étapes des procédures de retour (notamment les activités préalables au retour, l'aide dans le processus d'identification des ressortissants de pays tiers, la coordination ou l'organisation d'opérations de retour, y compris par l'affrètement d'avions aux fins de telles opérations et par l'organisation de retours sur des vols réguliers ou par d'autres moyens de transport, etc.), les décisions de retour relevant de la responsabilité de ces derniers.

[28] Un point d'accès pour l'accueil de migrants est une installation située à un point de la frontière extérieure de l'UE confronté à une forte pression migratoire, pour servir de premier centre d'accueil où les personnes qui arrivent sont identifiées et enregistrées et où leurs empreintes digitales sont relevées.

Mandat de 2016	Mandat de 2019
Aucune modification du règlement	**Système européen de surveillance des frontières (Eurosur)** Afin d'améliorer les opérations menées dans le cadre d'Eurosur, le règlement intègre ce dernier dans le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et élargit son champ d'application à la plupart des composantes de la gestion européenne intégrée des frontières. Cela se traduit par la possibilité de détecter et d'anticiper les crises aux frontières extérieures de l'UE et dans les pays tiers, ainsi que d'y faire face de manière plus efficace.
Coopération avec les pays tiers Rôle accru dans la coordination de la coopération en matière de gestion des frontières entre les États membres et les pays tiers. L'Agence peut lancer des opérations conjointes dans des pays tiers voisins de l'UE. Les accords sur le statut sont une condition préalable à une telle coopération opérationnelle.	**Coopération renforcée avec les pays tiers** Sous réserve de l'accord préalable du pays concerné, Frontex peut lancer des opérations conjointes et déployer du personnel en dehors de l'UE et au-delà des pays voisins de l'Union afin d'appuyer la gestion des frontières.
Déploiement d'officiers de liaison dans les États membres Suivi régulier de la gestion des frontières extérieures par tous les États membres. Frontex avait déjà déployé des officiers de liaison dans des pays tiers afin de faciliter le dialogue et la coopération sur le terrain.	**Nouvelles fonctions** Coopération avec l'officier aux droits fondamentaux et suivi des mesures prises par l'État membre en matière de retour.
Soutien aux États membres dans la lutte contre la criminalité transfrontalière.	**Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages** Frontex joue un rôle accru dans la gestion des flux croissants de voyageurs en règle franchissant les frontières extérieures de l'UE, en accueillant la future unité centrale du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et en soutenant les États membres dans le déploiement du système d'entrée/de sortie.
Introduction de la gestion intégrée des frontières dans le mandat de Frontex, rendant nécessaire une analyse des risques concernant la criminalité transfrontalière et les tendances migratoires.	**Analyse des risques** Tous les deux ans, Frontex procédera à une analyse des risques stratégique concernant la gestion intégrée des frontières, qui alimentera le cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières.

Annexe II – Réponses des États membres au questionnaire de la Cour

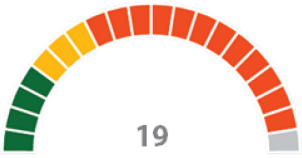
- **Oui** *(ou réponse positive)*
- **Oui, mais** (ou satisfaction partielle)
- **Non** *(ou réponse négative)*
- **Pas de réponse**

Les réponses à plusieurs questions ouvertes, qui ne figurent pas dans la liste ci-après, ont été prises en considération lors de l'audit et de l'établissement du présent rapport.

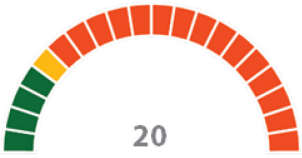
	Questions
Suivi de la situation	1 à 4
Évaluations de la vulnérabilité	5 à 9
Analyse des risques	10 à 15
Réponse opérationnelle	16 à 29 30 à 35*

* *Réponses des seuls États membres dans lesquels sont déployées des opérations de Frontex*

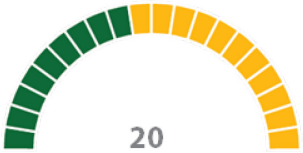
Q.1 Estimez-vous que le tableau de situation européen tel qu'il est établi par Frontex est suffisamment complet?



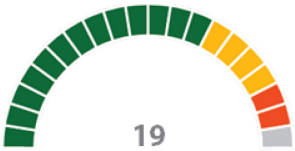
Q.2 Votre analyse des risques nationale a-t-elle été établie sur la base du tableau de situation européen?



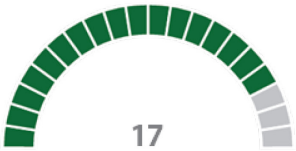
Q.3 Trouvez-vous toutes les informations dont vous avez besoin pour vous acquitter de vos responsabilités en matière de gestion des frontières dans Eurosur?



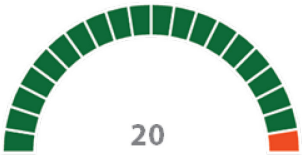
Q.4 Avez-vous eu recours au service de surveillance aérienne polyvalent (*Multipurpose Aerial Surveillance* – MAS) de Frontex?



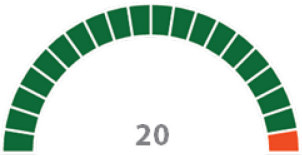
Q.5 Le fait de procéder à une évaluation de la vulnérabilité apporte-t-il une valeur ajoutée en matière de contrôle de vos frontières extérieures?



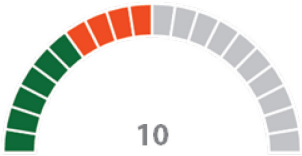
Q.8 Estimez-vous qu'une évaluation de la vulnérabilité à l'échelle européenne serait utile pour recenser les points faibles à ce niveau?



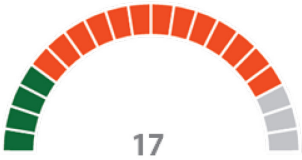
Q.10 Utilisez-vous le modèle d'analyse CIRAM aux fins de votre analyse des risques nationale?



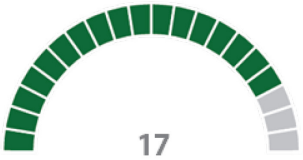
Q.11 Tenez-vous compte des produits d'analyse des risques de Frontex pour réaliser votre analyse des risques nationale?



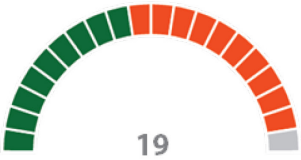
Q.12 Votre analyse des risques nationale s'appuie-t-elle sur des informations provenant d'Eurosur?



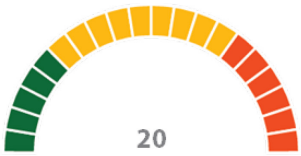
Q.13 Les produits d'analyse des risques de Frontex couvrent-ils tous les aspects de la gestion intégrée des frontières?



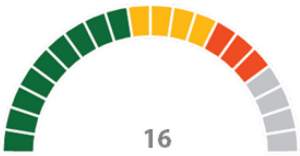
Q.14 Selon vous, la qualité des produits d'analyse des risques de Frontex s'est-elle améliorée au fil du temps?



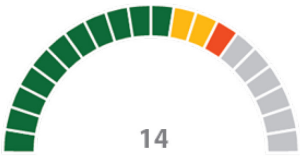
Q.15 Les produits d'analyse des risques de Frontex contribuent-ils à la lutte contre la criminalité transfrontalière?



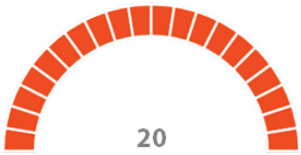
Q.18 Le fait de mettre ces ressources à la disposition de Frontex aux fins de ses opérations a-t-il une incidence sur le contrôle de vos propres frontières nationales?



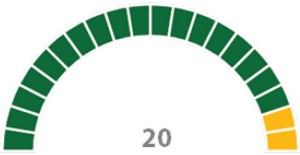
Q.19 a) En application du règlement (UE) 2019/1896, Frontex devra mettre en place un corps permanent. Pensez-vous que cela aura un impact sur vos effectifs?



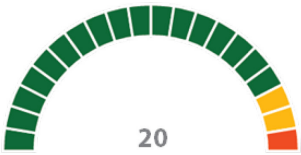
Q.19 b) Estimez-vous que cela rendra nécessaire le recrutement de garde-frontières supplémentaires?



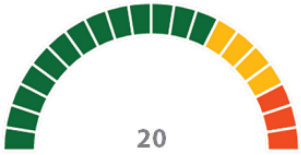
Q.20 Les garde-frontières sont-ils tous formés par Frontex?



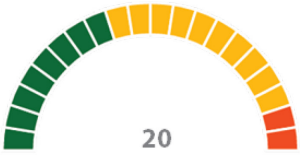
Q.21 Les garde-frontières ayant participé aux opérations de Frontex partagent-ils les enseignements tirés de l'expérience acquise avec leurs collègues à leur retour?



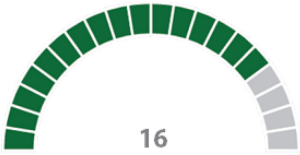
Q.22 Estimez-vous que les formations et le partage d'expérience sur lesquels portent les deux questions précédentes contribuent à la mise en œuvre harmonisée des contrôles aux frontières?



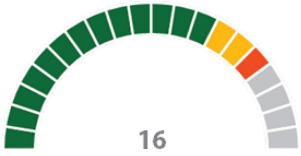
Q.25 Existe-t-il une coopération appropriée entre les points de passage frontaliers européens (par exemple, transmission d'informations par les experts en fraude documentaire établis à d'autres points de passage frontaliers, communication des changements de modes opératoires des réseaux criminels, etc.)?



Q.26 Les agents des services frontaliers ont-ils tous accès aux documents pertinents de Frontex?

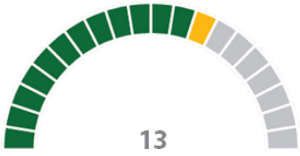


Q.28 Les services de fusion de Frontex (en particulier la surveillance aérienne polyvalente et les services fondés sur l'imagerie par satellite) apportent-ils une valeur ajoutée à la gestion intégrée des frontières?



Q.30 Les profils, l'expertise et l'expérience des agents déployés dans le cadre des opérations de Frontex correspondaient-ils à vos besoins?

Q.31 Les équipements techniques déployés dans le cadre des opérations de Frontex répondaient-ils à vos besoins pour ce qui est du volume, des spécifications techniques, ainsi que de la rapidité du déploiement?



Q.33 Le plan opérationnel tient-il compte de tous les aspects de la gestion intégrée des frontières?

Q.34 b) Procédez-vous à votre propre évaluation des opérations de Frontex?

Annexe III – Mise en œuvre d'Eurosur par les 30 États membres/pays associés à l'espace Schengen

La figure ci-dessous présente les fonctions énoncées dans le règlement et fournit les dernières informations disponibles concernant leur mise en œuvre par les différents États membres/pays associés à l'espace Schengen.

Remarque: Un État membre n'a pas participé à l'adoption du règlement Eurosur et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application.

Pour trois pays, la mise en œuvre de plusieurs fonctions est «sans objet» (s.o.) car non nécessaire compte tenu de leur situation aux frontières. Pour deux autres, en ce qui concerne la détermination des tronçons de frontières et la correspondance des actions de surveillance aux niveaux d'impact, la mise en œuvre est «s.o.» parce qu'au moment de l'élaboration du document de travail, un niveau d'impact faible avait été attribué à leurs tronçons de frontières et qu'en l'occurrence, ils n'étaient pas tenus de décrire les mesures prises.

Source: Document de travail des services de la Commission SWD(2018) 410.

- **Le centre national de coordination est opérationnel**

Chacun des États membres est tenu de désigner, mettre en service et gérer un centre national de coordination, qui assure la coordination entre toutes les autorités nationales chargées de la surveillance aux frontières extérieures et l'échange d'informations entre elles, ainsi qu'avec les autres centres nationaux de coordination et l'Agence.

- **Le centre national de coordination coopère avec toutes les autorités de surveillance des frontières**

Le centre national de coordination assure l'échange opportun des informations et la coopération en temps utile entre toutes les autorités nationales chargées de la surveillance des frontières extérieures, ainsi qu'avec les autres centres nationaux de coordination et l'Agence.

- **Le centre national de coordination remplit les fonctions énumérées à l'article 5 du règlement (UE) n° 1052/2013**

Le centre national de coordination:

— assure l'échange en temps utile des informations avec les autorités de recherche et de sauvetage, les autorités répressives et les autorités compétentes en matière d'asile et d'immigration au niveau national;

— établit et tient à jour le tableau de situation national;

— soutient la planification et la mise en œuvre des activités nationales de surveillance des frontières;

— coordonne le système national de surveillance des frontières, conformément au droit national;

— contribue à mesurer régulièrement les effets des activités nationales de surveillance des frontières;

— coordonne les mesures opérationnelles avec les autres États membres.

- **Le centre national de coordination fonctionne en permanence**

Le centre national de coordination fonctionne vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept.

- **Le centre national de coordination tient à jour le tableau de situation national**

Le centre national de coordination établit et tient à jour un tableau de situation national fournissant des informations de manière efficace, précise et en temps utile à toutes les autorités chargées du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures au niveau national. Le tableau de situation national se compose d'informations recueillies auprès du système national de surveillance des frontières, des capteurs fixes et mobiles utilisés au niveau national, des patrouilleurs dans le cadre de leurs missions et d'autres autorités et systèmes nationaux concernés, y compris des officiers de liaison, des centres opérationnels et des points de contact. Il comprend également des informations fournies par Frontex, les centres nationaux de coordination dans les autres États membres et les systèmes de comptes rendus des navires. Les tableaux de situation nationaux comprennent trois couches d'informations: une couche «événements», une couche «opérations» et une couche «analyse».

- **Établissement de la couche «événements» du tableau de situation national**

La couche «événements» du tableau de situation national se compose d'incidents concernant:

— le franchissement non autorisé des frontières, y compris des informations portant sur les incidents constituant un risque pour la vie des migrants;

— la criminalité transfrontalière;

— les situations de crise;

— d'autres événements tels que la présence de véhicules, navires et autres engins et personnes non identifiés et suspects aux frontières extérieures, et tout autre événement pouvant avoir un impact important sur le contrôle des frontières extérieures.

- **Établissement de la couche «opérations» du tableau de situation national**

La couche «opérations» du tableau de situation national se compose d'informations concernant:

— les ressources propres des États membres (qui peuvent comprendre les ressources militaires appuyant une mission de maintien de l'ordre) et les zones d'opération, notamment des informations sur la position, l'état et le type de ressources propres et sur les autorités concernées. Il convient de noter que le centre national de coordination peut décider, à la demande de l'autorité

nationale responsable de ces ressources, de limiter l'accès à de telles informations sur la base du principe du «besoin d'en connaître»;

— les lieux et les conditions météorologiques observées aux frontières extérieures.

o **Établissement de la couche «analyse» du tableau de situation national**

La couche «analyse» du tableau de situation national comprend:

— des informations relatives aux évolutions majeures et aux indicateurs;

— des rapports analytiques, les tendances des évaluations de risques, des observations régionales et des notes d'information;

— des informations analysées pertinentes, notamment aux fins de l'attribution des niveaux d'impact aux tronçons de frontières extérieures;

— une imagerie de référence, des cartes contextuelles, la validation des informations examinées et l'analyse des changements (images d'observation de la Terre) ainsi que des données sur la détection des changements, des données géoréférencées et des cartes indiquant la perméabilité des frontières extérieures.

o **Le tableau de situation des tronçons de frontières est partagé avec les États membres voisins**

Les centres nationaux de coordination d'États membres voisins se communiquent, directement et en temps quasi réel, le tableau de situation des tronçons de frontières extérieures adjacents en ce qui concerne:

— les incidents et tout autre événement important figurant dans la couche «événements»;

— les rapports d'analyse des risques au niveau tactique figurant dans la couche «analyse».

o **Respect de la protection des données**

Lorsque le tableau de situation national est utilisé pour le traitement de données à caractère personnel, le traitement de ces données est effectué conformément aux dispositions pertinentes en matière de protection des données.

o **Détermination des tronçons de frontières**

Chaque État membre divise ses frontières extérieures terrestres et maritimes en tronçons et les notifie à l'Agence. Celle-ci et l'État membre concerné évaluent conjointement l'attribution des niveaux d'impact.

- **Les actions de surveillance correspondent aux niveaux d'impact attribués**

Les États membres s'assurent que les actions de surveillance effectuées sur les tronçons de frontières extérieures correspondent aux niveaux d'impact attribués, et ce de la manière suivante:

— lorsqu'un niveau d'impact faible est attribué à un tronçon de frontière extérieure, les autorités nationales compétentes organisent une surveillance régulière sur la base d'une analyse des risques et veillent à ce que des ressources et du personnel suffisants soient maintenus dans la zone frontalière et prêts pour des actions de pistage, d'identification et d'interception;

— lorsqu'un niveau d'impact moyen est attribué à un tronçon de frontière extérieure, les autorités nationales compétentes veillent, en sus des mesures mentionnées ci-dessus, à ce que des mesures de surveillance appropriées soient prises sur ledit tronçon de frontière extérieure et informent le centre national de coordination lorsque de telles mesures ont été prises;

— lorsqu'un niveau d'impact élevé est attribué à un tronçon de frontière extérieure, l'État membre concerné veille, en sus des mesures adoptées pour les cas dans lesquels le niveau d'impact est moyen, par l'intermédiaire du centre national de coordination, à ce que les autorités nationales qui opèrent sur ce tronçon de la frontière reçoivent tout le soutien nécessaire et à ce que des mesures de surveillance renforcées soient prises. Cet État membre peut demander un soutien à l'Agence, sous réserve des conditions fixées pour engager des opérations conjointes ou des interventions rapides.

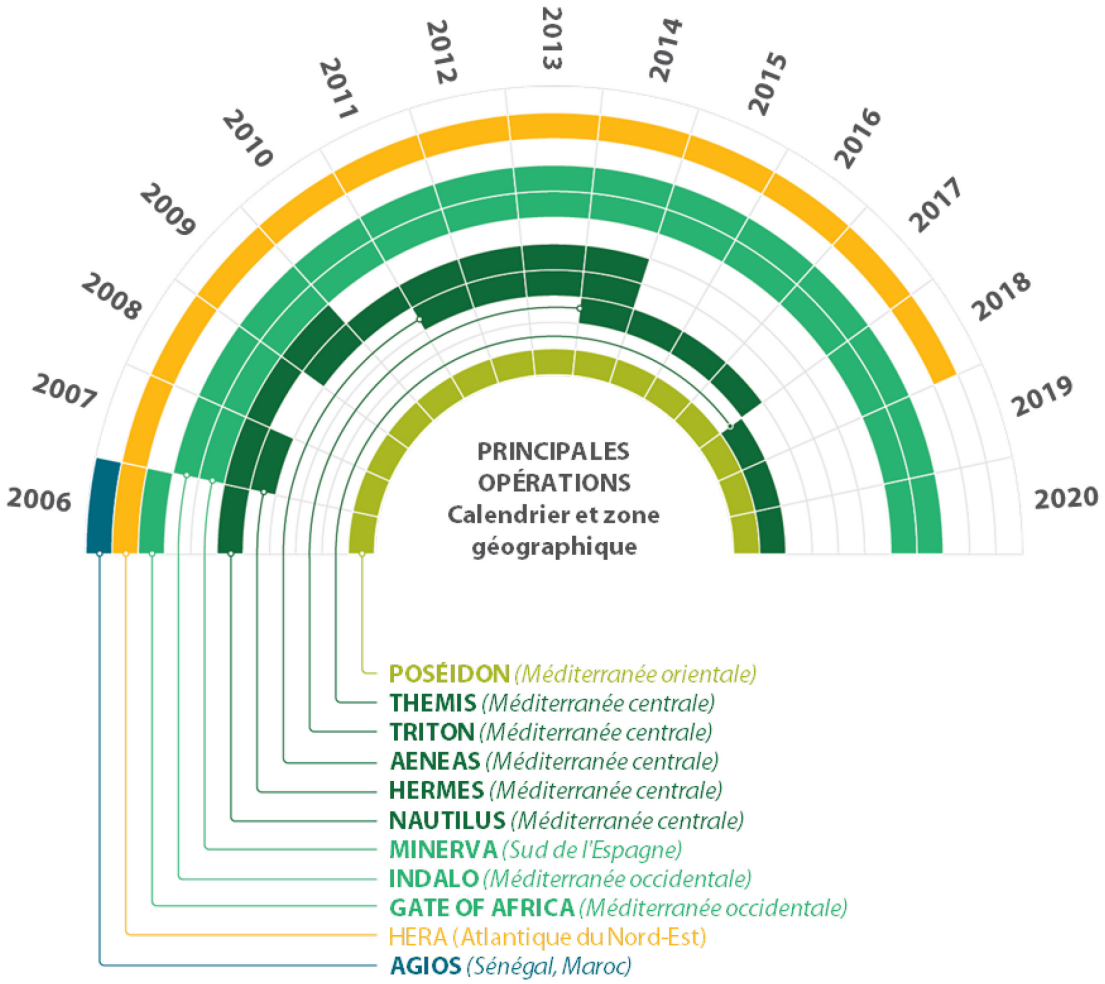
Le centre national de coordination informe régulièrement l'Agence des mesures prises au niveau des tronçons de frontières extérieures auxquels un niveau d'impact élevé a été attribué.

Lorsqu'un niveau d'impact moyen ou élevé a été attribué à l'un des tronçons de frontières extérieures d'un État membre et que ce tronçon est adjacent à un tronçon de frontière d'un autre État membre, le centre national de coordination concerné prend contact avec le centre national de coordination de l'État membre voisin et s'emploie à coordonner les mesures transfrontalières nécessaires.

Annexe IV – Activités liées aux opérations maritimes

Frontex organise des opérations maritimes conjointes depuis 2006. Les noms de ces opérations ont changé au fil des ans, mais Frontex a maintenu une présence continue dans ces zones géographiques.

La figure ci-dessous indique quand et où ces opérations ont été mises en œuvre.



Hera (Atlantique du Nord-Est)

Hera a été lancée en **2006** en réponse à une forte augmentation de l'immigration irrégulière en provenance d'Afrique de l'Ouest vers les îles espagnoles des Canaries, dans l'océan Atlantique, à la suite de la fermeture de la route du détroit de Gibraltar en raison de l'installation, par l'Espagne, du système intégré de surveillance extérieure ainsi que de la forte réaction des autorités marocaines face aux tentatives de départ de migrants potentiels.

Indalo (Méditerranée occidentale)

Lancée en novembre **2007**, Indalo a été la première opération conjointe menée le long de la côte méditerranéenne de l'Espagne. Dans le cadre de cette opération, Frontex a déployé des patrouilles afin de détecter la migration irrégulière après la réouverture de la route migratoire en provenance de la côte nord-africaine (Maroc et Algérie).

Minerva (ports maritimes de Méditerranée occidentale)

Lancée en août **2007** dans le but de contrôler de manière exhaustive la côte méridionale de l'Espagne continentale, Minerva visait à renforcer les contrôles aux frontières dans les ports maritimes d'Algésiras et d'Almería, à procéder à des vérifications d'identité dans le port maritime de Ceuta et à assurer le contrôle des eaux côtières espagnoles, qui ont enregistré le plus grand nombre d'arrivées de migrants en provenance d'Algérie et du Maroc.

Minerva a conduit à un renforcement de l'**opération «Passage du détroit» (*Operación Paso del Estrecho*)**, menée tous les étés (du 15 juin au 15 septembre) par les autorités espagnoles depuis 1987. Celle-ci a pour objectif d'organiser la circulation transfrontalière, à partir de différentes régions d'Europe (principalement la France, la Belgique et l'Allemagne), des travailleurs migrants et de leurs familles qui retournent en Afrique du Nord pour leurs vacances annuelles.

Triton (Méditerranée centrale)

Le 1er novembre **2014**, Frontex a lancé l'opération **Triton** pour patrouiller la Méditerranée et aider l'Italie à faire face à l'afflux de migrants sur ses côtes. Triton couvrait les zones opérationnelles des opérations **Hermes** (au sud de la Sicile et autour des îles de Lampedusa et de Pantelleria) et **Aeneas** (sur les côtes de Calabre et des Pouilles), qui ont toutes deux pris fin le 31 octobre **2014**.

De plus, les autorités italiennes ont mis fin à l'opération **Mare Nostrum**, une opération navale et aérienne d'une durée d'un an lancée par le gouvernement italien le 18 octobre 2013 afin de faire face à l'augmentation de l'immigration vers l'Europe au cours du second semestre de 2013 et à la noyade de migrants au large de Lampedusa. Contrairement à l'opération Mare Nostrum, centrée sur la recherche et le sauvetage, l'opération Triton était axée sur la protection des frontières.

Themis (Méditerranée centrale)

Lancée en février **2018**, l'opération Themis a remplacé Triton. À la demande des autorités italiennes, sa zone d'opération a été ajustée par rapport à celle de 2017 de l'opération conjointe Triton, avec la réduction de la zone d'opération en Méditerranée centrale et l'élargissement de celle en mer Adriatique. Dans le cadre de l'opération Themis, Frontex reste présente aux points d'accès italiens, où les agents déployés par l'Agence aident les autorités italiennes à enregistrer les migrants, à relever leurs empreintes digitales et à confirmer leur nationalité.

Poséidon (Méditerranée orientale)

L'opération Poséidon a commencé en **2006**, lorsque la Grèce a demandé à Frontex de l'aider à surveiller ses frontières maritimes et terrestres avec la Turquie.

L'opération conjointe est divisée en deux branches: l'opération Poséidon Mer, qui supervise le contrôle des frontières maritimes de l'UE avec la Turquie en mer Méditerranée et en mer Égée, et l'opération Poséidon Terre, qui supervise le contrôle de la frontière terrestre sud-est de l'UE avec la Turquie, marquée par le fleuve Evros.

Acronymes et abréviations

CIRAM: modèle d'analyse commune et intégrée des risques (*Common integrated risk analysis model*)

eu-LISA: Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Europol: Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs

Eurosur: système européen de surveillance des frontières

FOSS: guichet unique de Frontex (*Frontex one-stop shop*)

FRAN: réseau d'analyse des risques de Frontex (*Frontex risk analysis network*)

JORA: application de transmission d'informations sur les opérations conjointes (*Joint Operations Reporting Application*)

MIC-RAN: communauté de renseignement maritime et réseau d'analyse des risques (*Maritime Intelligence Community And Risk Analysis Network*)

Glossaire

Centre national de coordination (CNC): organisme qui coordonne les activités entre les autorités de surveillance des frontières des États membres et qui sert de plateforme pour l'échange d'informations entre elles et avec Frontex.

Connaissance de la situation: appréciation de la situation en ce qui concerne les activités transfrontalières illégales aux frontières extérieures, fondée sur la surveillance, la détection et le pistage continus.
Contrôle aux frontières: vérifications et surveillance effectuées à une frontière sur les personnes qui la franchissent ou ont l'intention de le faire.

Criminalité transfrontalière: activité criminelle dont la planification, l'exécution ou l'impact présente une dimension transfrontalière.

Expert en documents: agent qui effectue un examen approfondi d'un large éventail de documents de voyage.

Frontière extérieure: frontière (y compris aéroports et ports maritimes, lacustres ou fluviaux) entre un État membre de l'UE et un pays tiers.

Frontière intérieure: frontière entre des États membres de l'UE, y compris les aéroports et les ports maritimes, fluviaux et lacustres utilisés pour les déplacements et les échanges commerciaux au sein de l'Union.

Gestion intégrée des frontières: coordination et coopération entre les autorités et agences de l'UE et des États membres intervenant dans la sécurité et la facilitation des échanges aux frontières extérieures de l'Union.

Intervention rapide aux frontières: intervention lancée et coordonnée par Frontex pour aider un État membre soumis à des pressions urgentes et exceptionnelles à sa frontière extérieure.

Modèle d'analyse commune et intégrée des risques (CIRAM): méthodologie d'analyse des risques utilisée par Frontex et les États membres pour faciliter l'échange d'informations et la coopération en matière de sécurité aux frontières, qui favorise une gestion plus homogène des frontières extérieures.

Point de passage aux frontières: lieu où une frontière peut être franchie légalement.

Réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN): réseau reliant Frontex aux experts en matière d'analyse des risques et de renseignement des États membres.

Réseau MIC-RAN: réseau visant à développer les capacités des États membres en matière d'analyse des risques maritimes et à soutenir la coopération entre les garde-côtes de l'UE dans la lutte contre la criminalité transfrontalière.

Surveillance des frontières: contrôle visant à empêcher que des personnes ne franchissent des frontières illégalement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: «SOUTIEN DE FRONTEX À LA GESTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES: MANQUE D'EFFICACITÉ À CE JOUR»

SYNTHÈSE

Réponse commune de la Commission aux points I à XII

La Commission se félicite du rapport de la Cour des comptes européenne concernant la gestion des frontières extérieures par Frontex. La Commission indique qu'elle considère que le thème particulier du rapport de la Cour des comptes s'inscrit dans le contexte plus général de la contribution de Frontex à la mise en œuvre effective de la gestion européenne intégrée des frontières. Avec le règlement de 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la base permettant de donner suite à plusieurs des recommandations formulées par la Cour des comptes existe. La Commission a déjà commencé à se conformer aux recommandations qui lui sont adressées. Enfin, la Commission souhaite souligner qu'elle suit de près la mise en œuvre du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

La gestion efficace des frontières extérieures dans le cadre de la gestion européenne intégrée des frontières est essentielle à la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne. Frontex a été créée en 2004 pour aider les États membres à mettre en œuvre les aspects opérationnels de la gestion des frontières extérieures. Au fil des ans, Frontex a progressivement vu son mandat et ses domaines de compétence s'élargir et, avec le règlement (UE) 2016/1624, Frontex a été chargée de mettre en œuvre la gestion européenne intégrée des frontières en tant que responsabilité partagée du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui réunit Frontex et les autorités nationales chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des opérations de surveillance des frontières maritimes. L'Agence joue un rôle opérationnel important et elle soutient et coordonne les activités avec les États membres, qui restent responsables au premier chef de la protection des frontières extérieures de l'Union.

Les activités principales de Frontex consistent à aider les États membres à gérer les frontières extérieures de l'Union. La Commission reconnaît que les mesures liées à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière font partie, le cas échéant, de la composante des contrôles aux frontières de la gestion européenne intégrée des frontières. Toutefois, la Commission rappelle que, lors de la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières, l'Agence est liée par les limites de son propre mandat définies à l'article 10 du règlement (UE) 2019/1896 (le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes). Le soutien apporté par Frontex aux États membres dans la lutte contre la criminalité transfrontalière devrait s'inscrire dans le cadre du soutien à la gestion des frontières extérieures de l'Union.

La Commission souhaite souligner que le modèle d'analyse commune et intégrée des risques a été élaboré et qu'il devrait être appliqué par Frontex, pour ses activités d'analyse des risques effectuées conformément à son mandat, et par les États membres. En outre, la Commission souhaite souligner que, s'il est vrai que le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, entré en vigueur en décembre 2019, n'a pas été précédé d'une analyse d'impact complète, une série de rapports consacrés à la mise en œuvre du règlement de 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ainsi que les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration ont permis de suivre régulièrement les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ce règlement de 2016; ces rapports ont ainsi mis en évidence des lacunes et

des défaillances, que la Commission a dûment prises en considération dans sa proposition législative de révision du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui a fait l'objet de négociations avec le Parlement européen et le Conseil, a été adoptée par ces institutions et est entrée en vigueur en décembre 2019.

Pour les recommandations, voir réponses de la Commission dans la section correspondante.

INTRODUCTION

01. L'acquis de Schengen est contraignant et les États membres avec lesquels les contrôles aux frontières intérieures n'ont pas encore été abolis sont également tenus de l'appliquer.

07. Depuis la création de Frontex, les États membres restent responsables au premier chef de la gestion de leurs tronçons des frontières extérieures; c'est pourquoi ils exercent toujours le commandement et le contrôle des opérations conjointes qu'ils accueillent sur leur territoire respectif.

10. Il est vrai que la proposition de nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes n'a pas été précédée d'une analyse d'impact complète. Cependant, une série de rapports consacrés à la mise en œuvre du premier règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ainsi que les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration ont permis de suivre régulièrement les progrès réalisés dans la mise en œuvre de ce premier règlement; ces rapports ont ainsi mis en évidence des lacunes et des défaillances, que la Commission a dûment prises en considération dans sa proposition législative de nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

OBSERVATIONS

24. Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/1896, à compter du 5 décembre 2021, les États membres/pays associés à l'espace Schengen devront signaler dans Eurosur **tous** les événements, y compris ceux qui sont détectés aux points de passage frontaliers ou lors d'opérations de surveillance des frontières aériennes.

Encadré 1 – Eurosur – Faiblesses recensées dans le rapport spécial nº 20/2019 de la Cour des comptes

Avec l'entrée en vigueur, en mai 2021, du nouveau règlement d'exécution relatif aux tableaux de situation, les événements seront signalés dans le tableau de situation pertinent au plus tard 24 heures après leur détection.

26. Ces signalements ont été effectués sur une base volontaire dans le cadre du précédent règlement Eurosur [le règlement (UE) nº 1052/2013]. Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/1896, à compter du 5 décembre 2021, les États membres/pays associés à l'espace Schengen devront signaler dans Eurosur tous les événements, y compris ceux qui sont détectés aux points de passage frontaliers ou lors d'opérations de surveillance des frontières aériennes. La «surveillance des frontières aériennes» est désormais définie comme «*la surveillance de tout vol, en provenance ou à destination du territoire des États membres, effectué par un aéronef avec ou sans équipage transportant des passagers ou des marchandises, qui n'est pas un vol intérieur au sens de l'article 2, point 3), du règlement (UE) 2016/399*».

27. Conformément à la conclusion de l'évaluation d'Eurosur [COM(2018) 632], la Commission adoptera en 2021 un règlement d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur, qui normalisera les informations échangées dans Eurosur et fixera les obligations en matière d'établissement de rapports qui incomberont aux différentes parties prenantes d'Eurosur.

28. Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/1896, le champ d'application d'Eurosur 2.0 a été élargi: il couvre désormais les contrôles aux points de passage frontaliers et la surveillance des frontières aériennes, mais aussi le signalement des mouvements secondaires non autorisés. En principe, Eurosur couvre la plupart des composantes de la gestion européenne intégrée des frontières, à l'exception des retours. En s'appuyant sur le succès des centres nationaux de coordination (CNC), le nouvel Eurosur renforcera encore davantage le rôle des CNC en tant que pierre angulaire de la coordination interservices au niveau national, étant donné qu'un plus grand nombre de services participeront à Eurosur au niveau national.

30. Même s'il existe une marge d'amélioration, Frontex utilise quotidiennement les données d'Eurosur à des fins d'analyse des risques; Frontex a aussi mis au point d'autres outils, qui ne sont pas encore pleinement intégrés à Eurosur.

Tant le règlement (UE) 2019/1896 que le nouvel acte d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur précisent que l'Agence devrait intégrer et développer ses différents réseaux et outils d'analyse des risques dans le cadre d'Eurosur, tels que le réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN).

En ce qui concerne la question de la certification des systèmes et réseaux, le nouvel acte d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur institue un conseil d'homologation de sécurité en tant qu'autorité indépendante chargée de l'homologation de sécurité. Le conseil d'homologation de sécurité garantira l'homologation de la composante européenne d'Eurosur, y compris les systèmes et réseaux pertinents de Frontex, mais également l'interconnexion des systèmes et réseaux nationaux avec Eurosur.

31. La Commission se félicite de l'évaluation positive des services fournis par Frontex. L'adoption du règlement (UE) 2019/1896, qui élargit le champ d'application d'Eurosur, entraînera la création de nouveaux services de fusion d'Eurosur sur la base d'une coopération interservices au niveau de l'Union.

32. Avec le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la définition du tableau de situation dans Eurosur a évolué vers une approche «axée sur les données», dans le cadre de laquelle l'affichage graphique et l'interface utilisateur sont à choisir par les utilisateurs en fonction de la situation opérationnelle et de leurs besoins en matière de commandement et de contrôle.

L'exhaustivité, la cohérence, l'actualité et la qualité des données sont traitées en détail dans le nouveau règlement d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur, qui crée des obligations claires et mesurables pour les parties prenantes d'Eurosur. C'est pourquoi le nouveau règlement d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur est axé davantage sur les obligations en matière d'établissement de rapports que sur la manière de gérer les tableaux de situation nationaux.

34. Avec l'adoption du règlement (UE) 2019/1896 et du nouvel acte d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur, toutes ces données et informations seront collectées dans le cadre d'Eurosur selon des normes juridiquement contraignantes.

39. Ce sont les États membres, et notamment les centres nationaux de coordination, qui sont compétents pour la diffusion des informations et des services d'Eurosur auprès des garde-frontières nationaux. Frontex ne peut pas entrer directement en contact avec les garde-frontières qui sont déployés dans le contexte d'opérations nationales ou conjointes. Cela irait à l'encontre du principe selon lequel les États membres restent responsables au premier chef de la gestion des frontières.

41. La Commission signale que la fiche financière législative accompagnant le règlement de 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes prévoyait des ressources humaines assez importantes pour la mise en œuvre du nouveau mandat, y compris pour les évaluations de la vulnérabilité. L'allocation interne des ressources au sein de l'Agence est une compétence du directeur exécutif.

43. L'objectif du processus d'évaluation de la vulnérabilité consiste à fournir une évaluation ciblée de la situation dans un État membre ou sur des tronçons de frontières spécifiques. Ce champ d'application ciblé permet à l'Agence de formuler des recommandations très concrètes, notamment en ce qui concerne le type de mesures correctives nécessaires et leur délai de mise en œuvre.

51. Entre 2016 et 2018, les déploiements ont été sérieusement affectés par des **écarts persistants**, rendant l'appui de l'Agence partiellement inefficace**. Par exemple, l**a **conférence annuelle d'annonce d'engagements volontaires de 2018** entre l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et les États membres n'a couvert que 49 % des besoins en garde-frontières et 45 % des besoins en équipements de l'Agence pour les activités aux frontières terrestres. Ces écarts ont souvent fait l'objet de discussions au niveau politique au sein du Conseil et ont amené la Commission à proposer un nouveau mécanisme en septembre 2018.

La conception et la capacité globale du contingent permanent ont été proposées non seulement pour combler les déficits récurrents dans le déploiement du soutien de Frontex, comme ceux qui ont affecté son fonctionnement au cours de la période 2016-2018, mais également pour mettre en place un mécanisme permanent mais souple qui permette à la capacité collective de l'Union de faire face à tous les types de défis aux frontières extérieures, tels que la multiplication des situations de crise, et de soutenir les retours depuis les États membres.

64. Eurosur devient le cadre intégré pour l'échange d'informations et la coopération opérationnelle au sein du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Cette évolution d'Eurosur sera progressive. Les ressources financières nécessaires à cette évolution ont été définies dans le cadre financier pluriannuel.

L'établissement de rapports concernant la circulation transfrontière de marchandises et les trafics illicites qui y sont associés, au titre d'Eurosur, est effectué dans le plein respect des obligations, restrictions ou compétences existantes en matière d'établissement de rapports dans le domaine des douanes, et des rapports de contrôle systématiques, en particulier dans le cadre du système de contrôle des importations 2 (ICS2) conformément à l'article 186 du règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission ou du partage d'informations sur les risques dans le cadre du système de gestion des risques en matière douanière (CRMS) conformément à l'article 86 dudit règlement et du système d'information douanier (SID) établi par le règlement (CE) nº 515/97 du Conseil. Il ne fera pas double emploi avec les mécanismes d'établissement de rapports mis en place par les États membres pour les questions douanières et les performances des douanes: les informations pertinentes pourraient être obtenues auprès de sources existantes de la Commission.

65. L'analyse stratégique des risques relative à la criminalité transfrontalière n'est pertinente que si elle a une incidence sur la gestion des frontières extérieures de l'Union. Les incidents dans le domaine

de la pêche et les infractions environnementales ne sont pas considérés comme des formes de criminalité transfrontalière. Les informations pertinentes sont obtenues grâce à la coopération interservices par l'intermédiaire de Frontex au niveau de l'Union, et par l'intermédiaire des CNC au niveau national.

69. Pour veiller à la cohérence et faciliter l'échange d'informations tout en préservant la sécurité, l'Agence intégrera et développera en 2021 ses différents réseaux et outils d'analyse des risques dans le cadre d'Eurosur, tels que le réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN), le réseau d'analyse des risques de fraude documentaire dans l'Union (EDF-RAN) ou le réseau d'analyse des risques de la communauté de renseignement maritime (MIC-RAN).

71. Tant le règlement (UE) 2019/1896 que le nouvel acte d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur permettront de contrôler la qualité des données et la qualité des services dans Eurosur au moyen d'indicateurs, et de les transmettre aux centres nationaux de coordination et aux structures de commandement et de contrôle pertinentes utilisées pour les opérations de l'Agence, dans le cadre des services de fusion d'Eurosur.

76. La Commission souhaite souligner que Frontex doit remédier à ces lacunes dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau mandat.

78. Au cours du processus législatif, la Commission a fourni au Conseil et au Parlement européen des explications détaillées pour justifier la nécessité de doter de 10 000 agents le contingent permanent, afin que le colégislateur puisse prendre une décision à cet égard en toute connaissance de cause.

Ce nombre proposé reflétait le niveau indicatif d'engagement de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes au cours des dernières années. En effet, en 2018, 7 300 garde-frontières étaient enregistrés dans la réserve de l'Agence à cette fin. En outre, 1 500 garde-frontières avaient été désignés dans le cadre de la réserve de réaction rapide et 650 agents d'escorte et spécialistes des questions de retour faisaient partie des réserves pour les retours. Par ailleurs, 650 des 10 000 agents ne pourront pas être déployés en tant que membres d'équipes.

La taille du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes n'a pas été définie uniquement pour consolider les mécanismes de mise en commun existants: ce nombre a été choisi pour tenir compte des besoins opérationnels actuels et futurs afin de soutenir efficacement les États membres dans le domaine de la gestion des frontières et des retours et de veiller à ce que l'Union soit prête à gérer les frontières extérieures de manière satisfaisante, y compris pour faire face à de futures crises.

79. La création du contingent permanent aura sur les ressources des États membres une incidence qui, même si elle varie d'une catégorie à l'autre, sera limitée.

Le processus de recrutement lancé par l'Agence pour la catégorie 1 en 2019 n'a pas ciblé spécifiquement les garde-frontières des États membres, mais vise plutôt un profil beaucoup plus large en matière répressive, de sorte qu'il n'y a pas d'incidence directe sur les ressources des États membres.

Pour la catégorie 2 du contingent permanent (les détachements de longue durée de 24 mois), l'incidence sur les ressources des États membres sera très limitée. Par exemple, en 2021, tous les États membres devraient détacher au total 400 agents, ce qui représente une très faible proportion des effectifs totaux des services de garde-frontières des États membres, qui comptent au moins 120 000 agents.

Les agents de la catégorie 3 du contingent permanent constitueront une réserve à activer en cas de besoins opérationnels supplémentaires. Si chaque agent de la catégorie 3 peut être affecté à des opérations de Frontex jusqu'à quatre mois par an, il est normalement prévu que ces agents restent dans leur service national respectif.

En outre, l'article 61 du règlement (UE) 2019/1896 prévoit un soutien financier important en faveur des États membres pour le développement à long terme des ressources humaines pertinentes dans le cadre de leurs contributions au contingent permanent, notamment pour le recrutement et la formation des nouveaux agents susceptibles de devoir remplacer les agents détachés au titre de la catégorie 2 du contingent permanent et déployés au titre de sa catégorie 3. Le mécanisme de soutien compense même aux États membres leurs investissements dans la formation des nouveaux membres du personnel de la catégorie 1 de l'Agence si, juste avant le recrutement, ces agents servaient au sein des autorités de gestion des frontières.

80. En effet, la Commission procédera avant le 5 décembre 2023 à une évaluation approfondie du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes actuellement en vigueur. Bien que rien n'oblige à réaliser une évaluation externe comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport, la Commission lancera vers la fin de 2021/le début de 2022 une procédure de recrutement d'un contractant externe chargé de soutenir ce processus. Le calendrier de cette évaluation a été soigneusement examiné et a été approuvé durant les négociations sur le règlement de 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Si cette évaluation doit être effectuée dès que possible, il convient de laisser suffisamment de temps pour la mise en œuvre effective des nouveaux éléments introduits par le règlement. Cela vaut en particulier pour le contingent permanent, qui n'est devenu opérationnel et n'a été déployé qu'à partir du 1er janvier 2021. Ce n'est qu'avec un calendrier tenant compte de cette situation que l'évaluation pourra fournir des enseignements précieux pour Frontex ou un retour d'information utile pour d'éventuelles futures modifications du règlement.

81. Le règlement de 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les règlements fondateurs antérieurs de Frontex prévoyaient déjà que les agents des États membres déployés par Frontex exerçaient leurs pouvoirs d'exécution sous les instructions et la supervision de l'État membre hôte. La seule nouveauté du règlement de 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes réside dans le fait que la partie spécifique du personnel statutaire de l'Agence (la catégorie 1 du contingent permanent) exerce ses pouvoirs d'exécution dans les mêmes conditions que les agents des États membres.

82-83. Le nouveau règlement d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur est conçu pour faciliter l'échange automatique d'informations, les interfaces entre les machines et les technologies de traitement de pointe (telles que les outils d'intelligence artificielle).

La Commission encourage les États membres et l'Agence à mettre au point des interfaces techniques pour favoriser les interconnexions entre les machines et utiliser des outils d'aide à la prise de décisions pour assister les opérateurs d'Eurosur dans l'exécution de leurs tâches.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

85. L'acte fondateur de Frontex [le règlement (UE) 2019/1896] est une évolution de l'acquis de Schengen concernant les contrôles aux frontières prévus par l'article 77, paragraphe 2, point b), du TFUE. Le règlement n'invoque aucune disposition des traités relative à la coopération policière. Par conséquent, le rôle de Frontex dans la lutte contre la criminalité transfrontalière est limité par les traités et par son propre mandat.

87. Le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et le règlement d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur permettront de régler cette question.

Eurosur intégrera désormais le réseau FRAN et d'autres réseaux d'analyse des risques de Frontex, et il servira de cadre cohérent pour l'échange d'informations.

Les informations relatives à la criminalité transfrontalière ne sont pertinentes que si elles ont une incidence sur la gestion des frontières extérieures de l'Union. Les incidents dans le domaine de la pêche et les infractions environnementales ne sont pas considérés comme des formes de criminalité transfrontalière. Les informations pertinentes sont obtenues grâce à la coopération interservices par l'intermédiaire de Frontex au niveau de l'Union, et par l'intermédiaire des CNC au niveau national.

Voir réponse de la Commission au point 65.

88. Le règlement (UE) 2019/1896 – qui n'entrait pas dans le champ de l'audit – permet de remédier à ces faiblesses et des travaux sont en cours pour le déploiement des mesures d'exécution correspondantes, telles que l'élaboration de normes techniques pour les équipements, la mise à jour du CIRAM et la mise en œuvre d'Eurosur.

En outre, avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/1896, à compter du 5 décembre 2021, les États membres/pays associés à l'espace Schengen devront signaler dans Eurosur tous les événements, y compris ceux qui sont détectés aux points de passage frontaliers ou lors d'opérations de surveillance des frontières aériennes.

Voir réponse de la Commission au point 29.

89. L'acte d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur clarifiera les obligations de signalement liées à la criminalité transfrontalière et, en particulier, au trafic de marchandises.

90. Conformément au règlement (UE) 2019/1896, Frontex gère le tableau de situation européen et le réseau de communication et élabore les normes techniques pour l'échange d'informations, y compris en veillant à l'automatisation de l'échange d'informations avec les États membres et d'autres sources pertinentes.

Recommandation nº 1 – Améliorer le cadre pour l'échange d'informations et le tableau de situation européen

c) La Commission accepte cette recommandation.
Une coopération efficace entre Frontex et d'autres organismes compétents aux fins de l'établissement d'un tableau de situation européen complet doit s'inscrire dans le cadre du mécanisme d'établissement de rapports défini dans le règlement d'exécution relatif aux tableaux de situation d'Eurosur.

91. Même s'il existe encore une marge d'amélioration, Frontex utilise quotidiennement les données d'Eurosur à des fins d'analyse des risques; Frontex a aussi mis au point d'autres outils, qui ne sont pas encore pleinement intégrés à Eurosur.

Voir réponse au point 30.

92. Pour la diffusion des produits d'analyse des risques de Frontex, voir réponse de la Commission au point 39.

En ce qui concerne les informations nécessaires à la réalisation d'une analyse des risques relative à la criminalité transfrontalière, voir réponse de la Commission au point 65.

En ce qui concerne l'intégration des différents réseaux et outils d'analyse des risques, voir réponse de la Commission au point 69.

Recommandation nº 2 – Actualiser et appliquer le modèle d'analyse commune et intégrée des risques et garantir l'accès à d'autres sources d'informations

b) La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 28, paragraphe 2, point i), du règlement (UE) 2019/1896, la Commission envisage d'étudier le développement de nouveaux services de fusion d'Eurosur sur la base de la coopération avec l'eu-LISA prévue à l'article 68, paragraphe 1, point h), dudit règlement. Toutefois, à l'occasion de ces efforts, la Commission devra vérifier la compatibilité des bases juridiques des systèmes informatiques à grande échelle concernés et, par conséquent, si la Commission entend prendre des mesures en ce sens, il n'est pas possible de garantir l'élaboration de rapports statistiques adaptés dérivés de tous les systèmes hébergés par l'eu-LISA.

93. L'objectif de ce processus consiste à fournir une évaluation ciblée de la situation dans un État membre ou sur des tronçons de frontières spécifiques. Ce champ d'application ciblé permet à l'Agence de formuler des recommandations très concrètes, notamment en ce qui concerne le type de mesures correctives nécessaires et leur délai de mise en œuvre.

94. La Commission signale que, avec le règlement de 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, il existait certaines divergences quant à l'interprétation de l'évaluation des capacités des États membres en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière. Le règlement de 2019 précise la portée de l'évaluation de la vulnérabilité à cet égard. L'article 32, paragraphe 2, du règlement de 2019 précise que l'Agence contrôle les capacités des États membres nécessaires au contrôle aux frontières ***au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a)***, en vertu duquel le contrôle aux frontières inclut le cas échéant: ***les mesures liées à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière aux frontières extérieures, en particulier le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme****; (….)*

Recommandation nº 3 – Développer le potentiel de l'évaluation de la vulnérabilité
c) La Commission accepte cette recommandation.

97. Lors des réunions du conseil d'administration de Frontex, la Commission a demandé à plusieurs reprises d'évaluer et d'examiner régulièrement les rapports d'évaluation des activités opérationnelles, en vue de remédier aux faiblesses et de renforcer l'efficacité et l'impact de ces activités.

98. La mise en œuvre du nouveau mandat et de la nouvelle structure organisationnelle devrait remédier aux lacunes au niveau de la planification des ressources humaines dans les unités chargées de l'analyse des risques et de l'évaluation de la vulnérabilité.

99. Le rôle premier de Frontex a toujours été de fournir un appui opérationnel et de coordonner la coopération opérationnelle entre les services de garde-frontières des États membres, tandis que, conformément aux traités, les États membres restent responsables au premier chef des contrôles à effectuer sur leurs tronçons respectifs des frontières extérieures.

Le règlement (UE) 2019/1896 n'a pas considérablement élargi le mandat opérationnel de l'Agence, sauf pour ce qui est des retours et de la coopération avec les pays tiers, mais il a remanié les capacités de l'Agence (corps permanent, équipements) pour l'exécution de ce mandat.

100. La fiche financière législative accompagnant la proposition de septembre 2018 relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes présentait de manière détaillée le processus de

détermination du budget et des ressources proposés, y compris en ce qui concerne les coûts estimés des opérations. En outre, au cours du processus législatif, la Commission a fourni au Parlement européen et au Conseil d'autres explications détaillées pour justifier la nécessité de doter de 10 000 agents le contingent permanent, afin que ces institutions puissent prendre une décision à cet égard en toute connaissance de cause; elle leur a notamment fourni une comparaison indicative des besoins opérationnels nécessitant un soutien de l'Agence.

En réponse à une crise migratoire sans précédent, Frontex s'est vu allouer des ressources supplémentaires devant lui permettre de soutenir davantage les efforts opérationnels actuels et futurs envisagés. Le Parlement et le Conseil sont parvenus à un accord politique sur le règlement (UE) 2019/1896 et, notamment, sur la forte augmentation des ressources humaines et financières de l'Agence (par exemple, la constitution d'un contingent permanent de 10 000 personnes).

101. Le Parlement européen et le Conseil ont adopté le nouveau règlement pour répondre à la nécessité impérieuse de poursuivre le développement du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, y compris Frontex.

La Commission attire par ailleurs l'attention sur les six rapports complets relatifs à la mise en œuvre du règlement de 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, adoptés en 2017 et 2018, qui ont permis de suivre les progrès réalisés et de mettre en évidence les lacunes.

Pour ce qui est du contingent permanent, le règlement de 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les règlements fondateurs antérieurs de Frontex prévoyaient déjà que les agents des États membres déployés par Frontex exerçaient leurs pouvoirs d'exécution sous les instructions et la supervision de l'État membre hôte. La seule nouveauté du règlement de 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes réside dans le fait que la partie spécifique du personnel statutaire de l'Agence (la catégorie 1 du contingent permanent) exerce ses pouvoirs d'exécution dans les mêmes conditions que les agents des États membres.

Réponse de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

25. L'Agence est consciente de ces lacunes qui ont été recensées dans le «RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL relatif à l'évaluation du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)» élaboré par la Commission en 2018 en coopération avec Frontex et les États membres/pays associés à Schengen. Ces conclusions ont ensuite été prises en considération dans le règlement (UE) 2019/1896, la disposition de l'article 24, paragraphe 3 précisant que la «Commission adopte un acte d'exécution fixant les détails relatifs aux différentes couches d'information des tableaux de situation et les règles régissant l'établissement des tableaux de situation spécifiques. L'acte d'exécution précise le type d'informations à fournir, les entités responsables de la collecte, du traitement, de l'archivage et de la transmission des informations spécifiques, les délais maximaux de notification, les règles en matière de sécurité et de protection des données ainsi que les mécanismes liés au contrôle de la qualité.» Cet acte d'exécution n'a pas encore été publié et les travaux concernant la mise en œuvre n'ont donc pas commencé.

27. Conformément au règlement Frontex (UE) 2019/1896, l'élaboration de normes techniques pour les équipements a pour objectif de garantir l'interopérabilité et la compatibilité des moyens techniques utilisés dans le cadre des activités opérationnelles de l'UE.
Sur la base d'une méthode définie par Frontex en coopération avec les États membres et la Commission, l'Agence mettra au point un processus de normalisation global qui comprendra notamment l'élaboration de normes techniques pour les équipements utilisés dans le cadre des opérations de Frontex, et l'élaboration de normes techniques applicables aux échanges d'informations.

30. Cette lacune a déjà été constatée dans le cadre d'une évaluation que la Commission européenne a réalisée en 2018. Elle est abordée dans l'acte d'exécution relatif aux tableaux de situation Eurosur. Les rapports FRAN seront inclus dans le cadre intégré d'Eurosur pour l'échange d'informations et pour la coopération opérationnelle.

31. Frontex a également commencé à fournir des informations en temps réel concernant les événements survenus dans les zones situées en amont des frontières extérieures de l'UE, au-delà des zones d'opérations conjointes coordonnées par Frontex. Il convient également de noter que grâce aux informations que les avions de patrouille de Frontex fournissent aux autorités de recherche et de sauvetage (y compris celles des pays tiers),

Frontex a contribué, au cours de l'année 2020, à sauver la vie de près de 10 000 migrants rien qu'en Méditerranée centrale.

38. Les motifs pour lesquels l'Agence n'a pas mis en œuvre le CIRAM ne se limitent pas à l'absence de partage d'informations relatives à l'évaluation de la vulnérabilité de tronçons de frontières spécifiques au sein de Frontex De plus, la portée de l'analyse des risques est bien plus large (elle couvre tous les éléments de la gestion européenne intégrée des frontières) que celle de l'évaluation de la vulnérabilité, qui se limite à des activités de contrôle aux frontières et à quelques autres aspects. Actuellement, l'évaluation de la vulnérabilité est utilisée comme un mécanisme de contrôle de la qualité et elle ne couvre pas toute la portée de la vulnérabilité telle que décrite dans le modèle CIRAM 2.0.

Encadré 3. Frontex ne dispose de ces informations que partiellement en raison des restrictions imposées par la décision de l'EM. L'Agence ne dispose que de possibilités limitées pour appliquer la méthode CIRAM complète à ses produits d'analyse des risques.

43. Bien que les activités d'évaluation de la vulnérabilité soient effectivement axées sur l'évaluation des ressources nationales et de l'état de préparation général des États membres/pays associés à Schengen, plusieurs initiatives ont été mises en place dès le départ en vue d'aller au-delà d'une simple évaluation des capacités nationales.

Il s'agit notamment des initiatives suivantes:

- des évaluations rapides conjointes de la vulnérabilité, lorsqu'une nouvelle difficulté se présente aux frontières extérieures de l'UE et concerne plusieurs États membres/pays associés à Schengen;
- des exercices de simulation régionaux visant à évaluer l'état de préparation des États membres/pays associés à Schengen voisins face à un scénario de crise futur potentiel à leurs frontières extérieures;
- la publication d'un rapport semestriel sur les activités d'évaluation de la vulnérabilité destiné au Parlement européen, au Conseil et à la Commission (conformément aux exigences de l'article 32, paragraphe 11, du deuxième règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes), comportant une analyse des lacunes et des enjeux communs auxquels sont confrontées les autorités chargées du contrôle aux frontières de l'UE, au-delà de l'évaluation des capacités nationales;
- des produits de la connaissance afin de soutenir les activités de planification des parties prenantes au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Ces produits permettent aux conclusions de l'évaluation de la vulnérabilité d'alimenter plusieurs processus de planification de l'Agence [conformément aux exigences fixées par le

deuxième règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (notamment ses articles 9, 54 et 64)].

46. À la frontière terrestre, outre les activités opérationnelles aux points de passage frontaliers indiquées dans les observations, Frontex coordonne la mise en œuvre d'activités opérationnelles sur les tronçons de frontière situés entre les points de passage frontaliers, appelés «frontières vertes». Ces activités opérationnelles consistent principalement à apporter un soutien aux capacités de surveillance des frontières des États membres d'accueil. Ces activités opérationnelles sont importantes par leur ampleur et leurs résultats.
En outre, Frontex mène des activités opérationnelles par l'intermédiaire de pouvoirs exécutifs dans les pays tiers où a été conclu l'accord sur le statut de l'UE avec ce pays tiers. C'est déjà le cas avec l'Albanie et le Monténégro.

Encadré 4. L'Agence reconnaît la valeur de l'expérience accumulée dans le cadre des activités opérationnelles le long des frontières extérieures, notamment celle acquise lors d'interventions rapides aux frontières, ainsi que lors d'exercices périodiques.
En 2019, aucun exercice d'intervention rapide n'a eu lieu en raison du fait que le nouveau mandat était en cours de négociation par le législateur en vue de son adoption.
Le règlement de 2019 a introduit des changements et une évolution significatifs de la capacité de réponse du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, notamment par la création du contingent permanent. Ces changements définissent des besoins totalement nouveaux pour ses exercices d'interventions rapides.
Deux interventions rapides aux frontières lancées en 2020 lors de la progression de la pandémie de COVID-19 ont été couronnées de succès.
Le règlement de 2019 prévoit que chaque État membre adopte un plan d'urgence pour la gestion de ses frontières et le retour. Conformément aux stratégies nationales pour la gestion intégrée des frontières, les plans d'urgence décrivent toutes les mesures et ressources nécessaires à un éventuel renforcement des capacités, y compris sur le plan de la logistique et de l'appui tant au niveau national que de la part de l'Agence.
Le volet des plans d'urgence qui requiert un appui supplémentaire du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est préparé conjointement par l'État membre concerné et l'Agence, en étroite concertation avec les États membres voisins.
Il doit répondre à l'observation concernant l'absence de procédure visant à solliciter une intervention rapide.

49. L'activité pilote réalisée en 2018 et 2019 a été élaborée dans l'objectif de vérifier comment il serait possible de développer davantage le concept de membres d'équipe détachés pour des déploiements lors de périodes supérieures à trois mois. Cela est devenu plus évident une fois que les négociations du règlement de 2019 tiraient à leur

fin et que le concept de contingent permanent se concrétisait, notamment avec sa catégorie 2 de détachements à long terme.

52. Frontex reconnaît la distinction entre les tâches qui sont associées à l'interprétation et celles qui sont associées à la médiation culturelle.
La médiation culturelle est perçue comme une tâche générale qui relève des responsabilités de tous les profils du contingent permanent. Les agents apprennent à s'adresser aux ressortissants de pays tiers en respectant leur dignité et leur contexte culturel dans le cadre de formations et de communications d'informations opérationnelles auxquels contribuent souvent des organisations humanitaires telles que l'OIM. En particulier, les personnes qui sont engagées dans l'appui à la gestion des flux migratoires, tels que les experts en débriefing, participent aux tutoriels fournis par les conseillers en débriefing qui couvrent également le domaine de la médiation culturelle. Le profil de médiateur interculturel n'a pas été défini séparément car l'approche de Frontex consiste à combiner et à créer un profil multifonctionnel au lieu d'attribuer un seul rôle à une personne. En outre, les autorités répressives des États membres ne disposent pas nécessairement des ressources humaines possédant uniquement des compétences en médiation culturelle. En effet, jusqu'en 2020, ces autorités étaient les principaux fournisseurs des activités opérationnelles.
La médiation culturelle est également très importante dans le domaine du retour, en particulier dans le cas de la coopération avec les pays tiers et du conseil [le conseil consiste à discuter avec la personne faisant (potentiellement) l'objet d'une décision de retour des possibilités de retour volontaire, des procédures de retour, des obligations et des perspectives d'aide à la réinsertion]. Dans le cadre de la formation relative à l'activité des spécialistes des questions de retour, une attention particulière est accordée à ces compétences et à ces attitudes face aux différences culturelles.

56. En 2021, la division chargée de l'appréciation de la situation et du suivi de situation procède à un examen du portefeuille et teste des paramètres en vue d'évaluer l'effet des produits fournis et la satisfaction à leur égard.

58. Les rapports d'évaluation mesurent les effets des activités qui se composent non seulement des ressources supplémentaires fournies grâce aux opérations conjointes, mais aussi des efforts accrus au niveau national, aussi grâce aux opérations conjointes. Ces efforts ne se limitent pas aux ressources supplémentaires mises à disposition, mais résultent également du rôle de coordination que l'Agence apporte aux États membres grâce à son expérience et son expertise. Il s'agit là d'aspects qu'il est difficile de mesurer.

60.Frontex est tenue de produire des rapports d'évaluation dans les 60 jours suivant la conclusion des opérations conjointes. Les États membres sont également tenus de transmettre leurs déclarations de dépenses dans un délai de 75 jours. Par conséquent,

Frontex peut ne pas disposer des informations nécessaires au moment de la rédaction du rapport afin de fournir les chiffres réels demandés.
Les coûts supportés dans le cadre de chaque opération conjointe, ventilés par catégories, sont indiqués dans les rapports d'évaluation finale respectifs, dont la diffusion est restreinte. Les données sont fondées sur un suivi actualisé des déploiements exécutés et des paiements traités au moment de la génération des rapports. Toutefois, le coût réel final des opérations conjointes n'est disponible qu'à l'année N+2, lorsque tous les paiements au titre des conventions de subvention sont exécutés. En outre, des données financières actualisées quotidiennement sont mises à la disposition des responsables par l'intermédiaire du système informatique afin de faciliter la prise de décision.

62. Selon la description de la Cour, une autre lacune est due au fait que tous les services au niveau national qui participent à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière et à la lutte contre celle-ci fournissent des informations limitées concernant la criminalité transfrontalière. Cela concerne également les autorités douanières.
Toutes les autorités nationales chargées de la gestion intégrée des frontières devraient fournir des informations pour l'analyse des risques et l'évaluation de la vulnérabilité, permettant ainsi de préparer et de mettre en œuvre une réponse opérationnelle globale visant à prévenir et détecter la criminalité transfrontalière et à lutter contre ce phénomène.
En outre, Frontex coopère également avec d'autres agences de l'UE et organisations internationales dans le domaine de la lutte contre la criminalité transfrontalière, en s'efforçant de réduire le déficit d'information et de garantir une synergie avec d'autres entités mandatées, en particulier Europol et Interpol. L'engagement important envers le cycle politique de l'UE/EMPACT soutient ce processus.

69. Afin de soutenir davantage l'échange d'informations sur la criminalité transfrontalière dans le domaine maritime, Frontex a également lancé en 2020 les dialogues maritimes bimensuels avec toutes les entités de Frontex et les États membres participant à la surveillance du domaine maritime afin d'échanger des informations sur les navires présentant un intérêt potentiel faisant l'objet d'une surveillance en temps réel aux frontières de l'UE. Afin de compléter l'utilisation des différents services et après une évaluation conjointe, les avions de patrouille de Frontex ou la localisation par satellite sont directement activés et les informations sont communiquées aux États membres compétents par l'intermédiaire du réseau de centres de coordination nationaux.

72. Les opérations conjointes présentent un caractère polyvalent et contribuent à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière et à la lutte contre ce

phénomène. Les journées d'action commune, créées dans le cadre du cycle politique de l'UE/EMPACT, répondent aux attentes des États membres de l'UE et sont étroitement liées aux opérations conjointes. Par ailleurs, certains projets pilotes mis au point par Frontex renforcent les capacités pour lutter davantage contre la criminalité transfrontalière. L'Agence participe aussi aux activités opérationnelles coordonnées par d'autres entités, notamment Interpol et Europol, mais aussi aux actions préparées par les autorités douanières dans le cadre du groupe «coopération douanière» (opérations douanières conjointes).
Le cadre d'EMPACT permet de rationaliser les efforts et la contribution de Frontex, conjointement avec d'autres entités, par l'intermédiaire d'une vaste plateforme de l'UE et avec des objectifs fixés par l'UE en vue de lutter contre les formes graves de la criminalité internationale.
En 2020, malgré la pandémie, Frontex a coordonné trois journées d'action commune dans le cadre du cycle politique de l'UE/EMPACT, qui ont toutes été mises en œuvre à l'aide de la plateforme des opérations conjointes en cours de Frontex, enrichies d'autres éléments renforçant l'incidence de la répression.
En effet, il est nécessaire de développer davantage la réponse opérationnelle ciblant la criminalité transfrontalière en engageant diverses autorités des États membres de l'UE, des agences de l'UE et des organisations internationales ainsi que des pays tiers. L'expérience acquise au cours des journées d'action commune et les besoins des États membres de l'UE devraient servir à préparer des activités opérationnelles plus adaptées et plus ciblées, dans un avenir proche.

76. Un programme de transformation a été lancé en 2020 en vue d'améliorer les processus des divisions et l'efficacité des résultats et d'utiliser plus efficacement les ressources.

77. Une politique de partage formelle sur la base du besoin d'en connaître a été instaurée en novembre 2019 et une politique de partage des données a été adoptée en février 2020.

82. En référence au règlement (UE) nº 1052/2013, Frontex propose et promeut depuis 2013 une interface de programmation automatisée (API) appelée interface d'intégration de nœuds d'Eurosur qui permet aux États membres/pays associés à Schengen participant à Eurosur de connecter leurs systèmes nationaux, facilitant ainsi l'automatisation des échanges d'informations.

83.Le règlement (UE) nº 2019/1896 exige un changement fondamental concernant Eurosur qui est désormais devenu un cadre intégré pour l'échange d'informations et la coopération opérationnelle (et non un système), centré sur les données et compatible avec tous les systèmes. Associé aux normes opérationnelles et techniques qui seront élaborées par Frontex, ce cadre favorisera davantage l'échange automatisé

d’informations entre les États membres/pays associés à Schengen et Frontex, ainsi qu’entre eux.

84. Frontex ne fait pas officiellement partie du processus d’adaptation de l’acte d’exécution relatif aux tableaux de situation Eurosur. Les travaux relatifs à ces normes ne pourront débuter que lorsque l’acte d’exécution relatif aux tableaux de situation Eurosur entrera en vigueur.

90. Le règlement (UE) nº 2019/1896 exige un changement fondamental concernant Eurosur qui est désormais devenu un cadre intégré pour l’échange d’informations et la coopération opérationnelle (et non un système), centré sur les données et compatible avec tous les systèmes. Associé aux normes opérationnelles et techniques qui seront élaborées par Frontex, ce cadre favorisera davantage l’échange automatisé d’informations entre les États membres/pays associés à Schengen et Frontex, ainsi qu’entre eux. Les travaux relatifs à ces normes ne pourront débuter que lorsque l’acte d’exécution relatif aux tableaux de situation Eurosur entrera en vigueur.

Recommandation nº 1 a). Frontex accepte la recommandation.
Les dispositions juridiques sont définies dans l’acte d’exécution relatif aux tableaux de situation Eurosur. Une fois qu’il sera en vigueur, Frontex débutera la mise en œuvre.

Recommandation nº 1 b). Frontex accepte la recommandation.

92. Le CIRAM est en cours de mise à jour. Par conséquent, Frontex est en mesure d’analyser de nombreux aspects pertinents de la criminalité transfrontalière, permettant ainsi aux États membres/pays associés à Schengen de prendre des mesures appropriées visant à remédier aux risques mis en évidence ou à les atténuer.

Recommandation nº 2 a). Frontex accepte la recommandation.

Recommandation nº 2 b). Frontex accepte la recommandation.
Frontex est déjà en contact avec l’eu-LISA et la DG HOME afin de garantir la fourniture de ces données.

Recommandation nº 3 a). Frontex accepte la recommandation.

Recommandation nº 3 b). Frontex accepte la recommandation.

Recommandation nº 4. Frontex accepte la recommandation.

Recommandation nº 5. Frontex accepte la recommandation.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Mme Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Leo Brincat, Membre de la Cour, assisté de: M. Romuald Kayibanda, chef de cabinet et Mme Annette Farrugia, attachée de cabinet; Mme Sabine Hiernaux-Fritsch, manager principale; Mme María Luisa Gómez-Valcárcel, cheffe de mission; Mme Renata Radvanska et M. Marc McGuinness, auditeurs.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	22.10.2019
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	17.1.2021
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	20.4.2021
Réception des réponses officielles de la Commission dans toutes les langues	7.5.2021
Réception des réponses officielles de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes [Frontex] dans toutes les langues	14.4.2021

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur:
Figures 5, 6 et 8: icônes réalisées par Pixel perfect à partir du site https://flaticon.com.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-6085-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/541	QJ-AB-21-010-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6110-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/32	QJ-AB-21-010-FR-Q

Dans le cadre de l'audit objet du présent rapport, nous avons cherché à déterminer si Frontex avait exercé de manière efficace quatre de ses six activités principales afin de contribuer à la mise en œuvre d'une gestion européenne intégrée des frontières, aidant ainsi les États membres à prévenir et détecter l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et à réagir en conséquence. Nous avons également examiné dans quelle mesure Frontex était préparée à remplir le nouveau mandat élargi qui lui a été conféré en 2019.

Nous sommes parvenus à la conclusion que le soutien apporté par Frontex aux États membres de l'UE/pays associés à l'espace Schengen dans la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière n'était pas suffisamment efficace. Nous avons observé que Frontex ne s'était pas pleinement acquittée du mandat qui lui a été confié en 2016, et nous avons mis en évidence plusieurs risques liés à son mandat de 2019.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors