FR 2014 n° 15

Rapport spécial

Le Fonds pour les frontières extérieures a encouragé la solidarité financière, mais il doit apporter davantage de valeur ajoutée européenne et ses résultats doivent être mieux mesurés

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-9207-027-4
doi:10.2865/97856

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source
Toute autorisation d'utilisation ou de reproduction de la photo 2 est à demander directement au titulaire du droit d'auteur.

Printed in Luxembourg

FR 2014 n° 15

Rapport spécial

Le Fonds pour les frontières extérieures a encouragé la solidarité financière, mais il doit apporter davantage de valeur ajoutée européenne et ses résultats doivent être mieux mesurés

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Table des matières

Points

Glossaire

I-VI Synthèse

1-19 Introduction

1-10 Le Fonds pour les frontières extérieures

11-13 Contexte dans lequel s'inscrit le FFE

14-19 Rôles et responsabilités

20-24 Étendue et approche de l'audit

25-74 Observations

26-29 Le FFE a contribué à la gestion des frontières extérieures, mais le résultat global n'a pu être mesuré et le faible taux d'exécution dans certains États membres en a limité l'incidence

26-28 Les programmes et les projets étaient axés sur les priorités du FFE, mais le résultat global n'a pu être mesuré

29 Faible taux d'exécution dans certains États membres

30-47 Le FFE a permis d'encourager la solidarité financière, mais la valeur ajoutée européenne apportée par ailleurs s'est avérée limitée

32-34 Le système de renforcement des priorités spécifiques a été partiellement inefficace

35-40 La coopération opérationnelle entre États membres n'a guère été soutenue

41-44 Le mécanisme du FFE mis en place pour parer aux défaillances spécifiques constatées à des points de passage frontaliers stratégiques et le mécanisme d'urgence ont été partiellement efficaces

45-47 Une aide a été octroyée à des projets qui auraient de toute façon été financés au niveau national, qui n'étaient pas assortis d'une évaluation appropriée des besoins ou dont une grande partie des coûts étaient inéligibles

Table des matières

48-65 **Des faiblesses sur les plans stratégique et opérationnel ont affecté la programmation du FFE ainsi que sa mise en œuvre aux niveaux des États membres et de la Commission**

49-51 Les programmes ne s'inscrivent pas dans des stratégies nationales concernant le contrôle des frontières et les visas…

52-55 … et ne sont pas assortis d'objectifs SMART et d'indicateurs mesurables

56-57 Les exigences en matière de programmation annuelle ont entraîné une charge administrative excessive et des difficultés de mise en œuvre

58-60 Dans certains États membres, les procédures de sélection de projets ne garantissaient pas la satisfaction des besoins réels

61-65 Dans certains États membres, des procédures de marchés publics inadéquates risquent de compromettre la bonne gestion financière

66-74 **Les faiblesses affectant le suivi assuré par les autorités responsables et les graves lacunes des évaluations ex post réalisées par la Commission et les États membres ne permettent pas d'évaluer le résultat global du Fonds de façon appropriée**

67-70 Les États membres n'ont pas assuré un suivi approprié des projets ni établi de rapports adéquats à leur sujet

71-74 Des retards et de graves lacunes ont affecté les évaluations ex post au niveau des États membres et de la Commission

75-83 **Conclusions et recommandations**

76-78 Le FFE a contribué à la gestion des frontières extérieures, mais le résultat global n'a pu être mesuré en raison de graves lacunes dans les évaluations et de l'absence d'objectifs SMART

79-80 Le FFE a encouragé la solidarité financière, mais la valeur ajoutée européenne apportée par ailleurs s'est avérée limitée

81 Faiblesses stratégiques dans la programmation du FFE

82-83 Faiblesses dans la mise en œuvre du FFE

Annexe — Projets audités

Réponses de la Commission

Glossaire

04

Acquis de Schengen: ensemble commun des règles Schengen que les États Schengen sont tenus d'appliquer, notamment en ce qui concerne le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes (aéroports), la délivrance de visas, la coopération policière et la protection des données à caractère personnel.

Actions communautaires: projets cofinancés par le FFE pour soutenir la coopération entre États membres. Les thèmes des projets sont définis dans le programme de travail annuel et les appels à propositions de la Commission. Les actions communautaires sont gérées directement par la Commission et mises en œuvre par les États membres.

Actions d'urgence: projets cofinancés par le FFE pour soutenir les États membres en cas de situations d'urgence dûment motivées nécessitant une action urgente aux frontières extérieures. Les actions d'urgence sont gérées directement par la Commission et mises en œuvre par les États membres.

Actions spécifiques: les actions spécifiques sont gérées directement par la Commission et fondées sur un programme de travail annuel. Elles devraient contribuer au développement du système européen de gestion intégrée des frontières en remédiant aux défaillances constatées à des points de passage frontaliers stratégiques recensées grâce à une analyse des risques effectuée par Frontex.

AESM: l'Agence européenne pour la sécurité maritime aide la Commission européenne et les États membres à établir et à mettre en œuvre la législation de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la sûreté maritimes, ainsi que de la pollution causée par les navires. Elle est également chargée de tâches opérationnelles dans le domaine de la lutte contre la pollution par les hydrocarbures, de la surveillance des navires, ainsi que de l'identification et du suivi des navires à grande distance.

Catalogue Schengen sur les contrôles aux frontières extérieures, le retour et la réadmission: ce document élaboré par le Conseil de l'Union européenne comprend des recommandations et recense les meilleures pratiques afin d'aider tant les États membres de l'espace Schengen que les États adhérant à Schengen à appliquer l'acquis de Schengen correctement.

CSUE: le Centre satellitaire de l'Union européenne est une agence de l'UE active dans le domaine de la défense et de la sécurité, qui soutient le processus de prise de décision de l'Union européenne au moyen de l'analyse de l'imagerie satellitaire et d'autres données.

DG Affaires intérieures: direction générale (DG) de la Commission européenne chargée du domaine politique intitulé «Affaires intérieures».

Espace Schengen: espace composé de 26 pays européens qui ont supprimé les contrôles des passeports et de l'immigration à leurs frontières communes. Il comprend 22 États membres de l'UE et les 4 pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

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

Eurosur: le Système européen de surveillance des frontières met à disposition une plateforme d'échange d'informations et de coopération entre les autorités des États membres chargées du contrôle aux frontières, ainsi qu'avec Frontex.

Évaluations de Schengen: vérifications effectuées par le Conseil afin de contrôler si l'acquis de Schengen est correctement appliqué. À la suite de l'adoption du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, c'est la Commission qui assure dorénavant le rôle de chef de file lors de ces évaluations.

Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) «frontières et visas»: le FSI «frontières et visas», dans lequel le FFE est intégré, a été mis en place pour la période 2014-2020.

Glossaire

05

Frontex: Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Frontex coordonne les opérations des États membres dans les zones frontalières subissant une pression migratoire importante, effectue des analyses de risques et soutient la formation des gardes-frontières.

Objectifs SMART: des objectifs sont SMART lorsqu'ils sont spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

Programme annuel: programme de travail d'un État membre permettant de mettre en œuvre son programme pluriannuel.

Programme SOLID: programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» pour la période 2007-2013, qui comporte quatre Fonds (le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers, le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds européen pour le retour et le Fonds pour les frontières extérieures). Dans le présent rapport, le terme «Fonds» désigne le Fonds pour les frontières extérieures.

Système de gestion et de contrôle: ensemble de procédures et de dispositions pratiques adoptées par un État membre pour mettre en œuvre les Fonds SOLID.

Système d'information Schengen (SIS II): système d'information à grande échelle utilisé par les gardes-frontières, ainsi que par les autorités policières, douanières, judiciaires et par celles chargées des visas de l'ensemble des pays de l'espace Schengen, afin d'échanger des données telles que des informations concernant des personnes potentiellement impliquées dans des délits graves ou des personnes susceptibles de ne pas être autorisées à pénétrer ou à séjourner sur le territoire de l'UE.

Système d'information sur les visas (VIS): système d'information à grande échelle qui permet aux États Schengen d'échanger des données relatives aux visas.

Valeur ajoutée européenne: valeur créée par le FFE, qui s'ajoute à celle qui aurait été générée par l'action des États membres seuls. Elle comprend la solidarité financière en vertu de laquelle les États membres qui supportent, pour le bénéfice de l'UE, une charge financière plus lourde obtiennent un financement plus important. Une valeur ajoutée européenne peut être apportée par ailleurs en soutenant des priorités spécifiques de l'UE ou la coopération entre États membres, ou encore en ciblant les problèmes les plus urgents, à savoir ceux relatifs aux zones frontalières les plus menacées.

Synthèse

I

Le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) est le principal instrument financier de l'UE destiné à soutenir la gestion des frontières extérieures. Il était doté de 1,9 milliard d'euros pour la période 2007-2013. L'objectif général du FFE est d'aider les États Schengen actuels et futurs à garantir des contrôles uniformes, efficaces et efficients à leurs frontières extérieures communes.

II

La Cour a centré son audit sur les processus relatifs à l'efficacité du FFE, à sa valeur ajoutée européenne, ainsi qu'à la réalisation des objectifs des programmes et des projets. Elle a examiné la conception, la programmation et la mise en œuvre du FFE, ainsi que le suivi et les évaluations dont il a fait l'objet.

III

L'audit a montré que le FFE a contribué à la gestion des frontières extérieures et qu'il a encouragé la solidarité financière. Cependant, la valeur ajoutée européenne apportée par ailleurs a été limitée et le résultat global n'a pu être mesuré en raison de faiblesses affectant le suivi assuré par les autorités responsables, ainsi que de graves lacunes dans les évaluations ex post de la Commission et des États membres.

IV

Les programmes des États membres ne s'inscrivaient pas dans des stratégies nationales concernant le contrôle des frontières et les visas et n'étaient pas assortis d'objectifs SMART ni d'indicateurs mesurables. Les procédures de sélection de projets n'ont pas permis de répondre aux besoins réels des États membres et ceux-ci ont mis en place des procédures de marchés publics inadéquates qui risquent de compromettre la bonne gestion financière.

V

La Cour a relevé que de graves faiblesses affectaient la gestion du Fonds dans des États membres concernés au premier chef (la Grèce, l'Espagne, l'Italie et, pour les premières années de financement, Malte). Dans certains pays, un faible taux d'exécution a limité l'efficacité du Fonds. En raison de ces faiblesses, la gestion des frontières risque de ne pas être renforcée de façon adéquate là où cela s'avère le plus nécessaire.

VI

La Cour axe ses recommandations sur les quatre domaines ci-après.

a) **Assurer la disponibilité d'informations sur le résultat global**
Les États membres devraient définir des valeurs cibles mesurables pour les indicateurs de réalisation, les indicateurs de résultat et, si possible, les indicateurs d'impact. De plus, ces indicateurs devraient être enregistrés dès le début du programme au moyen de systèmes informatiques appropriés. Dans son rapport d'évaluation, la Commission devrait veiller à présenter aux parties prenantes une analyse éclairée et actuelle des données sous-jacentes.

b) **Augmenter la valeur ajoutée européenne du Fonds**
La Commission devrait fournir à Frontex des informations à jour, pertinentes et complètes concernant la mise en œuvre du FFE, du Fonds pour la sécurité intérieure et des instruments subséquents. L'enregistrement des biens cofinancés dans le parc des équipements de Frontex devrait être obligatoire pour les biens qui peuvent servir ses besoins. Par ailleurs, les États membres et la Commission devraient se concentrer davantage sur la mise en place des centres communs de traitement des demandes de visa ainsi que d'autres formes de coopération consulaire plutôt que sur la rénovation, l'adaptation ou l'équipement des consulats.

c) **Intégrer le FFE dans une stratégie nationale pour la gestion des frontières**
Les États membres devraient élaborer des stratégies nationales globales dans le domaine de la gestion des frontières en se fondant sur une analyse des risques conforme au modèle d'analyse commune et intégrée des risques. Cela devrait constituer une condition préalable à l'octroi d'un financement au titre du Fonds pour la sécurité intérieure ou d'instruments subséquents.

d) **Renforcer la mise en œuvre du Fonds**
Les capacités administratives, y compris le respect des règles concernant les marchés publics, devraient être renforcées, notamment dans les États membres concernés au premier chef.

Introduction

Le Fonds pour les frontières extérieures

01

Le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) est le principal instrument financier de l'Union européenne (UE) destiné à soutenir la gestion des frontières extérieures. Il était doté de 1,9 milliard d'euros pour la période 2007-2013[1]. L'objectif général du FFE est d'aider les États Schengen actuels et futurs à garantir des contrôles uniformes, efficaces et efficients aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

02

Au sein de l'espace Schengen, les contrôles aux frontières intérieures ont été supprimés et, par conséquent, la sécurité des frontières extérieures d'un État concerne également tous les autres. En raison des situations géographiques propres à chaque pays, les responsabilités en matière de contrôles aux frontières varient considérablement. Le FFE vise à mettre en place une solidarité financière entre les États membres[2] en apportant un soutien à ceux pour lesquels le contrôle des frontières extérieures de l'UE représente une lourde charge.

03

Actuellement, 28 États membres mettent en œuvre le FFE (voir ***figure 1***). À l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Croatie, tous les États membres de l'UE participent au FFE[3].

04

Les objectifs généraux du FFE sont:

a) soutenir une organisation efficace des contrôles aux frontières;

b) soutenir une gestion efficace des flux de personnes aux frontières extérieures, conformément à l'acquis de Schengen et aux principes de traitement respectueux et de dignité;

c) soutenir une application uniforme de la législation de l'UE en la matière;

d) soutenir l'amélioration des services consulaires des États membres dans les pays tiers en ce qui concerne les flux de ressortissants de pays tiers à destination du territoire des États membres et la coopération entre ces derniers dans ce domaine.

05

Pour contribuer à la gestion des frontières extérieures, le FFE est centré sur cinq priorités (***figure 2***) définies par la Commission dans les «orientations stratégiques»[4]. Les États membres doivent en traiter au moins trois dans leurs programmes pluriannuels relatifs au FFE. Pour chacune des cinq priorités, la Commission a recensé un certain nombre de domaines particulièrement importants pour l'UE (les «priorités spécifiques»), pour lesquels les États membres peuvent bénéficier d'un taux de cofinancement plus élevé au titre du FFE (voir point 9).

1 Décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (JO L 144 du 6.6.2007, p. 22).

2 Sur la base de la pratique établie en la matière, les termes «États membres» désignent dans le présent rapport les pays participant au FFE, qu'il s'agisse d'États membres de l'UE ou d'États associés à Schengen.

3 La Bulgarie et la Roumanie participent depuis 2010, de même que trois États associés (la Norvège, l'Islande et la Suisse). Le Liechtenstein verse une contribution au Fonds depuis 2012 mais a déclaré renoncer à son droit d'y participer car il ne dispose pas de consulats et n'a pas de frontière extérieure.

4 Décision 2007/599/CE de la Commission du 27 août 2007 mettant en œuvre la décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'adoption d'orientations stratégiques pour la période 2007-2013 (JO L 233 du 5.9.2007, p. 3).

Figure 1

Pays participant au FFE

Source: Cour des comptes européenne.

Figure 2

Priorités et priorités spécifiques du FFE

Priorités	Priorités spécifiques
Priorité 1 Mise en place progressive du système commun de gestion intégrée des frontières en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures et le contrôle des personnes à ces frontières.	• Amélioration des systèmes nationaux de communication en vue de garantir leur interopérabilité avec ceux des autres États membres; • achat/amélioration d'équipements interopérables qui tiennent compte des résultats de l'analyse commune et intégrée des risques; • achat/amélioration d'équipements afin de contribuer aux opérations de Frontex.
Priorité 2 Élaboration et mise en œuvre des composants nationaux d'un Système européen de surveillance des frontières extérieures ainsi que d'un Réseau européen permanent de patrouilles aux frontières maritimes méridionales de l'UE.	• Mise en place/amélioration d'un centre de coordination national assurant la coordination des activités de l'ensemble des autorités nationales chargées du contrôle des frontières extérieures; • mise en place/amélioration d'un centre de surveillance national unique des frontières extérieures; • achat/amélioration d'équipements de détection, d'identification et d'intervention aux frontières, à condition que leur nécessité ait été clairement établie au niveau européen.
Priorité 3 Délivrance de visas et lutte contre l'immigration clandestine en renforçant les services consulaires et d'autres services des États membres dans les pays tiers.	• Promotion d'une coopération entre les services consulaires au sein des États membres, ainsi qu'entre ces derniers, dans le domaine des visas; • développement et établissement de représentations limitées, de coïmplantations ou de centres communs d'examen des demandes de visa pour la réception de ces demandes et leur traitement.
Priorité 4 Mise en place des systèmes informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la législation dans le domaine des frontières extérieures et des visas.	• Investissements liés au système d'information Schengen (SIS); • investissements liés au système d'information sur les visas (VIS).
Priorité 5 Application efficace et effective des instruments juridiques de l'UE qui sont pertinents dans le domaine des frontières extérieures et des visas.	• Mise en œuvre, au niveau national, du tronc commun de formation à l'intention des gardes-frontières; • amélioration de la qualité des données nationales introduites dans le modèle d'analyse commune et intégrée des risques.

Source: Figure élaborée sur la base de la décision 2007/599/CE.

06

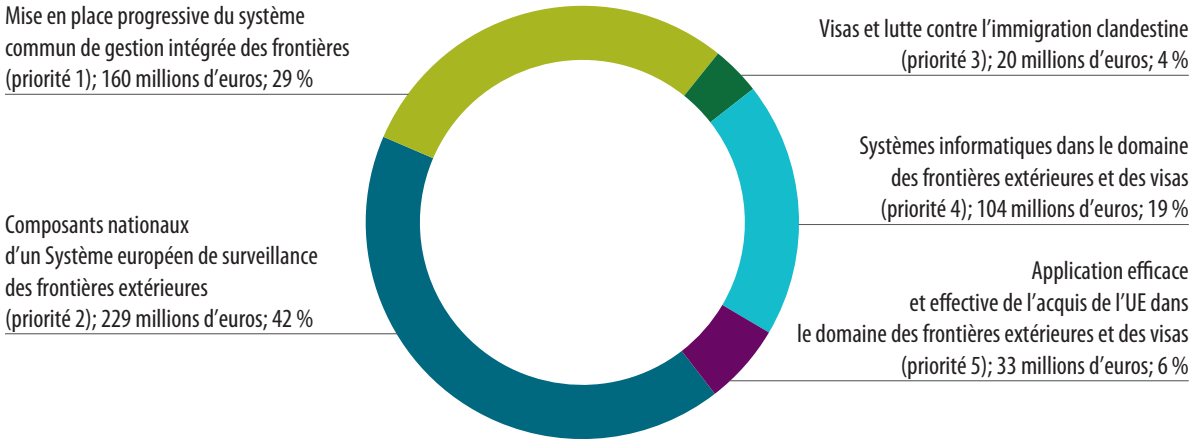
La ***figure 3*** présente une ventilation des dépenses par priorité pour la période 2007-2010. Conformément aux plans des États membres pour la période 2011-2013, il était prévu que la part allouée à la priorité 1 augmente pour atteindre 37 % et que celle attribuée à la priorité 2 diminue à 36 %. La répartition des montants alloués aux autres priorités devait rester stable.

07

Les mesures financées par le FFE comprennent des investissements dans les infrastructures situées aux points de passage frontaliers, l'achat d'équipements d'intervention aux frontières (comme des véhicules, des bateaux et des avions), des initiatives de coopération dans le domaine des services consulaires, des investissements dans le système d'information Schengen (SIS) et dans le système d'information sur les visas (VIS), la formation du personnel, des projets pilotes et des études.

Figure 3

Ventilation par priorité des dépenses effectuées au titre du FFE dans le cadre des programmes annuels pour la période 2007-2010[1]



[1] Les dernières données disponibles relatives aux dépenses définitives concernent le programme annuel de 2010. En raison de la période d'éligibilité de deux ans et demi, les fonds consacrés à ce programme annuel ont pu être dépensés jusqu'à la fin du mois de juin 2012 et devaient être contrôlés ultérieurement par les États membres et par la Commission. Les rapports sur les programmes annuels suivants n'ont pas encore été finalisés.

Source: Commission européenne.

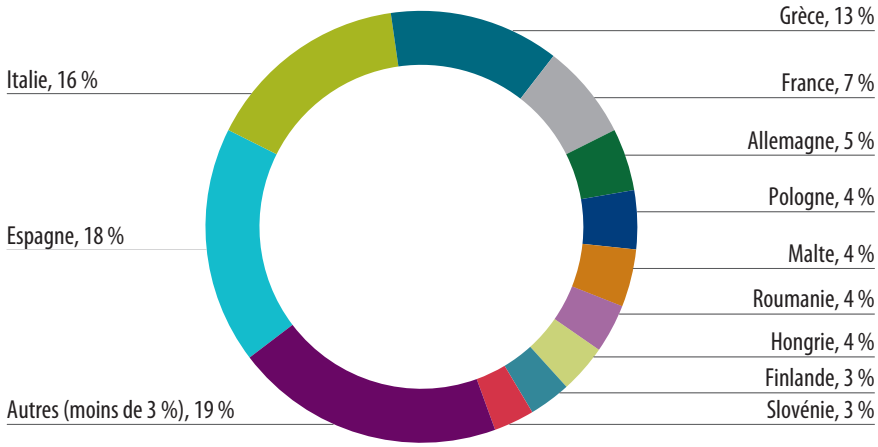
08
Dans le cadre du FFE, 7,3 % ont été réservés aux actions communautaires, qui soutiennent principalement la coopération entre les États membres, aux actions d'urgence (relevant des actions communautaires), ainsi qu'aux actions spécifiques destinées à remédier aux défaillances constatées à des points de passage frontaliers stratégiques.

09
La contribution de base du FFE s'élève à 50 % du coût total des actions ou à 75 % dans le cas d'actions menées dans les pays relevant du Fonds de cohésion ou dans le cadre des «priorités spécifiques». Cette contribution peut même représenter jusqu'à 80 % pour les actions spécifiques et 90 % pour les actions communautaires et les actions d'urgence.

10
Le ***tableau 1*** présente une ventilation par État membre des enveloppes attribuées aux programmes nationaux, ainsi que les montants alloués aux actions communautaires, aux actions spécifiques et aux actions d'urgence. La ***figure 4*** montre la part que représentent les principaux bénéficiaires du FFE.

Figure 4

Ventilation par État membre des montants alloués au titre du FFE



Source: Commission européenne.

Tableau 1

Montants alloués au titre du FFE pour la période 2007-2013

	Montants alloués pour la période 2007-2013, en euros	% du total
Espagne	289 394 768	17,92 %
Italie	250 178 433	15,49 %
Grèce	207 816 755	12,87 %
France	116 220 276	7,20 %
Allemagne	76 099 991	4,71 %
Pologne	71 787 665	4,45 %
Malte	70 441 716	4,36 %
Roumanie[1]	59 467 068	3,68 %
Hongrie	59 295 401	3,67 %
Finlande	51 264 631	3,18 %
Slovénie	49 532 286	3,07 %
Bulgarie[1]	38 131 686	2,36 %
Pays-Bas	38 035 209	2,36 %
Lituanie[2]	31 674 480	1,96 %
Chypre	30 017 404	1,86 %
Estonie	27 129 191	1,68 %
Portugal	23 948 902	1,48 %
Belgique	19 944 180	1,24 %
Suisse[1]	17 677 832	1,09 %
Lettonie	16 830 844	1,04 %
République tchèque	15 853 542	0,98 %
Autriche	13 875 936	0,86 %
Norvège[1]	11 479 299	0,71 %
Suède	10 887 663	0,67 %
Slovaquie	8 675 910	0,54 %
Danemark	7 874 409	0,49 %
Luxembourg	598 220	0,04 %
Islande[1]	444 240	0,03 %
Total	**1 614 577 936**	**100,00 %**
Actions communautaires/d'urgence	91 214 322	
Actions spécifiques	45 000 000	
Régime de transit spécial — Lituanie[2]	108 000 000	
Assistance technique de la Commission	2 794 774	
Total du FFE	**1 861 587 032**	

1 La Bulgarie, la Roumanie, la Norvège, l'Islande et la Suisse participent au FFE depuis 2010.

2 Le montant mentionné pour la Lituanie n'inclut pas le régime de transit spécial (RTS). Le RTS concerne ·les droits non perçus et les surcoûts encourus en raison des transits de ressortissants de la Fédération de Russie de et vers la région de Kaliningrad. Il s'élevait à 15 millions d'euros par an pour la période 2007-2010 et à 16 millions d'euros pour la période 2011-2013.

Source: Commission européenne.

Contexte dans lequel s'inscrit le FFE

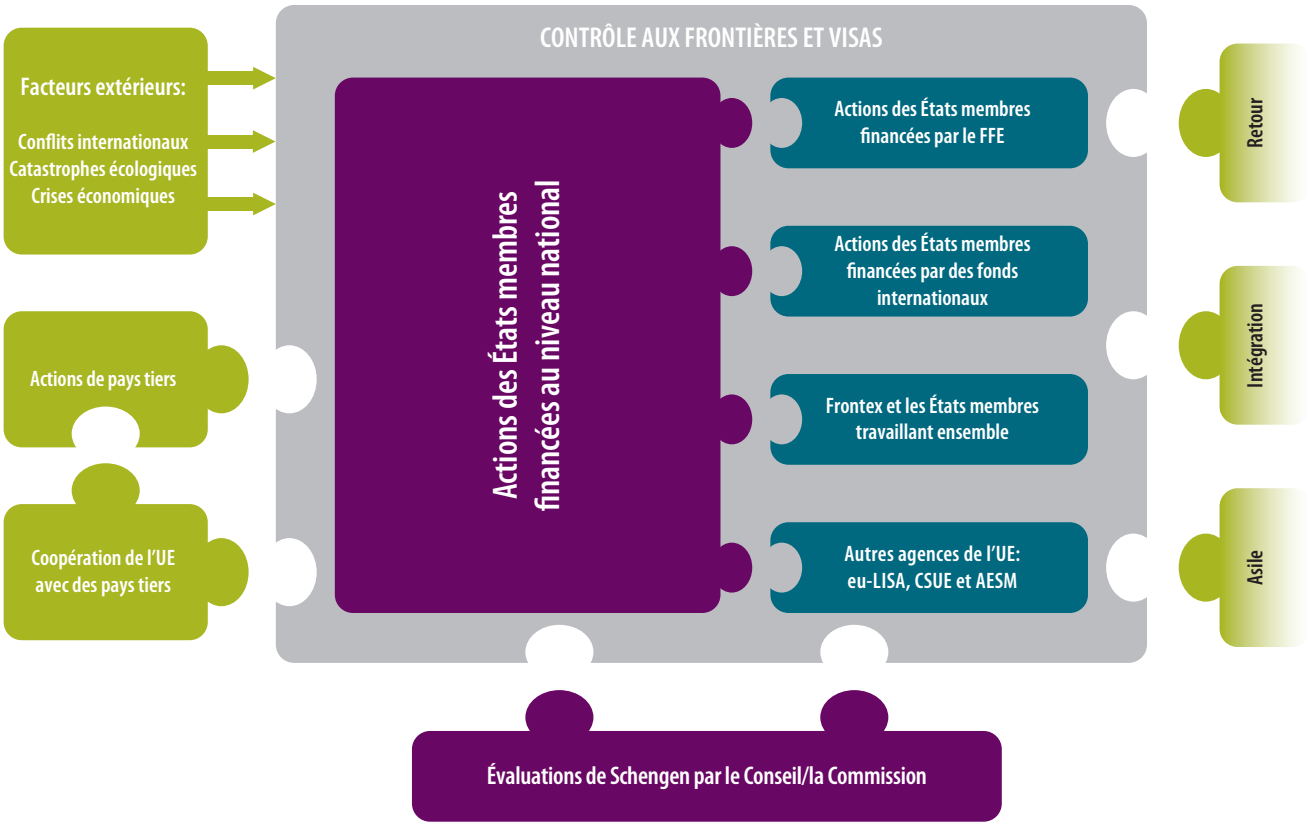
11

La plupart des dépenses relatives à la gestion des frontières extérieures sont financées au niveau national[5]. Les États membres sont responsables de la gestion de leurs frontières extérieures et appliquent les règles communes établies par l'acquis de Schengen. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) coordonne la coopération entre États membres, fournit des analyses des risques et organise des formations. Le FFE constitue donc une pièce du puzzle dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (voir ***figure 5***).

5 Il n'existe pas d'informations complètes et fiables sur les dépenses nationales des États membres en matière de gestion des frontières extérieures.

Figure 5

Parties prenantes et éléments susceptibles d'avoir une incidence dans le domaine de la gestion des frontières et des visas



Source: Cour des comptes européenne.

Introduction

12
Le FFE fait partie du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» pour la période 2007-2013 (programme SOLID) géré par la DG Affaires intérieures. Le programme SOLID a été conçu pour améliorer la gestion des flux migratoires au niveau de l'UE et pour contribuer au partage de la charge financière découlant de la gestion intégrée des frontières extérieures communes et de la mise en œuvre des politiques communes d'immigration et d'asile[6].

13
Des facteurs externes, comme les récents soulèvements en Afrique du Nord ainsi que les crises politiques et économiques que connaissent actuellement d'autres parties du monde, ont engendré des flux migratoires massifs qui ont exercé une pression considérable sur les frontières extérieures de l'UE. Les opérations de recherche et de sauvetage ne figurent pas parmi les priorités du FFE. Cependant, des équipements cofinancés par le FFE peuvent être (et ont d'ailleurs été) utilisés pour sauver des vies en mer, au cours de patrouilles de surveillance des frontières.

Rôles et responsabilités

14
Le FFE est en grande partie mis en œuvre en gestion partagée[7]. En vertu de ce principe, les États membres sont chargés de la réalisation (sur les plans opérationnel et financier) des actions financées, tandis que la Commission conserve globalement la responsabilité de l'exécution du budget. La Commission adopte des orientations stratégiques qui présentent le cadre de programmation de l'UE. Chaque État membre participant élabore un programme pluriannuel en tenant compte de ces orientations stratégiques selon ses besoins particuliers.

15
Le programme pluriannuel est mis en œuvre au moyen de programmes annuels. Ces deux types de programmes doivent être approuvés par la Commission. Les États membres transmettent des rapports finals après l'achèvement de chaque programme annuel.

16
La Commission est également chargée de s'assurer que les États membres ont mis en place des systèmes de gestion et de contrôle appropriés et que les projets financés font l'objet d'une information, d'une publicité et d'un suivi adéquats. Elle doit également veiller à la cohérence et à la complémentarité des actions avec les autres politiques et initiatives pertinentes de l'Union.

6 Les autres composantes du programme SOLID sont le Fonds européen pour les réfugiés (FER), le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI) et le Fonds européen pour le retour. Le FEI et le FER ont fait l'objet du rapport spécial n° 22/2012 de la Cour intitulé «Le Fonds européen d'intégration et le Fonds européen pour les réfugiés contribuent-ils efficacement à l'intégration des ressortissants de pays tiers?» (http://eca.europa.eu).

7 La part directement gérée par la Commission a représenté 7,3 % du Fonds. Les volets du FFE directement gérés par la Commission comprennent les actions communautaires, (actions d'urgence comprises) et les actions spécifiques.

17
La Commission assure le suivi de la mise en œuvre par les États membres, moyennant la réalisation de contrôles documentaires portant sur les descriptions des systèmes de gestion et de contrôle et sur les rapports d'avancement et les rapports finals, ainsi qu'au moyen de visites d'audit et de suivi.

18
Au niveau des États membres, le système de gestion et de contrôle comporte[8]:

a) l'autorité responsable (AR), chargée de gérer et de mettre en œuvre le programme pluriannuel. Elle soumet notamment à la Commission les programmes pluriannuels et annuels, sélectionne les opérations et vérifie l'éligibilité des dépenses déclarées par les bénéficiaires finals[9];

b) l'autorité d'audit (AA), qui réalise des audits pour vérifier le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle[10];

c) l'autorité de certification (AC), qui certifie que les dépenses déclarées sont conformes aux règles applicables[11].

19
Le cofinancement national peut être audité et contrôlé au niveau national, selon les procédures administratives en vigueur dans les États membres.

8 Le rapport spécial n° 22/2012 de la Cour a montré que la structure comportant trois autorités avait entraîné une surcharge administrative disproportionnée. Dans le cadre des fonds relatifs à la justice et aux affaires intérieures pour la période 2014-2020, la Commission a proposé de supprimer l'autorité de certification.

9 Articles 28 et 29 de la décision n° 574/2007/CE.

10 Article 32 de la décision n° 574/2007/CE.

11 Article 31 de la décision n° 574/2007/CE.

Étendue et approche de l'audit

20
La question d'audit principale visait à évaluer si le FFE a contribué efficacement à la gestion des frontières extérieures. Cette question principale s'est articulée autour des sous-questions suivantes:

a) Les programmes et les projets ont-ils soutenu efficacement les priorités du FFE dans le domaine de la gestion des frontières extérieures?

b) Le FFE a-t-il permis de mettre en œuvre une solidarité financière entre les États membres et de réaliser les priorités spécifiques qui lui avaient été attribuées? Ce faisant, a-t-il apporté une valeur ajoutée européenne?

c) Les procédures du FFE en matière de programmation et de mise en œuvre ont-elles contribué à le rendre efficace?

d) Les États membres et la Commission utilisent-ils les suivis et les évaluations de façon appropriée pour améliorer l'efficacité du FFE?

21
L'audit a porté sur:

a) les volets du FFE gérés et mis en œuvre par les États membres dans le cadre de la gestion partagée,

b) les actions communautaires (y compris les actions d'urgence) et spécifiques directement gérées par la Commission et mises en œuvre par les États membres.

22
L'audit a été centré sur les processus relatifs à l'efficacité du FFE, sur sa valeur ajoutée européenne et sur la réalisation des objectifs des programmes et des projets. La Cour s'est attachée à examiner la conception, la programmation et la mise en œuvre ainsi que le suivi et l'évaluation des actions financées par le FFE. L'audit n'a pas comporté d'analyse détaillée des systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres[12] ni d'évaluation directe de l'incidence des actions financées par le FFE. La Cour a fondé son appréciation sur les données des États membres et de la Commission relatives aux suivis et aux évaluations.

23
L'audit a reposé sur:

a) un examen documentaire concernant les rapports finals sur les programmes annuels et pluriannuels (couvrant les programmes de la période 2007-2010) ainsi que les contributions aux évaluations de cinq États membres sélectionnés[13]; les rapports de la Commission sur l'affectation des ressources, le rapport intermédiaire de la Commission sur les résultats obtenus et son projet d'évaluation ex post; des documents du Conseil et une sélection d'études et de documents de Frontex;

b) des entretiens et la collecte d'informations sur place à la Commission, ainsi qu'auprès des autorités responsables et des bénéficiaires finals dans les cinq États membres sélectionnés. La Cour a également réalisé des entretiens avec d'autres parties prenantes, comme le Conseil en ce qui concerne les évaluations de Schengen[14], Frontex et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne;

12 Le système de gestion et de contrôle des Fonds SOLID a fait l'objet du rapport spécial n° 22/2012.

13 La Grèce, l'Espagne, l'Italie, Malte et la Pologne. La sélection des États membres a été fondée sur les montants alloués au titre du FFE, une évaluation des risques basée sur des informations provenant des rapports d'audit et de suivi de la Commission et sur des informations de Frontex. Pour opérer cette sélection, la Cour a également tenu compte de la nécessité d'avoir un équilibre entre les principales zones à risque dans le domaine des frontières extérieures, qui sont situées dans la Méditerranée et à la frontière orientale. En effet, quelque 60 % du FFE sont alloués à la frontière méridionale (Méditerranée et îles Canaries espagnoles) et environ 25 % à la frontière orientale. Ensemble, les États membres sélectionnés absorbent 55 % du total des montants alloués au titre du FFE.

14 Les évaluations de Schengen consistent à vérifier que les règles Schengen sont correctement appliquées par les États Schengen actuels et futurs. Ces évaluations sont menées par le Conseil dans le cadre d'un processus intergouvernemental. La Commission jouera le rôle de chef de file en la matière, en vertu de l'adoption du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

Étendue et approche de l'audit

c) des visites sur place auprès de 31 projets achevés dans les États membres sélectionnés sur la base d'un échantillon discrétionnaire (non aléatoire) qui couvrait les programmes annuels de la période 2007-2010 (voir l'***annexe***);

d) un contrôle documentaire de 7 projets achevés[15] directement gérés par la Commission, sélectionnés sur la base d'un échantillon discrétionnaire (non aléatoire) qui couvrait les programmes annuels de la période 2007-2011 (voir l'***annexe***);

e) un audit distinct[16] qui s'est déroulé dans l'un des États membres sélectionnés (l'Espagne) et a porté, entre autres, sur le FFE.

24

L'audit a été réalisé dans la perspective des propositions de la Commission pour la période de financement 2014-2020 qui porteront création du Fonds pour la sécurité intérieure, destiné à succéder au FFE[17] et prévoyant un soutien financier à la gestion des frontières extérieures et des visas. Les propositions impliqueront des modifications à la fois au niveau du contenu et du système de gestion et de contrôle. Le cas échéant, la Cour en a tenu compte lors de cet audit.

15 Trois projets relatifs à des actions d'urgence, deux projets relatifs à des actions communautaires et deux projets relatifs à des actions spécifiques.

16 Dans le cadre de la déclaration d'assurance de la Cour relative à l'exercice 2013.

17 Règlement (UE) n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n° 574/2007/CE (JO L 150 du 20.5.2014, p. 143).

Observations

25

La Cour présente ses principales constatations d'audit dans quatre sections. La première section montre que le FFE a contribué à la gestion des frontières extérieures, mais que le résultat global n'a pu être mesuré. La deuxième section porte sur l'encouragement à la solidarité financière apporté par le FFE et sur sa valeur ajoutée européenne. Sa programmation et sa mise en œuvre sont abordées dans la troisième section. Pour terminer, la quatrième section traite du suivi et des évaluations.

Le FFE a contribué à la gestion des frontières extérieures, mais le résultat global n'a pu être mesuré et le faible taux d'exécution dans certains États membres en a limité l'incidence

Les programmes et les projets étaient axés sur les priorités du FFE, mais le résultat global n'a pu être mesuré

26

En règle générale, les programmes pluriannuels et annuels des cinq États membres sélectionnés étaient conformes aux cinq priorités visées par le FFE et contribuaient à leur réalisation (***figure 2***). La Cour n'a toutefois pas été en mesure d'effectuer une évaluation adéquate du résultat global du Fonds, en raison de faiblesses affectant le suivi dans ces États membres, ainsi que de graves lacunes dans les évaluations ex post tant au niveau de la Commission qu'à celui des États membres (voir points 71 à 73).

27

La plupart des projets audités soutenaient la réalisation des priorités du FFE. Sur les 31 projets contrôlés sur place (voir l'***annexe***) dans les 5 États membres sélectionnés, 5 ne soutenaient que partiellement les priorités du FFE (parce qu'ils comportaient des dépenses inéligibles[18] ou parce que la pertinence de ces dépenses pour le FFE ne pouvait être déterminée)[19]. Un autre projet[20], qui contribuait à la réalisation des priorités, était contraire aux objectifs du FFE[21] car il ne respectait pas les principes de traitement respectueux et de dignité (voir point 60).

28

La plupart des projets ont permis d'aboutir aux réalisations escomptées, mais ne comportaient pas d'indicateur ni de valeur cible mesurables (voir points 52 à 54) et aucun rapport ne montrait de façon adéquate les résultats et l'impact obtenus (voir ***figure 6*** pour des exemples d'indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact).

18 Une proposition concernant des bons de carburant a été acceptée par la Commission en violation des lignes directrices transmises aux États membres à l'époque. Ces lignes directrices ont été modifiées a posteriori en 2012.

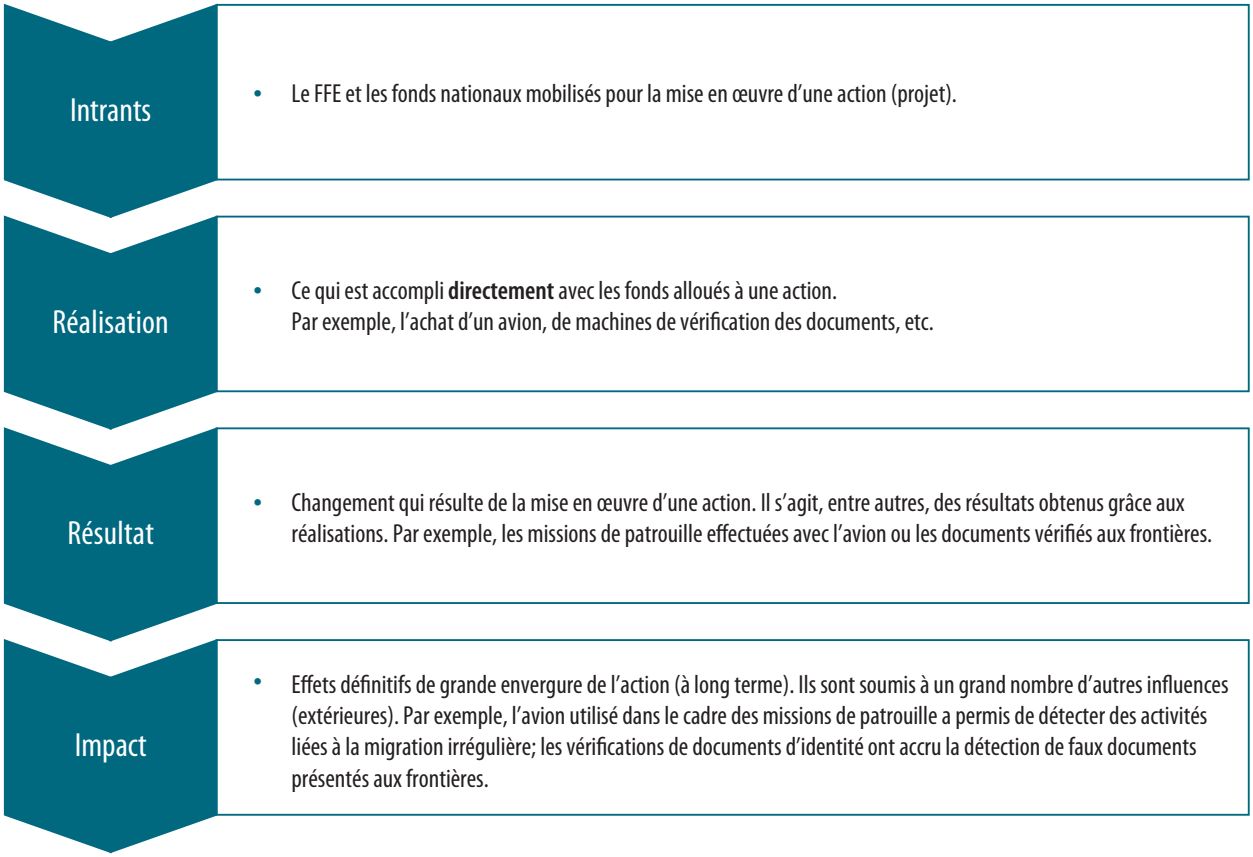
19 Projets n^{os} 2, 9, 19, 21 et 22 des États membres, présentés dans l'***annexe***.

20 Projet n° 25 de l'État membre, présenté dans l'***annexe***.

21 Article 3, paragraphe 1, point b), de la décision n° 574/2007/CE.

Figure 6

Exemples d'indicateurs de réalisation, de résultat et d'impact



Source: Exemples de la Cour des comptes européenne, d'après le modèle et la terminologie de la Commission.

Faible taux d'exécution dans certains États membres

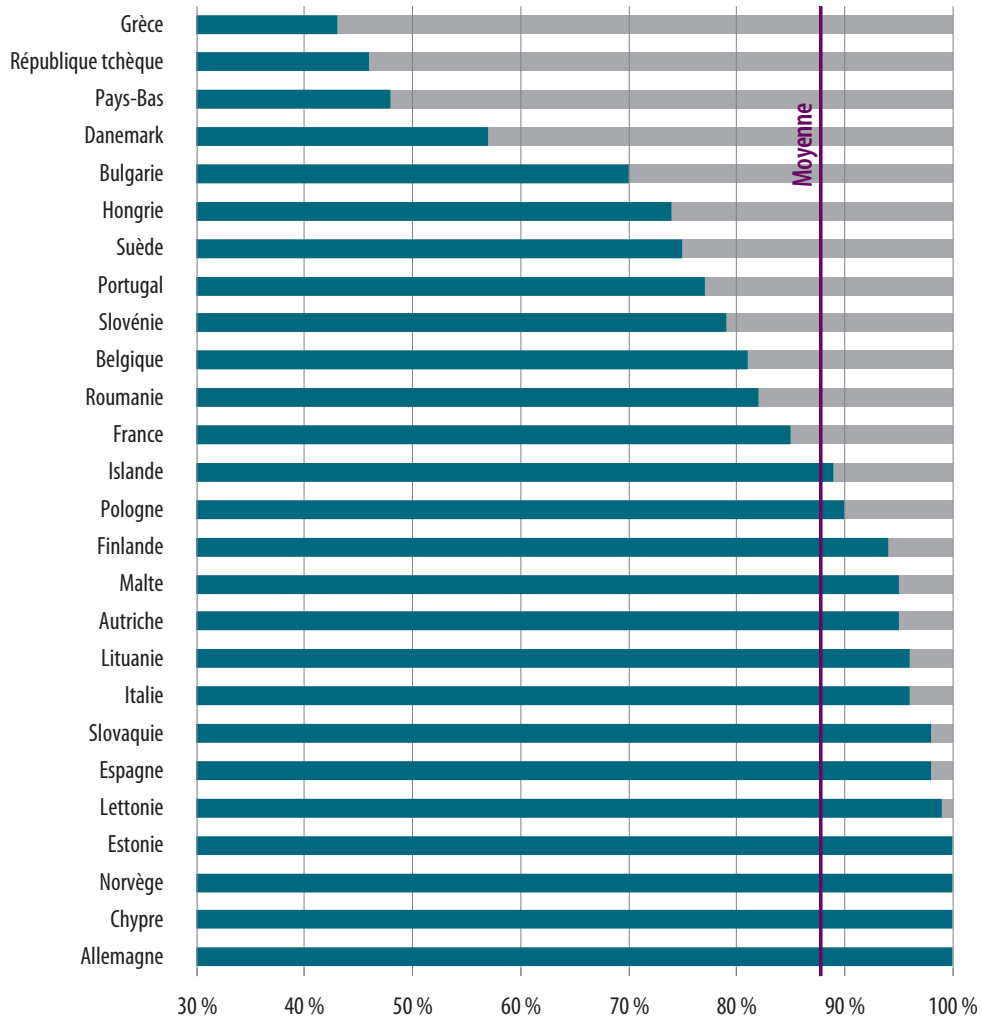
29

Le taux d'exécution moyen des programmes nationaux relevant du FFE pour la période 2007-2010 s'élevait à 87,6 %. Il existait toutefois des problèmes dans un nombre restreint d'États membres (***figure 7***). C'est notamment le cas en Grèce, où 43 % seulement des montants alloués au titre du FFE ont été exécutés, et ce en raison de l'ampleur des déficiences affectant la programmation et la mise en œuvre[22].

22 Selon les rapports finals sur les programmes annuels de la Grèce.

Figure 7

Taux d'exécution du FFE pour la période 2007-2010



Source: Calculs réalisés par la Commission dans le cadre de l'évaluation ex post. Ils sont fondés sur les programmes clôturés et, pour les programmes en cours, sur des estimations des États membres. La Bulgarie, l'Islande, la Norvège et la Roumanie n'ont communiqué que des données sur les programmes annuels de 2010. Le Danemark et la Pologne n'ont pas fourni de données sur la mise en œuvre du programme 2010. Les taux d'exécution pour Chypre et la République tchèque ne sont pas définitifs. Le Danemark n'a pas présenté de taux d'exécution pour le budget total. Aucune donnée n'a été transmise par la Suisse et le Luxembourg. Le taux pour la Grèce a été calculé sur la base des rapports finals relatifs à ses programmes annuels.

Le FFE a permis d'encourager la solidarité financière, mais la valeur ajoutée européenne apportée par ailleurs s'est avérée limitée

30

La Cour s'est attachée à déterminer si l'objectif du FFE visant à encourager la solidarité financière a été atteint. Elle a également cherché des éléments attestant que le FFE a apporté une valeur ajoutée européenne par ailleurs, notamment en ciblant les priorités spécifiques (voir ***figure 2***), en encourageant la coopération entre États membres ou en privilégiant le traitement des problèmes les plus urgents.

31

Les dotations du FFE ont clairement contribué à répartir entre les États membres la charge financière découlant de l'introduction de la gestion intégrée des frontières extérieures communes de l'Union. Les États membres dont la charge relative est plus lourde perçoivent un montant plus élevé au titre du FFE (voir ***figure 4***). Toutefois, la Cour a constaté que la valeur ajoutée européenne que le FFE a générée par ailleurs était limitée pour les raisons suivantes:

a) le système de renforcement des priorités spécifiques a été partiellement inefficace;

b) la coopération opérationnelle entre États membres n'a guère été soutenue;

c) les mécanismes de réponse aux défaillances spécifiques constatées à des points de passage frontaliers stratégiques ont été mal conçus et les mécanismes de réponse aux situations d'urgence ont été partiellement efficaces;

d) une aide a été octroyée à des programmes et à des projets qui auraient de toute façon été financés au niveau national, qui n'étaient pas assortis d'une évaluation appropriée des besoins ou, pour certains des projets audités, dont une grande partie des coûts étaient inéligibles.

Photo 1

Trois vedettes toutes saisons «Classe 300» des gardes-côtes italiens cofinancées par le FFE et opérant à partir de Lampedusa, en Italie

Source: Cour des comptes européenne.

Le système de renforcement des priorités spécifiques a été partiellement inefficace

32

La Commission a élaboré des orientations stratégiques pour définir des priorités et des priorités spécifiques destinées à la mise en œuvre du FFE dans les États membres et susceptibles d'avoir une valeur ajoutée européenne, ainsi que pour inciter ces derniers à réaliser ces priorités. Les projets soutenant des priorités spécifiques, telles que les systèmes SIS ou VIS (voir ***encadré 1***), la coopération consulaire et Eurosur étaient éligibles à un taux de cofinancement plus élevé. Or cette incitation (qui consiste en une contribution de 75 % au lieu du taux normal de 50 %) s'avère inefficace dans les 15 pays relevant du Fonds de cohésion[23] (qui absorbent environ 60 % des montants alloués au titre du FFE) puisqu'ils bénéficient de toute façon d'un taux de cofinancement de 75 %. Certains États membres (l'Espagne et Malte) ont confirmé que les priorités spécifiques n'étaient pas un facteur pris en considération lors de la conception de leurs programmes.

33

En outre, sur 12 priorités spécifiques, trois n'ont pas été définies clairement par la Commission[24] ou n'étaient guère praticables, ce qui a limité leur capacité à apporter une valeur ajoutée européenne. Depuis les programmes annuels de 2011, la Commission a essayé de centrer les financements du FFE sur les priorités spécifiques. Cependant, en raison du manque de suivi, la Cour n'a relevé aucun élément probant attestant que ces priorités ont été davantage mises en œuvre.

34

En l'absence d'un système qui permette de suivre le recours aux priorités spécifiques et faute de disposer d'une évaluation ex post fiable et appropriée au niveau de la Commission, la Cour n'a pas pu déterminer toute l'ampleur du soutien accordé aux actions dont la valeur ajoutée européenne est «élevée».

La coopération opérationnelle entre États membres n'a guère été soutenue

35

Les résultats obtenus ont été limités dans deux domaines spécifiques où le FFE était censé encourager la coopération entre États membres, à savoir la coopération consulaire et les opérations de Frontex.

23 Quatre des cinq États membres sélectionnés pour l'audit de la Cour sont des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion.

24 À titre d'exemple, une priorité spécifique en matière d'achat d'équipements disposait que la nécessité de ces équipements devait être «clairement établie au niveau européen». Or la Cour a constaté que le sens de cette condition n'était clair ni pour la Commission ni pour les États membres.

Encadré 1

Contribution du FFE aux systèmes SIS II et VIS

Malgré le manque de suivi, la Cour a relevé des éléments probants qui attestent de la contribution du FFE aux priorités spécifiques relatives à l'établissement des systèmes informatiques SIS II et VIS. Lors de ses visites sur place, la Cour a constaté que le soutien du FFE était considéré comme essentiel pour le développement des systèmes nationaux[25]. Cependant, les retards et les changements apportés aux systèmes informatiques au niveau de l'UE[26] ont eu une incidence sur l'efficience et l'efficacité du FFE, étant donné que des modifications ont dû être effectuées et que des équipements achetés n'ont pas pu être utilisés[27].

25 Le FFE a contribué à hauteur de 95 millions d'euros au coût du développement des systèmes nationaux, lequel était estimé à 330 millions d'euros.

26 Rapport spécial n° 3/2014 intitulé «Les enseignements tirés du développement par la Commission du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)» (http://eca.europa.eu).

27 À titre d'exemple, 110 dispositifs portables (50 assistants numériques personnels (PDA) financés sur le programme annuel 2007 et 60 financés sur celui de 2008) n'ont pas pu être utilisés par les patrouilles de police pour se connecter au SIS II parce que la solution de sécurité prévue n'était pas utilisable et que le SIS II n'était pas prêt. En 2014, les autorités maltaises s'employaient à résoudre ce problème.

36

L'objectif du FFE (dans le cadre de sa priorité 3) qui consistait à soutenir le développement de la coopération consulaire et notamment des centres communs d'examen des demandes de visa n'a été atteint que dans une mesure limitée, malgré les taux de cofinancement de 90 % pouvant être octroyés au titre des actions communautaires. Seuls deux centres communs d'examen des demandes de visa ont été financés (l'***encadré 2*** en présente un exemple) et un seul État membre (la France) a prévu un projet de coopération consulaire dans le cadre d'autres formes de coopération (telles que la coïmplantation et l'externalisation). Les États membres ont plutôt utilisé le FFE pour rénover, adapter et équiper leurs consulats nationaux, parfois dans le même pays. En raison de cette utilisation du FFE, ni les économies d'échelle ni les avantages de la coopération entre États membres n'ont pu être exploités, ce qui aurait permis d'améliorer les procédures de demande de visa et d'éviter la fraude aux visas.

37

Le deuxième domaine de coopération où le FFE n'a eu qu'une incidence limitée est le soutien aux opérations coordonnées par Frontex via l'augmentation de la quantité de biens dont celle-ci dispose. Les orientations stratégiques comportent une priorité spécifique qui vise le renforcement de la capacité opérationnelle de Frontex. À l'instar d'autres priorités spécifiques, le mécanisme incitatif n'a cependant guère eu d'effet (voir point 32) et ses résultats n'ont pas été mesurés.

38

La Cour a vérifié si les biens cofinancés par le FFE avaient été enregistrés dans le parc des équipements de Frontex. Cela contribuerait à soutenir Frontex dans la programmation et la mise en œuvre de ses opérations (conjointes) (voir ***encadré 3***). Alors que de nombreux biens cofinancés par le FFE seraient utiles aux missions de Frontex, aucune disposition légale n'oblige à les enregistrer dans le parc des équipements. La Cour a constaté que seuls deux éléments d'un échantillon comportant 16 avions et navires de patrouille avaient été enregistrés de la sorte. La capacité de Frontex à planifier et à mettre en œuvre ses opérations (conjointes) s'en trouve limitée.

Encadré 2

«Maison Schengen», centre commun d'examen des demandes de visa à Kinshasa, République démocratique du Congo

Financée par deux projets relevant d'actions communautaires (2007 et 2009 pour un financement total de 845 704 euros au titre du FFE), cette initiative belgo-portugaise avait pour objectif la création du premier centre commun d'examen des demandes de visa Schengen. Chaque État membre participant reste responsable des procédures d'arrière-guichet, mais les procédures de demande sont centralisées, ce qui permet à plusieurs États membres de regrouper et de partager des ressources. Cette centralisation permet de réserver aux demandeurs de visa un accueil de meilleure qualité, plus efficient et plus humain et de lutter contre le «*visa shopping*»[28] et la fraude. Fin 2013, le centre représentait 17 États Schengen.

28 Pratique qui consiste à soumettre de nouvelles demandes de visa à d'autres États membres de l'UE après s'être vu refuser une première demande.

Encadré 3

Exemple de bonne pratique qui consiste à mettre des biens à la disposition de Frontex pour ses opérations

Les deux biens figurant dans l'échantillon de la Cour qui étaient enregistrés dans le parc des équipements de Frontex étaient des avions des forces armées maltaises.

Bien qu'elle soit elle-même confrontée régulièrement à une pression migratoire, Malte a mis à la disposition de Frontex, pendant 90 heures, l'un des avions de surveillance achetés grâce au FFE pour une opération conjointe spécifique menée par l'Agence en octobre 2012 en Espagne.

Photo 2
Aéronef de patrouille maritime à voilure fixe cofinancé par le FFE pour renforcer les capacités de contrôle des frontières des forces armées de Malte

© Forces armées de Malte

39

Malgré ses demandes et l'obligation légale imposée à la Commission en la matière, Frontex n'avait par ailleurs reçu aucune information de la Commission sur la mise en œuvre du Fonds (par exemple concernant les biens acquis) jusqu'en juin 2013, ce qui pèse sur son aptitude à planifier et sa capacité opérationnelle et limite ses contrôles destinés à éviter un double financement des coûts opérationnels.

40

Pour la période 2014-2020, la Commission a proposé de ne prévoir des incitations que pour deux priorités des programmes nationaux, en portant le taux de cofinancement de l'UE à 90 % et en apportant un financement supplémentaire. Les actions spécifiques ont été supprimées. Les priorités qui bénéficieront d'incitations correspondent à celles dont la valeur ajoutée européenne a été jugée limitée par la Cour, à savoir la coopération consulaire et la contribution du Fonds aux opérations de Frontex. Une implication accrue de Frontex dans la gestion du Fonds est certes prévue, mais la mise en place d'un échange d'informations exhaustives entre l'Agence et la Commission concernant la mise en œuvre des programmes en gestions partagée et directe n'est pas envisagée. En outre, il n'existe encore aucune obligation générale concernant l'enregistrement des biens financés par le FFE dans le parc des équipements techniques de Frontex.

Le mécanisme du FFE mis en place pour parer aux défaillances spécifiques constatées à des points de passage frontaliers stratégiques et le mécanisme d'urgence ont été partiellement efficaces

41

La valeur ajoutée européenne que le FFE est susceptible d'apporter réside, entre autres, dans sa capacité à traiter les problèmes les plus urgents, à savoir, le plus souvent, ceux relatifs aux zones frontalières les plus menacées ou les situations d'urgence générale. Afin d'évaluer l'efficacité des mécanismes mis en place dans le cadre du FFE pour répondre aux situations d'urgence et parer aux défaillances spécifiques constatées à des points de passage frontaliers stratégiques, la Cour a examiné les flux de financement pertinents du FFE. Elle a constaté que les actions spécifiques étaient utilisées comme simple «complément» des programmes annuels des États membres. Les États membres et la Commission n'ont pas assuré de coordination entre ces différents volets du FFE. Dès lors, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des projets financés, de leur localisation et de leur objet.

42

En outre, la Cour a constaté qu'une partie des fonds alloués aux actions d'urgence était mal gérée ou était utilisée pour des situations qui n'étaient pas urgentes (voir ***encadré 4***).

Encadré 4

Système de financement partiellement efficace pour les urgences aux frontières extérieures

Cas n° 1: soutien apporté à des actions qui n'étaient pas urgentes

Les fonds octroyés aux actions d'urgence de 2011 ont été intégralement utilisés pour huit projets, d'un montant total de quelque 7,5 millions d'euros, qui visaient à soutenir les États membres lors des dernières étapes du projet de développement du SIS II, alors que ce dernier avait démarré en 2001. De plus, dans un cas, les dépenses avaient déjà été financées par l'État membre.

Cas n° 2: exemple de mauvaise gestion de projets d'urgence

Les actions d'urgence de 2010 consistaient en trois projets italiens, financés à hauteur d'environ 4 millions d'euros, qui visaient à gérer les flux migratoires générés par le printemps arabe. La Cour a audité deux de ces projets. L'un avait pour objectif de financer le transport de migrants à l'intérieur du pays[29]. La demande de financement ne comportait pas de données sur le nombre de migrants susceptibles d'être transportés, ce qui a empêché toute évaluation de l'utilisation optimale des ressources. Par ailleurs, ce n'est qu'après une demande spécifique de la Commission que le nombre de migrants effectivement transportés a été communiqué, sans informations relatives aux valeurs cibles établies en matière de durée du transport des migrants ni d'autres détails qui auraient permis d'évaluer le projet. En outre, seule la moitié du budget consacré au projet a été exécutée, sans que cela soit justifié dans le rapport final du projet. Un défaut de valeurs cibles quantifiables et de rapports appropriés a également été mis en évidence pour l'autre projet audité[30].

29 Projet n° 3 (Transport interne de migrants (Shifts)).

30 Projet n° 2 (Renforcement des moyens de transport permettant d'effectuer des patrouilles dans les zones des points de passage frontaliers et dans la zone du CIE (RECARS)) figurant parmi les actions d'urgence, voir l'***annexe***.

43

Dans le cadre du FFE, 10 millions d'euros ont été consacrés chaque année à des projets destinés à remédier aux défaillances spécifiques constatées à des points de passage frontaliers stratégiques. Ces actions spécifiques ne figuraient pas dans la proposition de la Commission relative au FFE mais ont été introduites par le Conseil. La procédure de sélection des projets était longue et la période de mise en œuvre (six mois) était beaucoup trop courte pour ceux qui impliquaient l'acquisition d'équipements spécialisés comme des hélicoptères. C'est pourquoi le taux d'exécution a été faible. À titre d'exemple, malgré ses besoins, la Grèce n'a pas été en mesure de mettre en œuvre neuf des onze projets approuvés dans le cadre des programmes d'actions spécifiques de la période 2008-2010. S'agissant des deux projets d'actions spécifiques italiens audités de façon approfondie, la Cour a constaté que plusieurs éléments étaient utilisés en dehors des zones frontalières et que certains ne relevaient pas du champ d'application du FFE (voir ***encadré 5***).

Encadré 5

Actions spécifiques mises en œuvre en dehors des zones frontalières

La Cour a examiné deux projets figurant parmi les actions spécifiques, l'un de 2009 et l'autre de 2010. Les deux projets ont été mis en œuvre par le ministère italien de l'intérieur et la police était l'utilisateur final des équipements.

Actions spécifiques de 2009: location pendant six mois de véhicules destinés à être utilisés aux frontières maritimes méridionales de l'Italie

Le projet avait été sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres dont le champ d'application territorial était «la frontière maritime de l'Italie (mer Méditerranée et mer de Sicile)». Selon la demande de subvention, le projet était censé augmenter l'efficacité des activités de surveillance dans les zones portuaires et sur le littoral de la région centrale de la Méditerranée. Or les 137 voitures ont toutes été livrées aux CIE (centres d'identification et d'expulsion) situés dans le nord du pays, à Turin, à Milan et à Bologne, et n'ont pas servi à la surveillance de la frontière extérieure. La Commission a néanmoins approuvé le financement de ces coûts (le montant final de la subvention s'est élevé à 950 688 euros).

Actions spécifiques de 2010: patrouilles aux frontières

Le projet prévoyait l'acquisition de véhicules de police (la demande n'était pas cohérente en ce qui concerne le nombre de voitures à acheter et leur utilisation) pour effectuer des patrouilles sur les frontières maritimes méridionales de l'Italie, notamment sur le littoral sud-ouest. Cependant, les véhicules ont été utilisés dans les alentours des CIE[31] et des CARA (*centri di accoglienza per i richiedenti asilo*, centre d'accueil de demandeurs d'asile). Dans l'évaluation du rapport final, la Commission a indiqué que le financement de 22 des 43 véhicules achetés dans le cadre du projet n'était pas conforme au champ d'application territorial de l'appel à propositions, car ils ont été utilisés (comme expliqué précédemment) dans le cadre/dans les environs des CIE et des CARA. Par la suite, la Commission a jugé que les coûts correspondants (337 405 euros) étaient inéligibles (le montant total de la subvention s'est finalement élevé à 560 259 euros, alors que le montant approuvé était de 1 192 559 euros).

31 Les CIE et les CARA sont situés dans toute l'Italie, tant dans les zones côtières qu'à l'intérieur du pays.

44
Compte tenu de ces limites inhérentes à l'élaboration de la législation et des problèmes de mise en œuvre, la Commission a décidé de ne pas entreprendre d'actions spécifiques en 2013.

Une aide a été octroyée à des projets qui auraient de toute façon été financés au niveau national, qui n'étaient pas assortis d'une évaluation appropriée des besoins ou dont une grande partie des coûts étaient inéligibles

45
Dans deux des cinq États membres figurant dans son échantillon (la Grèce et l'Espagne), la Cour a constaté qu'au moment de leur intégration dans les programmes annuels, de nombreux projets avaient déjà été financés au niveau national ou qu'ils l'auraient été de toute façon. C'était aussi le cas de l'un des trois projets audités relevant d'actions d'urgence, pour lequel la demande de financement indiquait que l'État membre avait déjà réservé le budget nécessaire à un financement intégral. Cette pratique est autorisée par les règles relatives au Fonds et elle contribue à augmenter le taux d'exécution; toutefois, le remplacement des dépenses nationales d'un État membre par des fonds de l'UE risque d'hypothéquer la valeur ajoutée européenne apportée par ce dernier. Dans les cas susmentionnés, il n'y a eu aucune valeur ajoutée européenne.

46
Dans trois États membres figurant dans son échantillon (la Grèce, l'Italie et la Pologne), la Cour n'a pas pu déterminer la valeur ajoutée européenne de certains projets, en raison de l'absence d'évaluation appropriée des besoins qu'ils étaient censés satisfaire. Dans deux États membres (la Grèce et l'Italie), le Fonds n'a guère apporté de valeur ajoutée européenne, étant donné que plusieurs projets consistaient à assurer un soutien moyennant la fourniture de carburants et de consommables pour les équipements plutôt qu'à renforcer la capacité des États membres en matière de gestion des frontières extérieures. Le financement de ces coûts est certes autorisé et peut se justifier dans des situations d'urgence, mais le Fonds vise principalement à soutenir le renforcement des capacités[32], par exemple moyennant la construction d'infrastructures ou l'acquisition d'équipements, et non à financer des coûts de fonctionnement.

47
La valeur ajoutée européenne du FFE est limitée également en raison du montant élevé que représentent les coûts inéligibles dans certains des projets audités. Ces derniers résultent de dépenses non conformes aux priorités du Fonds ou correspondent à des équipements qui ne fonctionnent pas ou qui n'ont pas été utilisés à l'endroit prévu ou comme il se doit. Dans la plupart des cas d'inéligibilité relevés par la Cour, les systèmes nationaux de gestion et de contrôle en place n'avaient pas permis de détecter les irrégularités (voir ***encadré 6*** pour des exemples relatifs aux points 45 à 47).

32 Voir articles 3 et 4 de la décision n° 574/2007/CE et note de la Commission du 18 octobre 2010 adressée au comité SOLID.

Encadré 6

Exemples de projets dont la valeur ajoutée européenne est faible ou impossible à déterminer

Soutien accordé à des projets déjà financés

Lorsqu'elle a révisé en mars 2011 son programme de travail annuel 2009, la Grèce y a inclus un projet visant l'acquisition de 75 véhicules de patrouille de police et de transport de personnes, alors que ces derniers avaient déjà été achetés et financés par le budget national.

Absence d'évaluation des besoins et inéligibilité des coûts

La Cour a audité un projet en Italie (programme annuel 2010) qui a permis l'acquisition de 355 véhicules opérationnels pour la *Guardia di Finanza* (police financière) afin de l'aider dans ses tâches de détection et d'identification d'immigrants aux frontières maritimes. Le bénéficiaire final n'a pas pu démontrer pleinement comment le nombre de véhicules nécessaires avait été déterminé ni quels critères avaient été utilisés pour répartir ces véhicules entre les différentes unités. Le nombre de véhicules achetés dans le cadre du projet a augmenté essentiellement en raison d'un surplus de fonds disponibles. La Cour a constaté que les voitures sont également utilisées pour des tâches «ordinaires» de la police.

Compte tenu de l'absence d'évaluation des besoins pour les 355 véhicules achetés, ainsi que de l'acquisition par l'Italie d'un total de 1 084 véhicules dans le cadre des programmes annuels de la période 2007-2010, les financements du FFE risquent d'être alloués à des projets qui ne répondent pas aux priorités du FFE, au détriment de besoins urgents.

S'agissant d'un autre projet italien, conçu pour développer un logiciel ainsi qu'une infrastructure de câbles à fibres optiques entre les bureaux de police du centre et du nord de l'Italie, les autorités italiennes ont transmis à la Cour des informations contradictoires sur les coûts de l'investissement global ainsi que sur le calcul des coûts éligibles. C'est pourquoi elle n'a pas pu déterminer dans quelle mesure il existe un lien entre le FFE et les 22 millions d'euros déclarés comme coûts éligibles (au cofinancement par le FFE à hauteur de 50 %) dans le cadre du programme annuel 2007.

Des problèmes semblables ont été constatés à Malte dans le cadre d'un projet du programme annuel 2007, qui portait sur un total d'environ 540 000 euros, car cet État membre n'était pas en mesure de démontrer pourquoi certains coûts (concernant essentiellement des travaux de construction) avaient été imputés au projet.

Photo 3

Véhicule de patrouille de la police grecque cofinancé par le FFE

Source: Cour des comptes européenne.

Des faiblesses sur les plans stratégique et opérationnel ont affecté la programmation du FFE ainsi que sa mise en œuvre aux niveaux des États membres et de la Commission

48

La Cour a évalué des processus essentiels pour l'efficacité du Fonds, à savoir la programmation et la sélection des projets. Elle a constaté que les programmes ne s'inscrivent pas dans des stratégies nationales et ne sont pas assortis d'objectifs SMART et d'indicateurs mesurables. Les exigences en matière de programmation alourdissent excessivement la charge administrative. Dans certains États membres, les besoins n'ont pu être satisfaits en raison de procédures de sélection des projets inadéquates. En outre, la Cour a relevé des faiblesses dans les procédures de marchés publics, ce qui risque de nuire à la gestion financière.

Les programmes ne s'inscrivent pas dans des stratégies nationales concernant le contrôle des frontières et les visas...

49

Dans les États membres sélectionnés, la Cour a examiné si le programme pluriannuel et les programmes annuels étaient fondés sur une stratégie nationale de gestion des frontières et des visas et s'ils étaient coordonnés avec des fonds nationaux, d'autres fonds de l'UE et des fonds internationaux. Selon la troisième version du catalogue Schengen sur les contrôles aux frontières extérieures, le retour et la réadmission, une telle stratégie devrait clairement prévoir une délégation des tâches et la réalisation d'évaluations de l'environnement de travail, des risques et des menaces, la conduite d'analyses des ressources nécessaires, ainsi que l'établissement de plans d'action et de développement. Pour maximiser l'efficience et l'efficacité du FFE, il est impératif de disposer d'une évaluation globale de ce type. La Cour s'est fondée sur les évaluations de Schengen pour analyser également si les stratégies nationales reposaient sur le modèle d'analyse commune et intégrée des risques (CIRAM)[33], qui permet d'évaluer les risques relatifs générés par différentes menaces qui pèsent sur la gestion des frontières et des visas.

50

Dans quatre des cinq États membres figurant dans son échantillon (à savoir tous sauf la Pologne), la Cour a constaté que le programme pluriannuel et, par suite, les programmes annuels ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale, pour la simple raison qu'une telle stratégie fait défaut. Il existait certes de nombreux documents de stratégie individuels, mais ceux-ci étaient bien souvent limités à une seule autorité. Même si les programmes pluriannuels devaient obligatoirement comporter une section relative à la complémentarité entre le financement national et celui du FFE, la Cour a constaté que les explications étaient incomplètes ou inexistantes. Dans les cinq États membres sélectionnés, l'analyse commune et intégrée des risques n'est pas du tout utilisée ou, au mieux, n'est qu'en phase d'élaboration. En l'absence de vision globale fondée sur une analyse des risques, ni la Commission ni les États membres ne peuvent déterminer de façon objective si les mesures financées par le FFE s'inscrivent dans la stratégie générale des États membres, si elles ciblent des besoins réels et pourquoi elles ont été sélectionnées pour bénéficier du FFE.

51

Dans trois États membres (l'Espagne, Malte et la Pologne), la Cour a relevé des éléments probants attestant que le FFE n'était pas coordonné de manière appropriée avec d'autres fonds de l'UE[34] ou avec d'autres fonds internationaux[35]. Les fonds concernés risquent donc de perdre en efficience et en efficacité étant donné qu'ils pourraient cibler des actions similaires.

... et ne sont pas assortis d'objectifs SMART et d'indicateurs mesurables

52

La Cour a examiné si les programmes pluriannuels et annuels, ainsi que les projets, comportaient des objectifs SMART et des indicateurs qui soient pertinents, mesurables et associés à une valeur cible.

33 Modèle d'analyse des risques élaboré par Frontex et les États membres, utilisé par Frontex et dont l'utilisation est recommandée aux États membres.

34 Par exemple, le Fonds européen de développement régional (FEDER).

35 Par exemple, le soutien des États-Unis aux projets de gestion des frontières.

53
Aucun des cinq États membres figurant dans l'échantillon de la Cour n'a inclus d'objectifs SMART ni d'indicateurs mesurables dans ses programmes pluriannuel et annuels ou dans ses projets. La plupart des descriptions de programmes et de projets ne comportaient pas de valeurs cibles. Par ailleurs, en Grèce, les objectifs des programmes annuels 2008, 2009 et 2010 se sont avérés superflus, car ils n'ont été fixés qu'après la mise en œuvre des projets. Il ressort d'une analyse des programmes annuels 2012 que trois États membres ont amélioré la formulation des indicateurs, mais que deux d'entre eux n'ont accompli aucun progrès dans la détermination de valeurs cibles associées à ces indicateurs.

54
Bien qu'il puisse s'avérer difficile d'établir des indicateurs de résultat et d'impact en matière de gestion des frontières et des visas, la Commission a montré que c'était possible dans ses notes d'orientation. En l'absence d'indicateurs communs obligatoires, les États membres ont utilisé des groupes d'indicateurs qui différaient non seulement d'un programme à l'autre, mais également entre plusieurs mesures similaires, ce qui empêche toute évaluation correcte. Compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre le Fonds, la Commission a approuvé les programmes des États membres, malgré la qualité médiocre des objectifs et des indicateurs qui y figuraient (voir ***encadré 7***).

Encadré 7

Exemples d'indicateurs vagues et inappropriés

Un projet, financé par le programme annuel 2008 de l'Espagne, consistait en l'acquisition de deux navires de taille moyenne pour des patrouilles en mer. Comme dans le cas d'autres projets audités en Espagne[36], la Cour a relevé des indicateurs qui n'étaient pas pertinents, qui n'avaient pas été enregistrés et/ou qui avaient été définis sans consultation appropriée du bénéficiaire final par l'autorité responsable.

Les «résultats escomptés» du projet étaient très vagues et, pour la plupart, dépourvus d'explication sur la façon de les mesurer. Certains d'entre eux étaient par exemple énoncés de la façon suivante: «une efficacité et une efficience accrues des ressources consacrées aux missions de patrouille en mer», «de meilleures conditions de sécurité lors des missions» et «une plus grande sécurité aux frontières». Le seul résultat escompté mesurable était une «réduction du nombre de navires atteignant illégalement les côtes espagnoles/européennes». Dans le cas de cet indicateur, la difficulté réside toutefois dans la nécessité d'examiner attentivement le lien de causalité entre l'action et les résultats.

36 Projets des États membres n^{os} 7, 8, 9, 11 et 12 présentés dans l'***annexe***.

55
Pour remédier à certaines des faiblesses générées par le manque d'indicateurs communs, la Commission a déjà réagi en proposant des indicateurs communs obligatoires pour la période de financement 2014-2020. Les États membres devront élaborer des indicateurs spécifiques aux programmes.

Les exigences en matière de programmation annuelle ont entraîné une charge administrative excessive et des difficultés de mise en œuvre

56
Alors qu'elle avait pour but de renforcer la supervision des programmes mis en place par les autorités responsables, l'obligation d'élaborer des programmes annuels en plus des programmes pluriannuels a entraîné une charge administrative excessive aux niveaux des États membres et de la Commission, ainsi que des retards significatifs. L'approbation des programmes annuels a accusé des retards parce que les États membres ont initialement présenté des programmes de faible qualité qui, souvent, ne respectaient pas les exigences prévues dans les bases juridiques. Il fallait en moyenne six mois et demi entre la première présentation et la version finale des programmes annuels. De ce fait, le temps disponible pour la mise en œuvre des projets était souvent considérablement réduit.

57
En outre, les programmes annuels du FFE n'étaient pas adaptés aux longues procédures de marchés publics nécessaires pour acheter des équipements sophistiqués. Par conséquent, des projets ont été retardés ou n'ont pu être financés par le Fonds. Pour remédier aux difficultés susmentionnées, seuls des programmes pluriannuels seront élaborés au cours de la période de financement 2014-2020.

Dans certains États membres, les procédures de sélection de projets ne garantissaient pas la satisfaction des besoins réels

58
La Cour a examiné la procédure utilisée par les États membres pour sélectionner des projets. Après avoir relevé de graves lacunes dans les procédures de sélection de projets en Italie et, pour les premières années uniquement, à Malte, la Cour a vérifié si les projets les plus pertinents ont été sélectionnés.

59
En Italie, l'affectation des fonds aux entités publiques et la sélection ultérieure des projets présentaient plusieurs failles. En raison de l'absence totale de piste d'audit, la Cour n'a pas pu vérifier sur quelle base cette affectation avait été décidée pour les programmes annuels 2007 et 2008. En ce qui concerne les années suivantes, les motifs invoqués par l'autorité responsable pour expliquer la répartition des montants alloués étaient trompeurs ou n'étaient finalement pas pris en considération lors de la distribution des ressources. Par conséquent, il était impossible de justifier les montants de plus en plus élevés alloués au ministère de l'intérieur — département de la sécurité publique — direction centrale de l'immigration et de la police des frontières — (entité au sein de laquelle se trouve l'autorité responsable), au détriment d'autres organes tels que la garde côtière. Ce ministère était également le seul organe italien à avoir bénéficié d'actions d'urgence et d'actions spécifiques entre 2007 et 2012, alors que plusieurs autres forces (dépendant d'autres ministères) participent à la gestion des frontières en Italie. L'exclusion ou la marginalisation des autres autorités risque d'empêcher la satisfaction de leurs besoins.

60
Les principes de traitement respectueux et de dignité n'ont pas été pris en considération lors de la sélection et du financement d'un centre de rétention temporaire grec (voir ***encadré 8***).

Encadré 8

Financement d'un centre de rétention en Grèce

La Cour a examiné les coûts de location d'un centre de rétention temporaire à Pagani (également connu sous le nom de «Locaux spéciaux de Mytilène pour migrants en situation irrégulière»), sur l'île de Lesbos. Le projet avait été mis en œuvre par l'autorité responsable (le ministère de l'ordre public et de la protection du citoyen).

L'autorité responsable a inclus le projet dans une révision tardive du programme annuel 2008, afin d'assurer «l'hébergement de migrants dans des hôtels et des chambres». Or c'est en réalité la location du centre de Pagani entre le 1er janvier 2008 et le 30 juin 2010 qui a été financée, pour un coût total de 267 405 euros.

Des organisations de défense des droits de l'homme avaient critiqué à maintes reprises les conditions d'accueil déplorables de ce centre. Ce dernier était à l'origine un dépôt, transformé par la suite pour accueillir 300 personnes. En 2008, 720 migrants y étaient hébergés. Les conditions ont été décrites comme «abominables» et représentant «un danger pour la santé du personnel et des détenus»[37]. Après avoir visité le centre en octobre 2009, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en a demandé la fermeture. Le centre a été progressivement fermé entre fin octobre 2009 et juin 2010.

Les conditions inacceptables étaient de notoriété publique au moment où l'octroi du financement au projet a été décidé. Or les autorités grecques ont fourni une description trompeuse du projet à la Commission qui, après analyse du rapport final, prévoit maintenant de déduire du paiement final le montant de la dépense en cause.

37 Rapport au gouvernement grec sur la visite menée en Grèce par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 23 au 29 septembre 2008 (CPT/INF (2009) 20).

Dans certains États membres, des procédures de marchés publics inadéquates risquent de compromettre la bonne gestion financière

61
La Cour a contrôlé les procédures de marchés publics relatives à onze projets. Pour huit d'entre eux, les procédures ne respectaient pas les dispositions juridiques applicables ou avaient été menées d'une façon qui ne permettait pas d'assurer une utilisation optimale des deniers publics. En raison d'une procédure inadéquate, un marché relatif à l'acquisition de chiens utilisés pour les patrouilles a totalement échoué en Grèce. En juin 2014, les chiens n'avaient toujours pas été achetés, alors que les 40 véhicules destinés à leur transport l'ont été en mai 2012.

62
La principale faiblesse résidait dans le fait que trois États membres n'ont pas justifié de façon appropriée leur utilisation de la clause d'exception pour les marchés publics dans les domaines de la défense et de la sécurité. À titre d'exemple, l'Espagne a acquis, dans le cadre de son programme annuel 2007, deux aéronefs à voilure fixe destinés à des patrouilles maritimes et à la lutte contre la migration irrégulière, pour un coût de 50 millions d'euros. Les autorités espagnoles ont déclaré que le marché était «secret» et ont eu recours à une procédure négociée sans publication préalable, invitant un seul fournisseur. Des procédures moins restrictives auraient pu être utilisées sans compromettre la sécurité. D'autres États membres ont passé des marchés similaires en recourant à un appel d'offres ouvert.

63
L'utilisation ultérieure d'un même fournisseur sans mise en concurrence adéquate ainsi que le manque de compétences et de connaissances en matière d'administration publique constituent d'autres faiblesses des procédures de marchés publics.

64
Bien qu'une large part du FFE ait été exécutée au moyen de procédures de marchés publics, la vérification de celles-ci par les autorités responsables était inadéquate ou inexistante dans quatre des cinq États membres (tous sauf la Pologne).

65
Par conséquent, le risque existe que, dans le cadre de certains programmes du FFE, des actions portant sur des montants élevés, telles que l'achat d'avions et de bateaux, ne constituent pas une utilisation optimale des ressources.

Les faiblesses affectant le suivi assuré par les autorités responsables et les graves lacunes des évaluations ex post réalisées par la Commission et les États membres ne permettent pas d'évaluer le résultat global du Fonds de façon appropriée

66
La Cour s'est employée à déterminer si les États membres et la Commission se servent du suivi et de l'évaluation pour apprécier et améliorer l'efficacité du FFE. Elle a constaté que le manque d'objectifs SMART et d'indicateurs mesurables a considérablement compliqué le suivi et l'évaluation, que les États membres n'ont pas assuré un suivi approprié des projets ni établi de rapports adéquats à leur sujet et que l'évaluation est caractérisée par des retards et de graves lacunes.

Les États membres n'ont pas assuré un suivi approprié des projets ni établi de rapports adéquats à leur sujet

67

Dans tous les États membres figurant dans l'échantillon de la Cour, l'autorité responsable n'a pas assuré un suivi suffisant et/ou approprié, qui lui aurait permis de suivre la mise en œuvre de projets et de déterminer les écarts par rapport aux objectifs fixés. Lorsqu'ils étaient établis, les rapports de suivi ne comportaient pas certaines informations cruciales, telles que les résultats obtenus en fonction des indicateurs ou des valeurs cibles définis ou les changements significatifs apportés au cours de l'exécution du projet. En Grèce, il n'y a pas eu de suivi de la mise en œuvre des projets entre 2007 et 2009, car ces derniers étaient en général intégrés au programme annuel après avoir été réalisés. Bien que plusieurs contrôles sur place aient été menés, il n'existait aucune liste de vérification attestant du contrôle des aspects qualitatifs des projets financés.

Photo 4

Cabine cofinancée par le FFE au poste d'El Tarajal à Ceuta, à la frontière hispano-marocaine

Source: Cour des comptes européenne.

68
Dans les cinq États membres, les rapports finals au niveau des projets et des programmes annuels ne présentaient pas de manière satisfaisante les indicateurs ou les valeurs cibles atteintes. Dans trois États membres, plusieurs incohérences et erreurs dans les rapports finals ont nui à la fiabilité des données. L'Espagne n'exigeait pas de rapports finals sur les projets avant le programme annuel 2010 et elle n'a commencé à assurer un suivi que lors de la mise en œuvre du programme annuel 2009. Au moment de l'audit (février 2014), la Grèce n'exigeait toujours pas de rapports finals sur les projets, ce qui restreint fortement la quantité d'informations disponibles sur les résultats obtenus par les projets. Quant à l'Italie, l'autorité responsable a fait part de son intention d'organiser des visites de suivi à la suite de l'audit de la Cour.

69
Aucun des États membres figurant dans l'échantillon de la Cour n'avait mis en place, dès la création du Fonds, un système informatique approprié pour enregistrer les indicateurs. Bien que trois États membres (l'Espagne, l'Italie et Malte) aient commencé à développer un système informatique pour soutenir la gestion de l'autorité responsable au cours de la deuxième moitié de la période de financement, seul le système italien dispose d'une fonction permettant d'enregistrer des indicateurs et leurs valeurs. Les orientations de la Commission ne comportaient pas d'explications relatives aux avantages apportés par de tels systèmes informatiques. Des occasions d'échange de meilleures pratiques ont ainsi été perdues.

70
De la même façon, les rapports des États membres relatifs aux actions communautaires et spécifiques manquent d'informations sur les résultats obtenus. Bien souvent, même les informations les plus basiques n'y figurent pas.

Des retards et de graves lacunes ont affecté les évaluations ex post au niveau des États membres et de la Commission

71
La Commission, en partenariat avec les États membres, est chargée d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'incidence des actions mises en œuvre au titre du Fonds. La Commission devait adresser au Parlement européen et aux autres institutions la première des deux évaluations ex post (couvrant la période 2007-2010) au plus tard le 31 décembre 2012.

72
La Cour a analysé les contributions à cette évaluation apportées par les États membres figurant dans son échantillon. Elle a relevé une série d'omissions, d'erreurs et d'imprécisions dans les cinq rapports d'évaluation nationaux. Cela contribue à diminuer fortement la fiabilité du rapport d'évaluation ex post global. Le nombre limité d'informations quantifiées fournies par les États membres résulte en partie du fait que la Commission n'a fixé qu'en 2011 le type de données à communiquer. À cette date, toutes les actions à vérifier lors de l'évaluation avaient commencé, la plupart étant même terminées. Par conséquent, les États membres n'ont pas été en mesure d'adapter les indicateurs à relever. De ce fait, la qualité des informations quantitatives présentées dans l'évaluation a été généralement lacunaire et le relevé rétroactif des données a entraîné un manque d'efficience et une charge de travail supplémentaire.

73
Lors de l'analyse du rapport d'évaluation ex post de la Commission, la Cour a examiné des résumés reprenant un grand nombre d'informations qualitatives et quantitatives, recueillies auprès des États membres. Cependant, les données sont énoncées de manière descriptive et leur pertinence n'est pas analysée. À titre d'exemple, elles sont présentées sans aucune valeur de base ou information de référence, ou bien dans un format qui ne permet pas de mieux les comprendre (par exemple «nombre de systèmes acquis ou mis à jour»). En outre, l'évaluation ne comporte pas d'examen des actions communautaires, des actions d'urgence et des actions spécifiques, ce qui en diminue l'utilité. Par conséquent, l'évaluation ex post ne peut pas être considérée comme un rapport utile ou fiable pour apprécier l'incidence réelle du Fonds pour les frontières extérieures.

74
Malgré un délai supplémentaire, seuls 8 des 28 États membres ont envoyé leur contribution à la Commission à l'échéance prévue, ce qui a diminué le temps dont cette dernière et son contractant externe disposaient pour utiliser les données dans le cadre de leurs travaux. Des retards ont également été enregistrés au niveau de la Commission. Au moment de la conclusion des travaux d'audit de la Cour (mars 2014) et plus d'un an après la fin du délai imparti, la Commission n'avait pas encore adopté son rapport, ce qui limite les informations disponibles pour les parties prenantes du FFE.

Conclusions et recommandations

75

L'audit a permis de montrer que le FFE a contribué à la gestion des frontières extérieures et qu'il a favorisé la solidarité financière. Cependant, la valeur ajoutée européenne apportée par ailleurs a été limitée et le résultat global n'a pu être mesuré en raison de faiblesses affectant le suivi assuré par les autorités responsables, ainsi que de sérieuses lacunes dans les évaluations ex post réalisées par la Commission et les États membres. Il importe également de souligner que la Cour a relevé de graves faiblesses relatives à la gestion du Fonds dans des États membres concernés au premier chef, à savoir la Grèce, l'Espagne, l'Italie et, pour les premières années de financement, Malte. Il résulte de ces faiblesses que la gestion des frontières risque de ne pas être renforcée de façon adéquate là où cela s'avère le plus nécessaire.

Le FFE a contribué à la gestion des frontières extérieures, mais le résultat global n'a pu être mesuré en raison de graves lacunes dans les évaluations et de l'absence d'objectifs SMART

76

La Cour a constaté qu'il était impossible d'évaluer dans quelle mesure le FFE a soutenu les priorités du Fonds. En raison de l'absence d'objectifs SMART et d'indicateurs mesurables dans les programmes des États membres, associée au manque d'indicateurs communs, la Commission n'a pas pu effectuer d'évaluation correcte. Compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre le Fonds, la Commission a approuvé les programmes des États membres, malgré la qualité médiocre des objectifs et des indicateurs (voir points 53 et 54).

77

Les autorités responsables n'ont pas ou guère assuré de suivi s'agissant des résultats obtenus. Les rapports de suivi et les rapports finals manquaient d'informations pertinentes sur l'efficacité et/ou comportaient des informations non fiables. Aucun des États membres figurant dans l'échantillon de la Cour ne disposait d'un système informatique permettant de relever les données de suivi dès le début. Seule l'Italie s'attachait à développer un tel système en vue d'une utilisation ultérieure (voir point 72). Les contributions des États membres à l'évaluation ex post et le rapport de la Commission ont été fournis tardivement et comportaient de graves lacunes (voir point 73).

78

La Commission a proposé des indicateurs communs obligatoires pour la période de financement 2014-2020 et les États membres devront élaborer leurs propres indicateurs spécifiques aux programmes.

Recommandation 1

La Commission devrait:

— s'assurer que tous les indicateurs à utiliser sont pertinents, mesurables et, si possible, associés à une valeur cible;

— s'assurer que les indicateurs sont relevés dès le début et que des systèmes informatiques sont développés là où ils n'existent pas encore;

— fournir des orientations claires aux États membres afin qu'ils comprennent les indicateurs obligatoires de la même façon et, par suite, qu'une agrégation à des fins de suivi et d'évaluation soit possible;

— rendre son rapport d'évaluation en temps utile et fournir une analyse des données sous-jacentes aux parties prenantes.

Recommandation 2

Les États membres devraient:

— disposer, au sein de leur administration, des compétences appropriées pour définir et appliquer des objectifs SMART et des indicateurs mesurables;

— établir des valeurs cibles pour les indicateurs de réalisation, pour les indicateurs de résultat et, si possible, pour les indicateurs d'impact;

— relever les valeurs réelles des indicateurs dès le début du programme en utilisant des systèmes informatiques appropriés, ainsi que s'assurer de la fiabilité des informations;

— utiliser l'expérience qu'ils ont acquise avec des systèmes informatiques similaires dans le domaine des Fonds structurels.

Le FFE a encouragé la solidarité financière, mais la valeur ajoutée européenne apportée par ailleurs s'est avérée limitée

79

La Cour a constaté que le FFE a contribué à répartir la charge financière des États membres qui découle de la gestion intégrée des frontières extérieures, mais que la valeur ajoutée européenne qu'il a apportée par ailleurs a été limitée:

a) dans le domaine de la coopération consulaire;

b) en matière de soutien aux opérations de Frontex;

c) en ce qui concerne les actions spécifiques et les actions d'urgence;

d) car il a financé des actions qui ont été ou auraient de toute façon été financées au niveau national.

Le potentiel du Fonds n'a pas été pleinement exploité en raison de faiblesses dans la conception du système d'incitation.

80

Pour la période 2014-2020, la Commission a proposé d'encourager la coopération consulaire et la contribution du Fonds aux opérations de Frontex. Une implication accrue de Frontex dans la gestion du Fonds est certes prévue, mais la mise en place d'un échange d'informations exhaustives entre l'Agence et la Commission concernant la mise en œuvre des programmes en gestions partagée et directe n'est pas envisagée. En outre, il n'existe encore aucune obligation générale concernant l'enregistrement, dans le parc des équipements techniques de Frontex, des biens financés par le FFE ou le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) qui pourraient être utiles à celle-ci.

Recommandation 3

Afin de soutenir la coopération consulaire:

— les États membres et la Commission devraient se concentrer davantage sur la mise en place des centres communs de traitement des demandes de visa ainsi que sur d'autres formes de coopération consulaire plutôt que sur la rénovation, l'adaptation ou l'équipement des consulats.

Recommandation 4

Afin de soutenir les travaux de Frontex:

— le législateur devrait envisager de rendre obligatoire l'enregistrement des biens concernés cofinancés par le FSI dans le parc des équipements techniques de Frontex;

— la Commission devrait transmettre à Frontex des informations à jour, pertinentes et complètes relatives à la mise en œuvre du FFE et du FSI dans les États membres, comme les programmes, les rapports annuels d'exécution et les évaluations, ainsi que des renseignements sur les programmes et les projets qu'elle gère directement. Lorsqu'elle transmet ces informations, la Commission devrait tenir compte de la possibilité de fournir un «soutien opérationnel» introduite dans le nouveau cadre pour la période 2014-2020, ainsi que de la nécessité de mettre en place un système solide pour éviter tout double financement.

Faiblesses stratégiques dans la programmation du FFE

81

La Cour a constaté que quatre des cinq États membres n'inscrivent pas le FFE dans leur stratégie nationale globale en matière de gestion des frontières et des visas. Dans tous les États membres figurant dans l'échantillon de la Cour, l'analyse commune et intégrée des risques n'est pas du tout utilisée ou, au mieux, n'est qu'en phase d'élaboration.

Recommandation 5

Les programmes nationaux relatifs au FFE devraient reposer sur une stratégie globale de gestion des frontières, élaborée par les États membres sur la base d'une analyse des risques conforme au modèle d'analyse commune et intégrée des risques.

Recommandation 6

Le législateur devrait envisager de subordonner le versement de l'aide future au titre du FSI au respect préalable des recommandations du catalogue Schengen relatives à la stratégie et à l'analyse des risques.

Faiblesses dans la mise en œuvre du FFE

82
Dans les trois principaux États membres bénéficiaires (la Grèce, l'Espagne et l'Italie), la Cour a constaté que des faiblesses récurrentes en matière de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation affectaient l'efficacité du FFE.

83
Dans tous les États membres de son échantillon, à l'exception de la Pologne, la Cour a relevé des procédures de marchés publics inadéquates, qui risquent de compromettre la bonne gestion financière du Fonds.

Recommandation 7

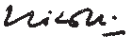
Les capacités administratives doivent être renforcées, par exemple au moyen d'une formation ciblée dispensée par la Commission ou grâce à un partage des meilleures pratiques entre États membres.

Recommandation 8

Les États membres devraient renforcer leur capacité administrative en matière de marchés publics et recourir aux procédures existantes les plus transparentes lorsqu'ils acquièrent des biens au moyen du FFE ou du FSI.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin CVIKL, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 juin 2014.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Annexe

Projets audités

	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme annuel	Total des dépenses finales au titre du FFE, en euros[1]
		Malte		
1	Police maltaise — Section de la police chargée de l'immigration	Renforcement de la capacité de la police chargée de l'immigration pour la surveillance des frontières et les patrouilles Ce projet avait pour objectif d'améliorer les capacités opérationnelles et les possibilités de surveillance de la police chargée de l'immigration, notamment dans la lutte contre l'immigration clandestine, en lui fournissant les équipements nécessaires.	2007	491 567
2	VISET Malta plc	Mise en conformité des terminaux maritimes pour répondre aux exigences de l'acquis de Schengen (VISET) L'objectif du projet était de rendre les installations du port de La Valette destinées à la prise en charge des passagers conformes aux exigences de l'acquis de Schengen et aux meilleures pratiques.	2007	540 234
3	Ministère des affaires étrangères	Mise en place d'une nouvelle mission qui comporte un risque élevé et un volume considérable de travaux. Préparation en vue de la réalisation de relevé des identifiants biométriques Ce projet visait à remettre totalement à neuf les locaux récemment acquis où siège la nouvelle section consulaire à Moscou. Le projet de remise à neuf était censé inclure les aspects sécuritaires nécessaires et permettre à la mission de se préparer pour d'éventuels relevés des identifiants biométriques.	2007	285 335
4	Forces armées de Malte	Acquisition de navires de patrouille côtière pour les forces armées de Malte Le projet a permis de fournir des navires de patrouille côtière de remplacement aux forces armées de Malte afin d'augmenter leur présence en mer et d'améliorer leur capacité d'intervention rapide.	2008	7 200 000
5	Police maltaise	Migration du SIS I au SIS II et du SIReNE 1 au SIReNE 2 L'objectif global était de finaliser le dernier volet de l'intégration du système d'information Schengen II dans les systèmes de la police nationale.	2008	2 037 810
6	Forces armées de Malte	Amélioration des capacités de contrôle des frontières des forces armées de Malte — Acquisition d'un aéronef de patrouille maritime à voilure fixe Ce projet visait à améliorer les capacités de contrôle des frontières grâce à l'acquisition d'un aéronef de patrouille maritime à voilure fixe.	2009	7 269 636

1 Les chiffres indiqués pour la Grèce sont ceux vérifiés et fournis par l'autorité responsable. Ils n'ont pas encore été approuvés par la Commission.

	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme annuel	Total des dépenses finales au titre du FFE, en euros[1]
		Espagne		
7	Ministère de l'intérieur: direction générale des infrastructures et du matériel de sécurité	Soutien technique au système d'information Schengen Apport d'un soutien technique spécialisé au système d'information Schengen, afin de le corriger, de le perfectionner et de le faire évoluer.	2010	129 129
8	Ministère de l'intérieur: police nationale, une partie de la direction générale de la police nationale et de la Garde civile	Acquisition d'équipement opérationnel pour le contrôle des frontières extérieures Ce projet visait à doter les points de passage frontaliers des équipements les plus modernes (comme du matériel pour le contrôle des documents ou des lampes ultraviolettes) afin d'améliorer la qualité et l'efficience des contrôles aux frontières.	2007	274 885
9	Ministère de l'intérieur: direction générale des infrastructures et du matériel de sécurité	Acquisition de deux navires de taille moyenne (20 mètres) pour les patrouilles en mer Cette acquisition visait à améliorer la capacité de surveillance et d'intervention en mer de la branche maritime de la Garde civile afin qu'elle soit en mesure de mener à bien ses missions, notamment dans le domaine de la lutte contre l'immigration illégale, en lui permettant d'agir rapidement dans les eaux territoriales. Il était prévu que ces navires de patrouille soient utilisés dans la zone côtière de la Méditerranée.	2008	2 143 680
10	Ministère de l'intérieur: direction générale des infrastructures et du matériel de sécurité	Travaux et remise à neuf des cabines de contrôle aux points de passage frontaliers à El Tarajal, dans la ville de Ceuta Travaux et remise à neuf visant à soutenir le travail des officiers de la police nationale en matière de contrôle des entrées et des sorties de personnes sur le territoire national.	2010	36 426
11	Ministère de l'intérieur: direction générale des infrastructures et du matériel de sécurité	Travaux de remise à neuf, de remise à niveau et de reconstruction dans la zone frontière entre l'Espagne et le Maroc (Ceuta et Melilla) Ce projet a soutenu le financement de caméras de télévision en circuit fermé, d'installations de drainage aux frontières et de tourniquets à Ceuta, ainsi que d'une tour de guet à Melilla.	2010	164 386
12	Ministère de l'intérieur: direction générale de la police et de la Garde civile, branche «Garde civile»	Mise à niveau de deux avions destinés à la branche aérienne de la Garde civile pour la patrouille maritime et la lutte contre la migration irrégulière (achetés dans le cadre du programme annuel 2007 du FFE) L'acquisition de deux avions a été cofinancée dans le cadre du programme annuel 2007 du FFE et représentait un marché global d'une valeur de 50 millions d'euros. Cette acquisition a également été couverte par l'audit de la Cour relatif au projet de mise à niveau ultérieure. Selon le programme annuel 2010, en raison de nombreuses heures de surveillance, les avions doivent faire l'objet d'une mise à niveau afin d'être capables de mener des activités de surveillance. Il s'agit, entre autres, de travaux de mise à niveau structurels et de l'acquisition de pièces de rechange ordinaires.	2010	6 398 873
13	Direction des services généraux, ministère des affaires étrangères	Remise à neuf et adaptation de consulats Le projet vise à adapter, à étendre et à réaménager des consulats ou à changer leur lieu d'implantation afin de garantir leur ameublement approprié, la sécurité des employés qui y travaillent et l'efficience du processus de demande de visa.	2010	835 695

1 Les chiffres indiqués pour la Grèce sont ceux vérifiés et fournis par l'autorité responsable. Ils n'ont pas encore été approuvés par la Commission.

	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme annuel	Total des dépenses finales au titre du FFE, en euros[1]
		Pologne		
14	Ministère des affaires étrangères	Fournir aux bureaux consulaires des équipements et des logiciels pour la collecte de données biométriques Ce projet visait à fournir aux bureaux consulaires des équipements et des logiciels pour la collecte de données biométriques (par exemple des scanners d'empreintes digitales). Le projet a été financé dans le cadre de deux programmes annuels.	2007 et 2008	389 604
15	Gardes-frontières polonais	Amélioration des qualifications du personnel qui effectue des opérations de protection des frontières en avion Organisation de formations spécialisées dans le domaine de l'aviation pour les pilotes et les mécaniciens des équipes de gardes-frontières afin qu'ils utilisent certains types particuliers d'aéronefs (hélicoptères Sokol et Kania, avion Skytruck), notamment une formation sur les jumelles de vision nocturne et une formation destinée aux instructeurs. Le projet a été financé dans le cadre de trois programmes annuels.	2007-2010	803 034
16	Gardes-frontières polonais	Fournir aux gardes-frontières des moyens de transport spécialisés Le projet consistait en l'acquisition de véhicules pour les gardes-frontières. Il a été financé dans le cadre de deux programmes annuels.	2008 et 2009	3 571 588
17	Voïvodie de Podkarpacie	Reconstruction d'un bâtiment destiné au contrôle poussé lors de l'entrée sur le territoire au poste-frontière routier de Medyka-Szegine Agrandissement d'un bâtiment destiné à contrôler les véhicules au poste-frontière de Medyka-Szegine, à la frontière avec l'Ukraine, ce qui permet de faire passer le nombre de postes d'inspection de véhicules de un à quatre et de fournir de nouveaux équipements pour les inspections.	2009	645 113
18	Gardes-frontières polonais	Extension et maintenance de la plateforme d'information à distance des gardes-frontières afin de mettre en œuvre les systèmes SIS II et VIS Le projet comportait quatre sous-projets: 1) développement et maintenance d'un système de reproduction des données — phase 1; 2) modernisation et maintenance d'un système d'enregistrement de conversations; 3) modernisation et maintenance d'une plateforme matérielle et logicielle pour répondre aux spécifications des systèmes; 4) acquisition de postes de travail informatiques nécessaires pour utiliser la base de données centrale des gardes-frontières.	2010	1 078 749

1 Les chiffres indiqués pour la Grèce sont ceux vérifiés et fournis par l'autorité responsable. Ils n'ont pas encore été approuvés par la Commission.

	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme annuel	Total des dépenses finales au titre du FFE, en euros[1]
		Italie		
19	Ministère de l'intérieur (police nationale)	Renforcement de l'infrastructure du réseau de communications et extension des procédures SIA (système d'information anti-immigration) et VISA au bénéfice des bureaux de l'immigration et des bureaux de la police des frontières situés dans les régions centrales et septentrionales de l'Italie La mesure visait à planifier, à fournir et à mettre en œuvre un système de télécommunications dans le cadre d'une extension d'environ 2 600 km du réseau de fibre optique nécessaire pour relier les bureaux de la police des frontières, les préfectures et les postes de police. Le projet avait également pour objectif d'améliorer et d'étendre le système d'information anti-immigration au centre et au nord de l'Italie.	2007	11 023 303
20	Capitaineries portuaires (gardes-côtes)	Acquisition de quatre navires de patrouille en mer Cette mesure est la suite d'un projet financé dans le cadre du programme annuel 2007. Les deux projets couvrent l'acquisition de quatre navires insubmersibles toutes saisons «Classe 300», à redressement automatique. Les quatre navires de patrouille sont utilisés dans les eaux territoriales autour de la Sicile et de la Sardaigne.	2008	3 866 000
21	Ministère de l'intérieur (police nationale)	Acquisition de chèques-carburant nécessaires pour soutenir les activités supplémentaires de prévention et de contrôle étroitement liées à la situation d'urgence migratoire que connaît actuellement l'Italie méridionale Acquisition de chèques-carburant pour du diesel et de l'essence destinés aux voitures de la police des frontières. Le carburant permet aux voitures d'effectuer des patrouilles supplémentaires pour réagir au flux de migrants en provenance de l'Afrique du Nord (à la suite du printemps arabe ainsi que du changement de régime dans des pays tels que la Libye ou la Tunisie).	2009	572 312
22	Police financière	Acquisition de véhicules opérationnels Le projet visait à fournir à la police financière des véhicules motorisés destinés à des tâches de détection et d'identification de migrants aux frontières maritimes dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine. 355 véhicules ont été achetés.	2010	3 612 768
23	Ministère de l'intérieur (police nationale)	Acquisition d'un aéronef à voilure fixe pour la police des frontières Acquisition d'un deuxième aéronef (le premier avait été financé dans le cadre du programme annuel 2009) pour la police des frontières afin d'assurer la coordination des activités opérationnelles, notamment en ce qui concerne la gestion des situations de crise susceptibles de survenir inopinément dans certaines parties du territoire national.	2010	3 377 748

1 Les chiffres indiqués pour la Grèce sont ceux vérifiés et fournis par l'autorité responsable. Ils n'ont pas encore été approuvés par la Commission.

Annexe

	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme annuel	Total des dépenses finales au titre du FFE, en euros[1]
		Grèce		
24	Ministère de la protection du citoyen / Police grecque	Instauration de la norme commune de formation des membres de la police grecque Le projet visait à instaurer la norme commune de formation de Frontex dans le système de formation des membres de la police grecque, en formant 448 participants répartis sur trois niveaux de cours. La norme commune prévoit l'organisation périodique d'une formation de base pour les officiers de police et les gardes-frontières impliqués dans la gestion des flux de migrants.	2007	600 079
25	Ministère de la protection du citoyen	Coûts de location d'un centre de rétention temporaire sur l'île de Lesbos Le projet consistait à financer les coûts de location d'un centre de rétention temporaire à Pagani, près de Mytilène, sur l'île de Lesbos.	2008	200 554
26	Ministère de la protection du citoyen / Police grecque	Acquisition de voitures de patrouille pouvant transporter des personnes Le projet visait à acheter 75 véhicules (voitures de patrouille aux couleurs de la police et voitures de transport de personnes banalisées) destinés à effectuer des patrouilles sur les routes proches de la frontière, afin de contrôler et de protéger les frontières extérieures contre l'entrée illégale de migrants.	2009	1 115 807
27	Ministère de la protection du citoyen / Police grecque	Acquisition de véhicules 4x4 (de type «jeep») pour les patrouilles de police Ce projet a permis d'acheter un total de 69 véhicules de patrouille pour la police. Ils seront utilisés pour effectuer des patrouilles dans des zones frontalières montagneuses difficilement accessibles, afin d'empêcher l'entrée d'immigrés clandestins sur le territoire grec.	2009	1 275 989
28	Ministère des affaires étrangères	Soutien dans l'installation du système d'information sur les visas Le projet visait à cofinancer la mise en œuvre des systèmes informatiques N-VIS et NET-VIS en ce qui concerne les coûts relatifs à la conception, à la mise en œuvre et au déploiement du système, ainsi qu'à la formation du personnel. Cette mesure fait partie d'un projet pluriannuel dont le but est d'installer le système d'information sur les visas (VIS) de l'UE dans les consulats grecs.	2009	2 984 335
29	Ministère de la protection du citoyen	Construction et mise à niveau d'infrastructures frontalières aux frontières externes terrestres avec l'Albanie et la Turquie pour les services de police impliqués dans le contrôle des frontières Ce projet visait l'amélioration des infrastructures frontalières aux frontières gréco-albanaise et gréco-turque, moyennant la construction de deux nouveaux postes à Delvinaki et à Feres.	2010	2 117 706
30	Ministère de la protection du citoyen / Police grecque	Acquisition de chiens de patrouille et de véhicules de police destinés à leur transport Le projet visait à fournir environ 40 chiens de police et 40 véhicules destinés à leur transport afin de détecter les migrants irréguliers qui essaient de franchir les frontières extérieures terrestres. Les véhicules envisagés étaient des voitures de type «break», dotées de quatre roues motrices et utilisables en terrains frontaliers accidentés.	2010	880 268
31	Ministère de la protection du citoyen / Police grecque	Prise en charge des coûts opérationnels liés à la mise en œuvre du système intégré de gestion des frontières à la frontière terrestre gréco-turque, ainsi qu'aux centres d'accueil initial et aux centres de rétention pour immigrés clandestins dans la région d'Evros Coûts opérationnels/frais de fonctionnement des services de police grecs, entre autres les frais d'entretien des véhicules/navires de patrouille et d'autres équipements, les frais de carburant, le coût des pièces de rechange pour les véhicules/navires impliqués dans des activités de contrôle des frontières, ainsi que les frais relatifs aux pellicules photographiques, à l'impression de photos, aux lampes fluorescentes, aux pneus et à une chaudière.	2010	706 011

1 Les chiffres indiqués pour la Grèce sont ceux vérifiés et fournis par l'autorité responsable. Ils n'ont pas encore été approuvés par la Commission.

Actions d'urgence, actions communautaires et actions spécifiques

	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme de travail annuel	Dépenses finales au titre du FFE, en euros
		Actions d'urgence		
1	Police grand-ducale du Luxembourg (Luxembourg)	Mise à jour du système LU NS.SIS II afin de passer de la phase de développement à la phase de déploiement à grande échelle au niveau ICD 3.0 Acquisition de matériel et de licences de logiciels de base afin de passer de la phase de développement sur le site de sauvegarde à la phase de déploiement à grande échelle. Cette mise à jour est nécessaire pour atteindre les objectifs intermédiaires en vue de la mise en service du SIS II.	2011	575 857
2	Ministère de l'intérieur, direction centrale de l'immigration et de la police des frontières, département de la sécurité publique (Italie)	Renforcement des moyens de transport permettant d'effectuer des patrouilles dans les zones des points de passage frontaliers et dans la zone du CIE (Recars) Le projet consistait à acheter 40 véhicules de police afin de renforcer les moyens de transport des bureaux de la police des frontières maritimes et des bureaux de l'immigration. L'action visait à contribuer au renforcement des capacités de surveillance de la police en Italie méridionale et dans des zones réparties sur tout le territoire italien, particulièrement celles proches du centre d'identification et d'expulsion (CIE) situé dans le sud du pays.	2010	1 367 856
3	Ministère de l'intérieur, direction centrale de l'immigration et de la police des frontières, département de la sécurité publique (Italie)	Transport interne de migrants (Shifts) La mesure consistait à organiser le déplacement de migrants depuis Lampedusa par voie aérienne, terrestre ou maritime afin de les identifier et de leur porter assistance dans différents endroits équipés de manière adéquate.	2010	1 665 247
		Actions communautaires		
4	Service public fédéral belge — affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement (Belgique)	Centre d'examen des demandes de visa Schengen à Kinshasa Le but du projet était de créer le premier vrai centre commun d'examen des demandes de visa pour l'espace Schengen. Chaque État membre participant est responsable du traitement d'arrière-guichet et les procédures de demande sont centralisées, ce qui permet à plusieurs États membres de regrouper et de partager leurs ressources en République démocratique du Congo (DC). Le partenaire de la Belgique dans le cadre de ce projet était le Portugal (ministère des affaires étrangères).	2007	395 349
5	Service public fédéral belge — affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement (Belgique)	Maison Schengen à Kinshasa Il s'agit de la suite du projet de centre d'examen des demandes de visa Schengen à Kinshasa de 2007, car ce dernier a connu des retards et n'a pas pu être entièrement exécuté dans le cadre du programme annuel 2007. Fin 2013, le centre représentait 17 États Schengen.	2009	450 356

	Bénéficiaire final	Nom du projet	Programme de travail annuel	Dépenses finales au titre du FFE, en euros
Actions spécifiques				
6	Ministère italien de l'intérieur, direction centrale de l'immigration et de la police des frontières, département de la sécurité publique (Italie)	Location pendant six mois de véhicules destinés aux frontières maritimes méridionales de l'Italie (CAR 2) Le projet prévoyait la location de 137 véhicules biens équipés dans le but de renforcer les moyens des postes de la police des frontières maritimes, afin d'améliorer sa capacité de surveillance dans le sud de l'Italie. L'augmentation du nombre de véhicules disponibles pour effectuer des patrouilles sur le littoral permettrait d'intercepter des migrants qui essaient de franchir clandestinement la frontière.	2009	950 688
7	Ministère italien de l'intérieur, direction centrale de l'immigration et de la police des frontières, département de la sécurité publique (Italie)	Patrouilles aux frontières Il était prévu d'acheter 80 véhicules de police afin de renforcer les moyens des postes de la police des frontières maritimes et, par suite, d'améliorer sa capacité de surveillance dans le sud de l'Italie, notamment le long de la côte sud-ouest confrontée à une situation particulière. 43 véhicules ont finalement été acquis.	2010	560 259

Réponses de la Commission

Synthèse

I

Conformément au considérant 4 de la décision portant création du Fonds pour les frontières extérieures (FFE), celui-ci a été conçu comme un «mécanisme communautaire de solidarité financière visant à soutenir les États membres qui supportent, au profit de la Communauté, une charge financière durable et lourde».

À la lumière de cette justification claire concernant la création du Fonds, l'évaluation de sa valeur ajoutée européenne devrait porter en premier lieu sur son aptitude à renforcer la capacité des États membres — et notamment de ceux qui sont confrontés à une charge plus lourde que d'autres — à s'acquitter de leurs responsabilités et de leurs obligations consistant à garantir des contrôles uniformes, efficaces et efficients aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne et à appliquer l'acquis de Schengen.

Compte tenu du fait que l'espace Schengen est, en lui-même, porteur de valeur ajoutée européenne, le FFE a été inscrit dans la logique fondamentale de la gouvernance de Schengen, selon laquelle la protection des frontières extérieures de l'Union incombe aux États membres. Par conséquent, le renforcement des capacités des États membres concernés, au travers d'investissements du FFE visant à soutenir leurs actions de contrôle des frontières, semble représenter la solution optimale pour garantir la gestion efficace des frontières extérieures de l'Union, et notamment pour répondre à certaines pressions migratoires particulières.

Au cours du processus décisionnel ayant abouti à la création du Fonds, le législateur a délibérément choisi, contrairement à la proposition initiale de la Commission, de ne pas inclure le principe d'additionnalité dans l'article 8 — consacré aux principes de l'aide — de la décision portant création du FFE. Ainsi, à l'inverse des Fonds structurels, le principe d'additionnalité n'a pas été inscrit dans le concept du FFE, qui est censé être régi par les principes de complémentarité, de cohérence et de conformité.

III

Le soutien financier crucial apporté aux États membres dans la mise en œuvre de grands projets prioritaires, tels que les systèmes SIS II, VIS et Eurosur, n'a pas uniquement favorisé la solidarité financière; il a également apporté la preuve que le Fonds était porteur d'une véritable valeur ajoutée européenne.

Toutefois, les problèmes initiaux rencontrés dans la mise en place d'indicateurs pour les programmes nationaux et les lacunes dans l'évaluation à mi-parcours ont donné lieu à des difficultés pour évaluer précisément les résultats du Fonds.

IV

Il n'était pas obligatoire d'inscrire la programmation du FFE dans une stratégie nationale concernant le contrôle des frontières et les visas.

Les bénéficiaires du FFE étant presque exclusivement des autorités nationales possédant une compétence exclusive dans ce domaine, la sélection des bénéficiaires du Fonds était généralement simple à effectuer.

Cependant, certains États membres doivent renforcer leurs procédures de marchés publics afin de respecter pleinement le principe de bonne gestion financière.

V

Pour l'Espagne et la Grèce, si certains aspects de la gestion du Fonds peuvent être qualifiés de faiblesses graves — en particulier pour la Grèce, qui enregistre un faible taux d'exécution —, ce constat ne vaut que pour les premières années de la mise en œuvre du Fonds, et le phénomène était principalement imputable à l'adoption tardive de la base juridique de la capacité du Fonds et à la longueur des procédures de marchés publics.

Pour Malte et l'Italie, la nouveauté du Fonds et l'inexpérience des autorités responsables permettent d'expliquer pour l'essentiel les problèmes constatés par la Cour.

VI a)
La Commission considère que la recommandation relative aux indicateurs a été transposée dans la base juridique du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), au moyen d'indicateurs obligatoires pour la période 2014-2020.

Concernant le deuxième point, la Commission accepte la recommandation, ayant la conviction que le rapport d'évaluation final permettra d'y répondre.

VI b)
La Commission accepte la première partie de la recommandation (informer Frontex au sujet de la mise en œuvre du FFE) et considère que celle-ci a été transposée dans la base juridique du FSI pour la période 2014-2020.

Cependant, la Commission ne peut que partiellement accepter que les biens cofinancés soient systématiquement enregistrés dans le parc des équipements de Frontex. L'enregistrement des équipements et leur mise à disposition sont régis par la réglementation Frontex, et non par la base juridique du Fonds. La Commission encouragera la mise en place de centres communs de traitement des demandes et d'autres formes de coopération consulaire, en plus de la rénovation, de l'adaptation et de l'équipement des consulats.

Les biens acquis dans le cadre des actions spécifiques du volet «Frontières et visas» du FSI et qui correspondent aux besoins de Frontex devront être enregistrés dans le parc des équipements de Frontex.

VI c)
La Commission n'approuve pas l'idée de conditionner le soutien du FSI à l'élaboration d'une stratégie nationale. Une conditionnalité relative à l'acquis de Schengen a été introduite dans la base juridique du FSI pour le soutien opérationnel.

VI d)
Reconnaissant que les procédures de marchés publics devraient être renforcées dans certains États membres, la Commission accorde déjà une attention particulière à cet aspect.

Introduction

11
La Commission convient que, pour les grands États membres, la plupart des dépenses pourraient être financées au niveau national. Cependant, il n'en va pas forcément de même pour les petits États membres recevant des dotations du FFE relativement élevées et susceptibles de produire un effet de levier considérable sur leur capacité d'investissement dans ce domaine.

Le Fonds constitue un instrument essentiel qui concrétise la solidarité financière entre les États membres dans le cadre de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen.

Observations

26
La Commission reconnaît que, même si des informations partielles provenant de différentes sources (rapports finaux, évaluation ex post) sont disponibles et ont permis de mesurer certains résultats du Fonds, les résultats globaux n'ont pas pu être mesurés jusqu'à présent. Mais ils le seront dans le cadre d'une évaluation ex post finale. Dans quelques États membres, des faiblesses ont été constatées dans le suivi et l'évaluation des premiers programmes annuels, notamment l'absence d'indicateurs SMART. Ce problème était lié à la nouveauté du Fonds et à l'inexpérience des autorités responsables concernées. La situation s'est améliorée depuis 2012.

27
Trois des cinq projets relevés par la Cour (projets 9, 21 et 22) soutenaient pleinement les priorités du FFE et n'ont financé que des dépenses éligibles. En particulier, l'acquisition de navires de patrouille (projet 9) par les autorités espagnoles aux fins de la surveillance des frontières extérieures maritimes était pleinement éligible dans le cadre du Fonds, puisque ces navires ont été déployés le long des frontières extérieures maritimes. Le fait qu'ils n'aient pas été déployés aux endroits les plus exposés aux risques ne rend pas le projet inéligible et est lié à la gestion des moyens de surveillance par les autorités espagnoles dans le cadre d'une flotte.

La Commission est consciente des problèmes relatifs au projet mentionné au point 60, et les coûts inéligibles seront déduits des dépenses éligibles lors de la clôture du programme annuel.

28
Une réelle amélioration a été observée en ce qui concerne l'utilisation d'indicateurs par les États membres depuis les programmes annuels de 2011. Les problèmes rencontrés au départ étaient imputables au manque d'expérience et à la difficulté qu'ont eue les États membres à mettre en place des indicateurs mesurables au stade de la programmation, malgré les orientations initiales fournies par la Commission.

29
Le taux d'exécution global du FFE est satisfaisant, en dépit de la nouveauté du Fonds. Concernant la Grèce, les premiers programmes annuels affichent des taux d'exécution assez bas en raison de capacités administratives limitées et de la longueur des procédures de marchés publics. Ces problèmes ont été pris en charge depuis lors avec l'aide de la Commission, afin d'accroître notamment le taux d'absorption des Fonds de l'UE. Ces efforts devaient produire des résultats positifs sur le plan de la mise en œuvre à compter de 2011.

30
Le FFE s'inscrit dans le cadre de la logique fondamentale de la gouvernance de Schengen, selon laquelle la protection des frontières extérieures de l'Union incombe aux États membres. Par conséquent, le renforcement des capacités des États membres concernés, à travers des investissements du FFE visant à soutenir leurs actions de contrôle des frontières, semble représenter la solution optimale pour garantir une gestion efficace des frontières extérieures de l'Union, et notamment pour répondre à certaines pressions migratoires particulières.

Si la création de capacités supplémentaires à travers la coopération d'États membres a également été encouragée et soutenue par le Fonds, cet aspect a été considéré comme accessoire.

31 a)
Voir les réponses aux points 32 à 34. Les priorités spécifiques ont été largement appliquées par les États membres dans leurs programmes, même par ceux qui n'en avaient pas besoin pour accroître leurs taux de cofinancement (pays relevant du Fonds de cohésion).

31 c)
Le mécanisme du FFE visant à parer aux situations d'urgence dans le cadre des actions communautaires s'est révélé largement efficace au regard des situations et circonstances spécifiques dans lesquelles les interventions d'urgence ont été engagées. Un financement en conséquence a été fourni pour répondre à certaines situations d'urgence majeures et pour soutenir efficacement des projets dans certains États membres confrontés à des pressions particulières, comme l'Italie et la Grèce, contribuant ainsi à l'amélioration de la situation sur le terrain.

Cependant, la Commission accepte l'observation de la Cour au sujet de la conception des actions spécifiques du FFE.

31 d)
Dans les premières années de mise en œuvre du Fonds, certains des projets financés par le FFE auraient de toute façon été financés par des fonds nationaux. Puisqu'il s'agissait de la première génération de financements dans ce domaine, cette situation était presque inévitable pour ne pas perdre les dotations des premières années. L'éligibilité des coûts est évaluée au moment de la clôture, conformément aux principes de la gestion partagée (et non au stade de la programmation). En outre, la Commission effectue des audits qui, le cas échéant, donnent lieu à des corrections financières.

32
Les orientations stratégiques du FFE adoptées par la Commission ont institué un cadre permettant de garantir la programmation du Fonds et sa mise en œuvre ultérieure en conformité avec les politiques correspondantes de l'Union et sur la base des cinq priorités du Fonds.

Même si les priorités spécifiques n'ont pas fourni d'incitation financière supplémentaire pour des pays relevant du Fonds de cohésion tels que Malte et l'Espagne, les États membres ont eu largement recours à ces priorités dans l'élaboration de leurs programmes: près de 720 millions d'euros ont été programmés en conséquence, soit 45 % des dotations totales du FFE sur la période 2007-2013 pour l'ensemble des États membres.

33
Certaines composantes ou exigences des priorités spécifiques sont sujettes à interprétation. Cependant, pour la plupart des priorités spécifiques (9 sur 12), les exigences étaient claires, ce qui a permis leur application efficace par les États membres lors du processus de programmation.

Concernant le recentrage de la programmation du FFE sur quelques priorités stratégiques essentielles (VIS, SIS II, Eurosur, coopération consulaire, équipements de pointe), si les rapports en la matière doivent encore être analysés, le lancement réussi des systèmes VIS, SIS II et Eurosur dans l'ensemble des États membres a apporté la preuve de la contribution du FFE à cet égard.

34
Dans l'esprit de la réponse au point 32, la Commission suit le niveau d'application des priorités spécifiques en examinant les actions concrètes financées au titre de certaines d'entre elles, dans le cadre des travaux généraux effectués sur les dossiers de clôture de chaque programme annuel ainsi que de ses activités générales de suivi des programmes nationaux (missions de suivi incluses).

Encadré 1
Comme précisé dans les réponses aux points 33 et 34, la Commission a contrôlé le recours aux priorités spécifiques dans le cadre du suivi des programmes annuels déployés par les États membres aux stades de l'analyse des projets de programmes, de leur mise en œuvre et de leur clôture.

Le lancement réussi des systèmes VIS et SIS II dans l'ensemble des États membres met en lumière le rôle essentiel joué par le Fonds dans la réalisation de ces deux projets informatiques à grande échelle. Malgré l'environnement difficile entourant le développement et le lancement de ces deux systèmes, la flexibilité offerte par le FFE (notamment au travers des révisions) a permis un financement sans accroc du SIS II et du VIS.

36
Les initiatives des États membres sont restées limitées, ceux-ci préférant financer la rénovation et la mise à niveau de leurs services chargés des visas dans le cadre de leurs programmes annuels, afin de se mettre en conformité avec les exigences du code des visas et du règlement VIS, une démarche cruciale elle aussi pour garantir une gestion efficace des frontières extérieures.

Réponses de la Commission

Les raisons pour lesquelles le Fonds n'a eu qu'un effet limité sur le développement de projets de coopération consulaire ont été analysées et des enseignements en ont été tirés pour la prochaine période de programmation. Le champ d'application de la coopération consulaire a notamment été élargi à d'autres formes que les seuls centres communs d'examen des demandes, comme le prévoit le code des visas (coïmplantation, représentation, externalisation), ce qui ouvre davantage de possibilités aux États membres. Ces modalités figurent désormais dans la base juridique du Fonds pour la sécurité intérieure (volet «Frontières et visas» — actions spécifiques) pour la période 2014-2020.

37

Le FFE n'a pas été conçu pour apporter un soutien direct aux «opérations coordonnées par Frontex», mais pour appuyer les efforts des États membres en matière de gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, en particulier celles qui sont les plus exposées aux pressions migratoires. Des opérations conjointes sont financées sur le propre budget de Frontex. Néanmoins, la Commission a proposé la priorité spécifique 3(1) pour renforcer les capacités des États membres à participer et/ou à contribuer à la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex. Près de 30 millions d'euros ont été affectés aux programmes annuels des États membres pour la période 2007-2013 (soit près de 2 % des dotations totales du FFE aux États membres) au titre de cette priorité spécifique.

38

Tous les équipements acquis par les États membres avec le soutien du FFE ne seraient pas systématiquement utiles à Frontex dans le cadre de ses opérations conjointes. En outre, l'enregistrement des équipements dans le parc de Frontex et leur mise à disposition sont régis par les règlements instituant Frontex. Les questions relatives à la disponibilité des moyens techniques ne peuvent, dès lors, être résolues que dans le contexte de la réglementation Frontex.

C'est pourquoi les législateurs n'ont pas inscrit cette condition dans la décision portant création du FFE. L'obligation d'enregistrer les équipements dans le parc de Frontex a été introduite dans le volet «Frontières et visas» du Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020, mais elle ne porte que sur le matériel financé par une dotation spécifique affectée à l'acquisition des équipements nécessaires aux opérations conjointes de Frontex. Ces dispositions permettent de concilier au mieux les obligations imposées aux États membres et la fourniture à Frontex d'équipements adaptés à ses opérations conjointes.

39

Conformément à l'article 53, paragraphe 3, de la décision portant création du FFE, la Commission communique à l'Agence les rapports finals approuvés sur la mise en œuvre des programmes annuels. L'information a été transmise à Frontex avec un certain retard, mais il est à noter que la plupart des programmes annuels se rapportant à la période 2007-2010 ont été clôturés en 2012-2013.

Cependant, cette situation n'a pas limité la capacité opérationnelle et de planification de Frontex, puisque sa planification opérationnelle annuelle est fondée sur les informations transmises par les États membres lors de discussions bilatérales annuelles et que, pour ce qui est de la disponibilité des biens techniques, l'Agence s'appuie sur les informations tirées de son parc de moyens techniques.

40

En vue d'intensifier les efforts portant sur l'échange d'informations avec Frontex, la Commission a institué en 2014 la plateforme électronique Circabc afin d'organiser et de transmettre les informations nécessaires et de créer un registre permanent des documents du FFE qui puisse être aisément utilisé par les différents services et unités au sein de Frontex.

Cette plateforme garantit l'accessibilité complète des rapports finals du FFE et des autres informations pertinentes relatives aux financements du Fonds, en particulier les programmes annuels en cours et les projets financés dans le cadre des actions communautaires et spécifiques.

Outre la mise à disposition des documents relatifs au FFE, la Commission a également proposé de soumettre des informations plus ciblées, et fournira notamment des fiches individuelles pour chaque État membre concernant les programmes annuels du FFE de la période 2007-2013. En outre, certaines fiches thématiques (par exemple sur les formations ou Eurosur) pourraient également être mises à disposition si nécessaire.

La Commission fournira à Frontex des informations concernant les mesures devant être financées dans le cadre d'une gestion partagée et centralisée. Un échange d'informations efficace exige également que Frontex partage avec la Commission les informations recueillies lors de ses discussions bilatérales annuelles ou à l'occasion d'autres contacts avec les États membres, ce que la Commission a demandé à plusieurs reprises.

41

Des actions spécifiques ont été incluses au cours des négociations sur la base juridique, alors qu'elles ne faisaient pas partie de la proposition initiale de la Commission. L'expérience a montré que le cadre juridique de la mise en œuvre des actions spécifiques présentait plusieurs lacunes qui se sont révélées préjudiciables au bon déploiement de ces actions, à savoir le très fastidieux processus de définition des zones géographiques concernées par les actions spécifiques (d'autant que les risques sont susceptibles d'évoluer rapidement et de ne pas être immédiatement pris en considération) et la brièveté de la période de mise en œuvre.

C'est pourquoi la Commission peut admettre que, dès le départ, certaines actions spécifiques n'aient pas été conçues correctement.

Certains États membres confrontés à de fortes pressions migratoires ont pleinement recouru aux actions communautaires pour financer des interventions d'urgence et à la possibilité de réviser les programmes annuels pour répondre aux situations d'urgence. Du point de vue de la valeur ajoutée européenne, ce comportement est difficilement critiquable, puisque les actions qui ont été financées ont été menées au bénéfice de l'ensemble de l'espace Schengen, aux points de passage des frontières extérieures exposés à un risque sécuritaire dans un contexte de fortes pressions migratoires. Il convient de souligner que les États membres indirectement affectés par la crise migratoire ont également soutenu l'allocation de fonds supplémentaires sous forme de financements d'urgence afin d'aider les États membres situés en première ligne tels que l'Italie ou la Grèce.

42

Même si le cadre juridique des actions d'urgence relevant des actions communautaires n'était pas idéal, le financement d'interventions au titre de ce mécanisme était toujours légitime et correspondait à des situations d'urgence ou de crise. Les enseignements tirés de la période 2007-2013 ont été mis en application dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020.

L'absence de certaines informations dans la demande de subvention n'est pas automatiquement révélatrice d'une mauvaise gestion de l'action concernée. Cet aspect doit être évalué à la lumière du contexte imprévisible dans lequel les interventions sont gérées, ce qui les distingue d'une action communautaire normale, en particulier pour ce qui concerne les informations détaillées devant être fournies en amont sur les résultats escomptés de l'action financée.

Encadré 4 — Cas nº 1

Le financement des dernières étapes du développement du SIS II présentait un caractère d'urgence dans certains pays, car la survenance, dans un seul État membre, d'une défaillance ou d'un retard dans l'achèvement des tests SIS II programmés au second semestre de 2011 aurait retardé l'ensemble du projet.

Par conséquent, l'octroi d'un soutien financier aux États membres dont l'aptitude à achever les tests en 2011 dépendait de cette aide constituait une action urgente au sens de l'article 7, point c), de la base juridique du FFE.

C'est pourquoi la Commission a fourni des efforts importants en 2011 afin de réduire le risque de voir certains États membres accuser du retard par rapport au calendrier du SIS II en raison de l'insuffisance des ressources financières disponibles pour achever le développement et la mise à l'épreuve des composantes nationales du système. La Commission a invité les autorités nationales à accorder une priorité plus élevée au SIS II dans le cadre de leurs dotations nationales au titre du FFE. Elle a également organisé un appel à manifestation d'intérêt pour les interventions d'urgence relevant des actions communautaires du FFE, dans le cadre duquel un montant supplémentaire de 7,5 millions d'euros a été fourni aux huit États membres qui avaient le plus besoin de ressources supplémentaires (des pays avec de très faibles dotations du FFE et/ou dont les ressources tirées du FFE étaient absorbées par d'autres priorités clés dans le domaine des frontières extérieures).

Encadré 4 — Cas n° 2

Le projet avait pour objectif le «transport par air, par terre et par mer des migrants arrivés sur les côtes de l'Italie méridionale au cours de l'été 2011». Au moment de la soumission du projet Shifts, les conséquences de la situation critique dans des pays comme la Libye étaient encore imprévisibles, ce qui ne permettait pas d'avoir une vision claire de l'évolution exacte du nombre de migrants et de demandeurs d'asile attendus en Italie. En outre, il était impossible de prévoir le nombre de places supplémentaires qui seraient disponibles dans les centres d'accueil sur la partie continentale du territoire, ni la localisation et le nombre de migrants à prendre en charge. Pour ce type d'action d'urgence, les progrès ne pouvaient être mesurés qu'a posteriori, du fait de la difficulté à définir des indicateurs dans un contexte d'imprévisibilité et dans un environnement opérationnel difficile. L'autre projet audité concernait l'achat de véhicules de patrouille. Le transport de migrants constituait un objectif secondaire. Par conséquent, la Commission considère que, contrairement au projet Shifts, le nombre de migrants transportés ne représentait pas un indicateur pertinent pour évaluer cette action.

43

Des enseignements ont été tirés des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des actions spécifiques, et ce mécanisme n'existera plus dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure au cours de la période 2014-2020.

Certaines actions menées entre 2008 et 2010 ont été mises en œuvre en dehors des zones frontalières répertoriées dans les appels à propositions. Cependant, dans le premier cas, le bénéficiaire a explicitement sollicité une dérogation, laquelle a été acceptée par la Commission car elle était directement liée aux mesures visant à remédier à la situation dans les zones frontalières en question (voir l'explication concernant l'encadré 5 ci-contre). Dans le second cas, comme l'a indiqué la Cour (encadré 5, 3e paragraphe), la Commission a pris les mesures nécessaires pour récupérer le montant du coût des véhicules déployés en dehors des zones frontalières éligibles en vertu de l'appel à propositions correspondant.

Encadré 5 — Actions spécifiques de 2009

En dépit du fait que l'appel à propositions au titre des actions spécifiques de 2009 limitait le champ d'application territorial à la frontière maritime de l'Italie, le bénéficiaire a formellement sollicité, lors de la mise en œuvre du projet, son extension géographique à des zones indirectement affectées par les pressions migratoires urgentes déclenchées par le printemps arabe, en l'occurrence les zones où étaient implantés les centres d'identification et d'expulsion (CIE) vers lesquels les migrants étaient en cours de transfert. Ce projet couvrait la période allant de mars à août 2011, au cours de laquelle les flux d'émigration depuis la Tunisie ont atteint leur plus haut niveau à la suite des révolutions tunisienne et libyenne. Dans leur demande de modification, les autorités italiennes ont spécifiquement mentionné la nécessité de soulager les zones méridionales (*environ 40 000 migrants avaient rejoint la frontière italienne*) en transportant les migrants vers d'autres centres d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire national et en garantissant des conditions de sécurité adéquates autour de ces centres, grâce à la présence renforcée de véhicules. Dans un contexte d'arrivées massives dans la zone sélectionnée dans l'appel, il était essentiel de transférer les migrants vers des sites où il était possible de les contrôler de manière appropriée, afin de soulager les infrastructures situées dans les zones éligibles. C'est pourquoi l'extension qui a été accordée par la Commission relevait toujours du champ d'application des objectifs du Fonds, sans s'écarter du champ d'action géographique figurant dans l'appel à propositions spécifique, puisque la situation dans ces zones dépendait des actions menées dans d'autres. Par conséquent, la Commission a systématiquement considéré comme éligibles les coûts liés aux zones situées au-delà de la frontière maritime méridionale et en a accepté le financement après évaluation de la demande de paiement finale.

Encadré 5 — Actions spécifiques de 2010

Dans le cadre de ce projet, le financement de véhicules déployés au-delà des zones figurant dans le rapport d'analyse des risques de Frontex n'était pas justifié. Par conséquent, la Commission a rejeté le financement du coût des véhicules déployés en dehors des zones éligibles.

45
Concernant les programmes annuels de 2007 et 2008, il convient de souligner que l'adoption tardive de la base juridique du FFE et, par conséquent, l'adoption tardive des programmes pluriannuels du Fonds et des programmes annuels de 2007 et 2008 n'ont laissé à de nombreux États membres d'autre choix que d'intégrer dans leurs premiers programmes annuels des actions déjà décidées. En cas de forte sous-exécution des premiers programmes annuels, la Commission et les États membres auraient été critiqués au motif qu'ils n'auraient pas saisi l'occasion offerte par le Fonds, ce qui aurait nui à la réputation de ce dernier et compromis son lancement. En outre, si les États membres avaient attendu pour lancer la procédure de marché public nécessaire pour acquérir des équipements, les fonds disponibles au titre des programmes annuels de 2007 et 2008 auraient été perdus, comme cela a été le cas, pour une large part, en Grèce.

46
Les autorités nationales consacrent généralement leurs ressources à des projets pertinents dans ce domaine très sensible qui apportent, par conséquent, une valeur ajoutée européenne, puisque ces investissements servent les intérêts des États membres participant à l'espace Schengen.

La nature des coûts financés par le Fonds ne limite pas nécessairement la valeur ajoutée des projets correspondants. Les actions financées en Grèce et en Italie consistaient à contribuer au déploiement de capacités de surveillance supplémentaires, et non à financer des coûts qui auraient normalement été exposés dans un contexte ne relevant pas d'une crise ou d'une urgence.

Dans les premières années de sa mise en œuvre, le FFE s'est concentré sur l'objectif à long terme d'un renforcement des capacités dans les États membres (2007-2010). Par la suite, il s'est révélé nécessaire de s'adapter face aux pressions imposées par le contexte d'urgence dû à l'instabilité politique dans le sud de la Méditerranée, ainsi que d'y répondre efficacement en renforçant la dimension opérationnelle du Fonds. C'est pourquoi la Commission a décidé de soutenir certains projets visant à renforcer les capacités de surveillance liées aux situations d'urgence en Italie et en Grèce.

Dans ce contexte, la Commission estime que la valeur ajoutée européenne du Fonds consiste également à assister les États membres confrontés à une situation de crise imputable à des pressions migratoires accrues.

47
Le fait que des dépenses inéligibles n'aient pas été détectées par les systèmes nationaux de gestion et de contrôle ne signifie pas nécessairement que ces dépenses aient été financées par le Fonds national. Lorsque la Commission relève des défaillances dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle, des corrections financières peuvent être appliquées.

Encadré 6 — Absence d'évaluation des besoins et inéligibilité des coûts

L'acquisition de 355 véhicules était pleinement justifiée par l'arrivée massive de migrants cherchant à pénétrer sur le territoire italien à la suite du printemps arabe en 2011 (62 692 individus identifiés, contre 9 573 en 2009 et 4 406 en 2010). Ces véhicules étaient non seulement nécessaires pour surveiller le littoral, mais également pour prévenir des déplacements secondaires depuis les régions côtières vers l'intérieur des terres et pour remplir les missions liées au transport des ressortissants de pays tiers appréhendés vers des centres de rétention, des tribunaux, etc. Ces missions exigeaient bien évidemment un usage des véhicules qui n'était pas strictement limité aux frontières extérieures, mais qui était pleinement justifié au regard du contexte d'urgence, dans lequel l'appréhension de migrants clandestins venant de franchir les frontières extérieures ne relève pas de l'application normale de la loi, mais bien de la gestion des frontières et des migrations.

Étant donné la nature totalement imprévisible du printemps arabe, les autorités italiennes étaient dans l'impossibilité d'effectuer une évaluation des besoins visant à déterminer le nombre de véhicules nécessaires pour faire face à l'afflux soudain de migrants clandestins en 2011.

Réponses de la Commission

48
En raison des contraintes de temps pour l'adoption des programmes, certains d'entre eux n'étaient pas assortis d'indicateurs SMART. L'élaboration de stratégies nationales ne constituait pas une obligation légale imposée par le FFE aux États membres pour recevoir le soutien du Fonds. Dans le cas d'un État membre, la sélection des bénéficiaires aurait pu être mieux documentée, mais cet élément n'a pas affecté l'efficacité du financement. Consciente du risque lié aux marchés publics, la Commission applique des corrections financières lorsque c'est nécessaire.

49
Les obligations et exigences décrites par la Cour ne figurent pas dans la base juridique du FFE. La troisième version du catalogue Schengen ne constitue pas un instrument contraignant qui obligerait les États membres à disposer d'une stratégie nationale de gestion des frontières extérieures pour recevoir le soutien du FFE.

50
Les États membres sont responsables de l'élaboration de leur programme pluriannuel et de leurs programmes annuels. Les programmes pluriannuels contiennent trois parties (situation dans l'État membre, analyse des besoins et stratégies de réalisation des objectifs) qui, dans la plupart des cas, ont permis à la Commission de comprendre la situation, les besoins et la stratégie des États membres, même si leur qualité était variable d'un pays à l'autre. Il convient de noter que le modèle d'analyse commune et intégrée des risques (CIRAM) a été mis au point par Frontex ces dernières années et n'était pas disponible au moment de l'élaboration des programmes pluriannuels. En outre, la situation de la gestion des frontières étant susceptible d'évoluer avec le temps à la suite de changements dans les itinéraires de migration clandestine, l'approche retenue doit tenir compte de la réalité, ce qui explique la révision des programmes pluriannuels et des programmes annuels lorsque de nouveaux besoins apparaissent et que les priorités évoluent au cours de la période de programmation. La Commission vérifie toujours la complémentarité lors de l'adoption des programmes annuels, en concertation avec d'autres services chargés de la gestion des fonds européens, et aucun problème important n'a été relevé sur le plan de la complémentarité.

51
La DG Affaires intérieures a systématiquement consulté d'autres services de la Commission au sujet du contenu des programmes annuels, limitant ainsi le risque de cibler des actions similaires. **La Commission n'a connaissance d'aucun cas de double financement d'un même projet par deux instruments financiers de l'Union.**

53
Lors de l'élaboration des premiers programmes annuels, la plupart des autorités responsables ne possédaient aucune expérience de la gestion de fonds européens. La mission incombant aux autorités responsables, qui consistait à demander aux bénéficiaires de s'engager sur des objectifs mesurables, s'est révélée difficile à mettre en œuvre dans un domaine d'activité dans lequel l'activité de compte rendu est peut-être moins développée que dans d'autres, pour des motifs de sûreté et de sécurité publique.

54
Bien qu'ayant insisté auprès des États membres sur la nécessité de disposer d'indicateurs mesurables (au moins sur les intrants), la Commission n'a pas bloqué l'adoption des premiers programmes annuels au motif que certaines actions n'étaient pas assorties d'indicateurs mesurables, car une telle mesure aurait été disproportionnée et n'aurait de toute manière apporté aucune amélioration substantielle des indicateurs pour les premiers programmes annuels (2007 et 2008) qui ont été adoptés conjointement. Néanmoins, des progrès ont été observés dans le processus d'adoption des programmes annuels pour ce qui concerne les indicateurs inclus par les États membres à partir de 2012. Par exemple, les programmes annuels initiaux de l'Espagne contenaient très peu d'indicateurs quantifiés. En revanche, à partir des programmes annuels de 2012 et 2013, de nombreux indicateurs de résultat et d'impact ont été quantifiés, avec des objectifs mesurables.

55
Lors de la prochaine période de programmation, les États membres devront établir des rapports obligatoires sur des indicateurs communs. En outre, des indicateurs par programme seront définis conformément aux spécificités de chaque programme national. Les rapports relatifs aux indicateurs seront gérés par l'intermédiaire d'un système informatique mis au point par la Commission.

Réponses de la Commission

56
Les programmes annuels ont représenté une charge administrative disproportionnée pour les États membres et pour la Commission au cours de la période 2007-2013. Néanmoins, il s'agit d'un choix délibéré de la Commission: d'une part, cette façon de procéder a permis de répondre rapidement à des situations qui évoluent sur les frontières extérieures et, d'autre part, elle a permis un meilleur contrôle de l'éligibilité des actions au regard des risques inhérents que représentent la nouveauté du Fonds et l'inexpérience des autorités responsables.

57
L'expérience acquise par les États membres tout au long de la période de programmation 2007-2013 permet d'opérer une transition vers un cadre de gestion de programmes pluriannuels pour la période 2014-2020. Comme le fait remarquer la Cour, cette formule facilitera la mise en œuvre des procédures de marchés publics nécessaires pour acheter des équipements de grandes dimensions et sophistiqués, qui peuvent se révéler très longues.

58
Étant donné la nature spécifique des bénéficiaires du FFE (des organismes publics chargés de la gestion des frontières et de la délivrance des visas) et leur nombre relativement limité dans chaque État membre, la sélection des projets pertinents doit être centralisée dans de nombreux États membres. Cependant, dans le même temps, cette sélection a souvent été effectuée ou approuvée moyennant la participation de décideurs politiques de haut niveau garantissant l'allocation des fonds du FFE aux priorités et aux besoins les plus pertinents dans l'État membre concerné.

59
Les crédits du Fonds sont répartis entre les différentes entités publiques chargées de la gestion des frontières extérieures.

Concernant la participation aux actions spécifiques et aux mesures d'urgence, chaque autorité publique compétente pouvait soumettre directement une demande de financement, sans intervention de l'autorité responsable. L'absence de participation, à ces instruments, d'autorités publiques italiennes autres que l'entité institutionnellement liée à l'autorité responsable ne devrait pas être considérée comme un signe d'exclusion ou de marginalisation, mais témoigne plutôt du rôle institutionnel de premier plan que joue le ministère de l'intérieur (en collaboration avec d'autres entités publiques telles que la Marina Militare, la Guardia di Finanza, la Capitaneria di Porto et le ministère des affaires étrangères) dans la gestion des frontières extérieures.

60
À la suite de l'évaluation du rapport d'exécution final par la Commission, il a été constaté que ce projet avait été mené en violation des principes fondamentaux du Fonds. Par conséquent, les coûts correspondants seront déduits du paiement final au titre du programme annuel du FFE en question.

Aux deux stades de la participation de la Commission à la mise en œuvre du FFE, c'est-à-dire au moment de l'adoption des programmes nationaux et lors de leur clôture définitive, la Commission veille tout particulièrement à ce que les projets du FFE mis en œuvre par les États membres respectent le droit de l'Union, et en particulier les droits fondamentaux.

61
L'acquisition de chiens pour les patrouilles faisait initialement partie de la même procédure de marchés publics que les véhicules de patrouille. Lorsqu'elle s'est rendu compte que les deux composantes (chiens et véhicules) ne pouvaient être achetées dans le cadre de la même procédure de marché public, la Grèce a maintenu l'acquisition des véhicules et a différé l'achat des chiens.

62
Le recours à la clause d'exception pour les marchés publics dans les domaines de la défense et de la sécurité constitue une option valable pour autant que les conditions prévues par le cadre juridique relatif aux marchés publics soient remplies pour faire usage de cette possibilité.

La Commission a régulièrement adressé des messages clairs aux États membres sur la nécessité de respecter le cadre juridique applicable et de motiver de manière adéquate le recours, par les bénéficiaires, à une procédure négociée plutôt qu'à une procédure ouverte ou restreinte. La Commission applique également des corrections spécifiques à certains projets ou, si nécessaire, des corrections financières forfaitaires lorsqu'elle relève, dans le cadre de la clôture des programmes annuels, des irrégularités dans les procédures de marchés publics ou encore une documentation absente ou insuffisante concernant la justification du choix des procédures, pouvant révéler une défaillance systémique dans le système de gestion et de contrôle. Ces corrections financières sont calculées suivant les mêmes règles que pour les Fonds structurels. En outre, une stratégie d'audit ex post complétera les efforts visant à réduire le risque d'erreurs résiduelles dans les dépenses déclarées qui n'auraient pas été détectées au moment de la clôture.

63
Cet aspect est régulièrement vérifié par la Commission au stade de la clôture et dans le cadre des audits ex post. Des corrections financières sont appliquées lorsque des irrégularités sont détectées dans les procédures de marchés publics.

64
La Commission attire régulièrement l'attention des autorités responsables sur la nécessité de vérifier la légalité des procédures de marchés publics concernant des contrats dont les dépenses sont déclarées au Fonds. Ces vérifications relèvent de la mission de contrôle de la gestion incombant à l'autorité responsable. Les autorités responsables sont de plus en plus conscientes de l'importance de s'assurer que les bénéficiaires fournissent une documentation exhaustive, accompagnée d'une motivation, lorsqu'ils optent pour des procédures moins transparentes, afin d'appuyer leur demande de remboursement des dépenses exposées. Par ailleurs, dans le cadre de l'audit, l'autorité compétente vérifie également si les procédures de marchés publics ont été correctement appliquées.

65
En cas de vérification insuffisante des procédures de marchés publics et/ou de recours à des procédures inadaptées, il peut en résulter un risque de rapport qualité/prix moins favorable. C'est pourquoi la Commission accorde une attention particulière à cet aspect et applique des corrections financières si nécessaire.

66
Concernant le manque d'indicateurs SMART, la Commission reconnaît que, malgré les orientations qu'elle a communiquées aux États membres, il s'est révélé extrêmement difficile d'obtenir des indicateurs de résultat et d'impact fiables, pour les raisons exposées aux points 53 et 54. C'est également pour cette raison qu'il n'a pas été réellement possible d'exploiter les rapports des États membres sur les indicateurs figurant dans les premiers programmes annuels pour l'évaluation de la période 2007-2010, d'une part, et que cette évaluation a dû être menée sur la base d'un questionnaire ad hoc adressé aux États membres à cette fin, d'autre part.

67
Les obligations des autorités responsables en matière de suivi n'ont pas toujours été suffisamment respectées. La Commission observe néanmoins que la situation s'améliore dans la plupart des États membres depuis 2010. Ce constat est cependant nuancé par le fait que la plupart des bénéficiaires du FFE sont de grandes entités publiques qui doivent se soumettre aux contrôles du ministère des finances avant l'exécution des paiements par ce même ministère ou le trésor public (vérification de la livraison des équipements, conformité par rapport à la commande, etc.).

68
La plupart des États membres effectuent des visites de suivi (sur place), même si la situation est variable d'un État membre à l'autre. En Italie, ces contrôles sur place, bien qu'effectués a posteriori, ont représenté 50 % du total des dotations allouées entre 2007 et 2012. En Espagne, des visites de suivi sont régulièrement réalisées depuis 2010.

Réponses de la Commission

69
L'acte de base des modalités de mise en œuvre du Fonds n'impose pas la mise en place d'un système informatique pour enregistrer les indicateurs. Néanmoins, la Commission a encouragé la mise au point, par les États membres, d'un système informatisé visant à enregistrer les données relatives aux projets lors de ses visites de suivi, ainsi que l'échange des meilleures pratiques dans ce domaine. Ainsi, lors de la réunion du 11 mai 2012 du comité SOLID, un État membre a présenté aux autres pays un exemple de meilleures pratiques en la matière (gestion électronique du Fonds).

70
Si les rapports adressés par certains États membres sont parfois limités sur le plan des informations fournies, en particulier en matière de données quantifiables sur les éléments à fournir et les réalisations dans le cadre du projet, ce constat est nuancé par des contacts complémentaires entretenus avec les bénéficiaires jusqu'à l'obtention d'informations satisfaisantes. Les modèles de demandes et de rapports finaux ont été modifiés pour remédier à ce problème dans le cadre des actions communautaires et des actions spécifiques du FFE.

72
Le processus d'évaluation soumis à l'audit de la Cour a permis de tirer des enseignements, le principal étant, en particulier, qu'il est préférable de faire intervenir une entité extérieure chargée de l'ensemble du processus d'évaluation. L'évaluation ex post pour la période 2011-2013 se déroulera donc dans le cadre d'un processus très différent. En outre, les actions en gestion directe, qui n'ont pas été pleinement intégrées dans le champ de l'évaluation, seront prises en compte lors de la prochaine évaluation ex post.

Par ailleurs, le manque d'indicateurs communs qui auraient dû faire l'objet de rapports par les États membres dès le départ a rendu nécessaire la mise au point d'indicateurs au moment de l'examen à mi-parcours. Les États membres ont dû recueillir des données concernant ces indicateurs auprès des bénéficiaires, ce qui explique les retards. Dans le cadre des futures évaluations du Fonds pour la sécurité intérieure, des indicateurs communs et des indicateurs spécifiques par programme seront utilisés pour l'évaluation, afin de la rendre plus aisée et plus efficace.

73
Les rapports d'évaluation (qui ont été améliorés à la suite des observations formulées par la Cour pendant l'audit) contiennent des données quantitatives qui donnent un aperçu intéressant des biens acquis ou développés avec l'aide du Fonds. La Commission reconnaît cependant que le manque de temps et l'insuffisance des informations disponibles permettent difficilement d'aller au-delà d'une analyse descriptive des résultats obtenus par les États membres à l'aide du Fonds pendant les quatre premières années de sa mise en œuvre. La Commission considère par conséquent que les résultats globaux du Fonds ne pouvaient être que partiellement mesurés.

L'évaluation ex post qui sera menée en 2015 contiendra un chapitre détaillé sur les actions spécifiques et communautaires, tenant compte des résultats pour la période 2007-2010.

74
Certains États membres ont transmis leurs rapports tardivement. La Commission a dû leur adresser des demandes de vérifications complémentaires et des demandes de clarifications, ce qui a engendré des retards supplémentaires. Le rapport a été publié sur le site internet de la Commission en mai 2014.

Conclusions et recommandations

75
La valeur ajoutée du Fonds est liée à la solidarité financière instaurée entre des États membres qui font face à des situations radicalement différentes sur leurs frontières extérieures. Ainsi, le Fonds a créé des liens de solidarité tangibles entre les pays les plus exposés aux pressions migratoires frontalières et ceux qui le sont moins. Grâce au mécanisme d'allocation de fonds, l'essentiel des ressources a été dirigé vers les États les plus exposés (principalement les pays du sud méditerranéen). En outre, la valeur ajoutée européenne se manifeste également dans le fait que des projets de grande importance pour l'espace Schengen ont été soutenus avec succès par le Fonds (VIS, SIS II et Eurosur). Concernant les faiblesses constatées par la Cour, celles-ci sont principalement imputables, pour un État membre, à l'insuffisance des capacités administratives pendant les premières années de la mise en œuvre du Fonds et, pour d'autres, au manque d'expérience de l'autorité responsable et des bénéficiaires en matière de gestion de fonds européens, plutôt qu'à des défaillances systémiques et persistantes. Elles sont également liées au retard dans le lancement du Fonds à la suite de l'adoption tardive des bases juridiques. De l'avis de la Commission, la situation de l'Italie et de Malte ne relève pas de ce qui pourrait être qualifié de «graves faiblesses» dans la gestion du Fonds.

76
Le FFE a soutenu les priorités du Fonds, en l'occurrence les systèmes SIS II, VIS et Eurosur. L'absence d'indicateurs SMART pour certains programmes, liée à l'inexpérience des autorités responsables en matière de gestion de fonds européens, n'a pas empêché les États membres d'utiliser le Fonds pour soutenir ses priorités. Ce résultat a été obtenu grâce à l'examen attentif, par la Commission, du contenu des programmes annuels et à la communication d'orientations adéquates (en particulier depuis 2010), ce qui a permis de diriger les ressources des programmes vers les priorités du Fonds.

Certains des programmes pluriannuels et des premiers programmes annuels ont effectivement été approuvés malgré l'absence d'indicateurs SMART solides. Un éventuel défaut d'adoption des programmes pour ce seul motif aurait été extrêmement préjudiciable pour les États membres concernés et pour la réputation du Fonds (et de l'Union européenne), et aurait été perçu comme le signe d'une approche rigide et purement bureaucratique.

77
La Slovénie a mis au point un outil intégré de gestion du Fonds et de collecte de données dès le stade initial. D'autres pays ont fait de même alors qu'ils n'y étaient pas tenus légalement. Certains systèmes sont déjà en place dans plusieurs États membres.

S'agissant du contenu de l'évaluation ex post, la plupart des problèmes détectés par la Cour ont été corrigés dans la version finale.

Recommandation 1
La Commission considère que cette recommandation a déjà été mise en œuvre dans les bases juridiques du nouveau Fonds. Des orientations complémentaires seront transmises aux États membres.

Recommandation 2
La Commission soutient cette recommandation, qui est adressée aux États membres.

79
La Commission reconnaît que le cadre juridique du Fonds n'a pas été bien conçu pour ce qui concerne les actions spécifiques. Elle admet aussi que le Fonds, tout en offrant des possibilités de financer la coopération consulaire à travers les actions communautaires, n'a pas permis d'obtenir des résultats significatifs sur ce plan. Bien que l'initiative de ce type d'action relève principalement des États membres, cet élément a été pris en considération lors de l'élaboration du nouveau Fonds pour la sécurité intérieure afin de fournir un incitant supplémentaire à la mise en place de mécanismes de coopération consulaire.

80
Frontex sera très étroitement associé à la mise en œuvre du nouveau Fonds pour la sécurité intérieure. La base juridique prévoit que l'Agence est consultée au sujet des projets de programmes nationaux des États membres (article 9, paragraphe 4, du règlement FSI «Frontières») et des actions visant à corriger les faiblesses détectées dans le cadre d'une évaluation Schengen (article 12). Les données de Frontex seront également essentielles pour les dotations dans le contexte de l'examen à mi-parcours (article 8) et l'Agence jouera un rôle clé dans les montants alloués aux actions spécifiques, en particulier en ce qui concerne les équipements devant être mis à disposition lors de ses opérations conjointes. Étant donné que les travaux sur les programmes nationaux de la période 2014-2020 ont déjà commencé, Frontex est déjà associé à ces processus. Une plateforme d'échanges d'informations électronique a déjà été mise en place pour faciliter les échanges de documents entre la Commission et Frontex.

L'enregistrement des équipements dans le parc de Frontex et leur mise à disposition pour les opérations de l'Agence sont régis par la réglementation Frontex, et non par celle du Fonds. Tous les équipements acquis par les États membres avec le soutien du FFE ne seraient pas systématiquement utiles à Frontex pour ses opérations conjointes. Avec le Fonds pour la sécurité intérieure, les équipements correspondant aux besoins de Frontex pour ses opérations seront achetés dans le cadre des actions spécifiques et seront enregistrés dans le parc des équipements techniques de l'Agence.

S'agissant des équipements de Frontex, voir la recommandation 4.

Recommandation 3
La Commission accepte partiellement cette recommandation. Elle encouragera la mise en place de centres communs de traitement des demandes et d'autres formes de coopération consulaire, en plus de la rénovation, de l'adaptation et de l'équipement des consulats. La rénovation ou l'équipement d'un consulat qui traite des centaines de visas par jour est parfois plus pertinente que le financement d'une action de coopération consulaire qui concerne quelques centaines de demandes de visas par an. La rénovation et l'équipement de grands postes consulaires, afin de leur permettre de traiter les demandes de manière plus conviviale, plus rapide et avec du matériel informatique de pointe, sont des éléments tout aussi importants pour soutenir les projets de coopération consulaire. En outre, l'«équipement» peut également désigner des équipements liés au système VIS, qui constitue une priorité importante. Indépendamment de l'intensification de la coopération consulaire, les États membres devraient déployer le VIS dans le monde entier, conformément au calendrier prévu.

Recommandation 4
Premier tiret: bien que cette recommandation s'adresse globalement au législateur, la Commission ne l'accepte pas. Le Fonds a d'abord été conçu en tant que mécanisme de partage des charges destinées à soutenir les capacités des États membres, constituant le moyen le plus efficace pour permettre à ces derniers de s'acquitter de leurs responsabilités et de leurs obligations en matière de contrôle des frontières extérieures de l'Union. Pour ce qui est du Fonds pour la sécurité intérieure, les équipements correspondant aux besoins de Frontex pour ses opérations et qui seront acquis dans le cadre d'une composante financière dédiée spécifique (actions spécifiques) devront être enregistrés dans le parc des équipements techniques de l'Agence.

Deuxième tiret: la Commission accepte cette recommandation. Des mesures ont déjà été mises en œuvre pour mettre en pratique cette coopération et cet échange d'informations.

Recommandation 5
Cette recommandation est adressée aux États membres. L'élaboration d'une stratégie globale pour les frontières extérieures en vue d'élaborer le programme pluriannuel du FFE ne constituait pas une obligation découlant de la base juridique du FFE ou de tout autre acte juridique.

Recommandation 6
La Commission n'accepte pas cette recommandation. Elle souligne toutefois que le Fonds pour la sécurité intérieure (volet «Frontières et visas») comporte une clause de conditionnalité et que le financement du soutien opérationnel dépendra de la conformité à l'acquis de Schengen.

Recommandation 7
La Commission accepte cette recommandation sans préjudice de ses propres compétences et de celles des États membres dans le cadre de la gestion partagée.

Recommandation 8
La Commission soutient cette recommandation, qui est adressée aux États membres.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
  sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
  auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
  des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
  en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
  ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

  (*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

QJ-AB-14-015-FR-C

ISSN 1831-0850

L'objectif du Fonds pour les frontières extérieures (FFE) est d'aider les États membres à garantir des contrôles uniformes, efficaces et efficients à leurs frontières extérieures communes.
Lors de son audit, la Cour a examiné si le FFE a été efficace et si ses objectifs ont été réalisés. La Cour a constaté que le FFE a encouragé la solidarité financière moyennant la concentration de l'aide en faveur des États membres qui supportent une charge financière plus lourde.
Cependant, le FFE n'a guère apporté de valeur ajoutée européenne par ailleurs et le résultat global n'a pas pu être mesuré en raison de faiblesses au niveau du suivi et des évaluations ex post. En outre, la Cour a relevé que de graves faiblesses affectaient la gestion du Fonds dans les États membres concernés au premier chef, ce qui peut signifier que la gestion des frontières risque de ne pas être renforcée de façon adéquate là où cela s'avère le plus nécessaire.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications