



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.2.2008
COM(2008) 67 final

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

Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX

{SEC(2008) 148}
{SEC(2008) 149}
{SEC(2008) 150}

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

Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX

I. INTRODUCTION

1. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) a été créée par le règlement (CE) n° 2007/2004¹ du Conseil (ci-après: le «règlement FRONTEX»), adopté le 26 octobre 2004. L'Agence est opérationnelle depuis octobre 2005.
2. L'agence FRONTEX a pour objectif d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne en facilitant et en rendant plus efficace l'application des dispositions communautaires existantes et futures en matière de gestion des frontières extérieures, c'est-à-dire les frontières terrestres et maritimes des États membres ainsi que leurs aéroports et ports maritimes, auxquels s'appliquent les dispositions du droit communautaire relatives au franchissement des frontières extérieures par les personnes.
3. Dans le programme de La Haye de 2004, le Conseil européen demandait à la Commission de présenter une évaluation politique de l'agence FRONTEX avant la fin de 2007. Cette évaluation devait contenir un réexamen des tâches de l'Agence et une analyse de l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières, notamment le renforcement de la coopération avec les services douaniers et les autres autorités compétentes en matière de sécurité au niveau des marchandises. Conformément au plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye², cette évaluation doit aussi porter sur le fonctionnement des équipes d'experts nationaux et sur la faisabilité d'un corps européen de gardes-frontières. La présente communication constitue la réponse de la Commission à cette demande.
4. Tout en tenant compte de la brève durée de fonctionnement de l'Agence, elle évalue les résultats obtenus jusqu'ici pour chacune de ses principales tâches, énumérées à l'article 2, paragraphe 1, points a) à g), du règlement FRONTEX³. Elle recommandera des mesures susceptibles d'être prises à court terme, dans les limites du mandat actuel, et elle présentera une vision à long terme pour l'évolution à venir de l'agence FRONTEX.

Des statistiques détaillées sur les activités exercées par l'Agence en 2006–2007 figurent en annexe, et notamment des informations sur les objectifs et résultats de chaque opération, ainsi que d'autres précisions sur les résultats obtenus dans le cadre

¹ JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

² JO C 198 du 12.8.2005, p. 1.

³ Modifié par le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières («règlement RABIT») (JO L 199 du 31.7.2007, p. 30).

des différentes activités de l'Agence. Une analyse d'impact est jointe à la présente communication.

5. En 2008, le Conseil d'administration de l'Agence commandera une évaluation externe indépendante, en application de l'article 33 du règlement FRONTEX. Cette évaluation indépendante, d'ordre technique et réglementaire, tendra à déterminer si l'Agence s'acquitte efficacement de sa mission; elle portera aussi sur l'impact de l'Agence et ses méthodes de travail et elle tiendra compte des points de vue de toutes les parties prenantes, au niveau tant européen que national.

II. ÉVALUATION – RÉALISATIONS 2005–2007

A. Coordination de la coopération opérationnelle entre États membres dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

Opérations conjointes et projets pilotes

6. L'Agence a mené des opérations conjointes à tous les types de frontières, soit en 2006 et 2007, respectivement: 5 et 4 opérations aux frontières maritimes, 2 et 10 opérations aux frontières terrestres, 2 et 5 opérations aux frontières aériennes. De plus, elle a mené trois opérations supplémentaires en 2006 et deux en 2007 qui portaient sur différents types de frontières. Au total, dix projets pilotes (2006–2007) ont été mis en œuvre pour compléter les opérations conjointes.
7. La participation des États membres aux opérations conjointes varie, du détachement d'un expert à la fourniture d'équipements tels que des bateaux et des avions. En moyenne, sept États membres ont pris part aux opérations aux frontières maritimes, neuf aux frontières terrestres et onze aux frontières aériennes (période 2006–2007). S'agissant des interventions aux frontières maritimes auxquelles des patrouilles maritimes ont été associées (7), entre un et quatre États membres y ont contribué en fournissant des équipements sous la forme d'avions, de bateaux ou d'hélicoptères, outre les contributions de l'État hôte, qui a prêté de zéro à deux bateaux lors de chaque opération.
8. Étant donné qu'elles nécessitent le déploiement d'équipements, ces opérations aux frontières maritimes ont un coût sensiblement plus élevé – 2,7 millions d'euros en moyenne – que celui des opérations aux frontières terrestres et aériennes, respectivement estimé à 83 000 et 194 000 euros.
9. On ne saurait synthétiser les résultats des opérations conjointes par de simples chiffres. Celles-ci offrent d'autres bénéfices, tels que l'échange des meilleures pratiques et d'informations entre les États membres et l'intensification de la coopération quotidienne entre les services nationaux de contrôle des frontières. Les résultats mesurables obtenus jusqu'à présent sont toutefois impressionnants: en 2006–2007, plus de 53 000 personnes ont été appréhendées ou interdites d'entrée aux frontières au cours de ces opérations qui ont permis de détecter plus de 2 900 documents de voyage faux ou falsifiés et d'arrêter 58 passeurs d'immigrés clandestins.

Autres initiatives connexes

10. À la suite à une demande formulée par le Conseil européen en décembre 2006, le réseau européen de patrouilles a vu le jour en mai 2007. L'agence FRONTEX et les États membres concernés (Portugal, Espagne, France, Italie, Slovénie, Malte, Grèce et Chypre) travaillent sur une base régionale dans le cadre d'une coopération bilatérale avec les pays voisins. Les patrouilles sont cantonnées dans les zones proches des côtes des États membres concernés.
11. Ainsi que le Conseil l'avait demandé en octobre 2006, l'Agence a créé un inventaire central des équipements techniques disponibles (CRATE), comme le prévoit l'article 7 du règlement FRONTEX, aux fins du contrôle et de la surveillance des frontières. À l'heure actuelle, la base CRATE contient des données relatives à plus de cent bateaux, environ 20 avions et 25 hélicoptères, et concernant plusieurs centaines d'équipements de contrôle des frontières, tels que des radars mobiles, des véhicules, des caméras thermiques et des détecteurs mobiles. Si elle a été conçue essentiellement pour une utilisation bilatérale entre États membres, elle fournit un inventaire des matériels susceptibles de servir également à des opérations conjointes. Jusqu'à présent, ces équipements ont été peu utilisés pour ces dernières (un seul cas d'utilisation de matériel de vérification aux frontières et un seul cas de recours à un avion).
12. Les attentes sont grandes à l'égard de l'agence FRONTEX au sein des institutions de l'Union, des États membres et du grand public, afin qu'elle approfondisse la coopération opérationnelle pour lutter contre l'immigration clandestine à la frontière maritime méridionale. Ainsi que les résultats l'ont démontré jusqu'ici, ces opérations sont, parmi toutes les activités opérationnelles de l'Agence, les plus onéreuses et les plus gourmandes en ressources. La participation des États membres demeure toutefois modeste pour ce qui est des opérations faisant appel à des patrouilles maritimes, par rapport aux autres types d'opérations.

Recommandations

13. Dans ce contexte et puisque l'autorité budgétaire a augmenté sensiblement le budget de l'agence FRONTEX pour 2008 (il s'établit désormais à 70 millions d'euros), la Commission estime que les éléments ci-après sont primordiaux pour l'évolution à court terme de la coordination opérationnelle:
 - il y a lieu d'exploiter pleinement le potentiel de la base CRATE ainsi que les engagements pris par les États membres, de manière à garantir la disponibilité des équipements nécessaires aux opérations aux frontières maritimes. L'agence FRONTEX est invitée à faire régulièrement rapport aux institutions européennes sur l'utilisation réelle des équipements (pour les opérations qu'elle coordonne ainsi que pour les opérations bilatérales entre États membres) et sur l'adéquation entre cette utilisation et les besoins en la matière; elle est également invitée à les informer sur un mécanisme apte à garantir la disponibilité des équipements offerts aux États membres. L'Agence pourrait aussi accroître le potentiel de la base CRATE en acquérant ou en louant elle-même du matériel;
 - le règlement FRONTEX prévoit la possibilité de créer des bureaux spécialisés de l'Agence dans les États membres, grâce auxquels celle-ci pourrait assurer

l'organisation pratique des opérations conjointes et des projets pilotes. La tendance étant plutôt aux opérations permanentes et compte tenu de l'évolution des missions de l'Agence en général, il conviendrait d'envisager désormais sérieusement la création de tels bureaux dans les régions appropriées et/ou en fonction de la nature des contrôles aux frontières, la priorité devant être accordée à l'ouverture d'un bureau chargé de la frontière maritime méridionale;

- l'agence FRONTEX devrait étudier le moyen de fusionner les opérations conjointes avec les activités du réseau européen de patrouilles, car ces deux instruments revêtent un caractère plus structurel et il convient d'éviter de faire double emploi;
- à la suite à la nette augmentation du budget de l'agence FRONTEX pour 2008, la Commission modifiera la programmation pluriannuelle de celui-ci pour la période restante du cadre financier actuel et elle présentera, si nécessaire, des propositions à l'autorité budgétaire.

B. Assistance aux États membres pour la formation de leurs gardes-frontières nationaux, y compris la définition de normes de formation communes

14. Les actions de formation de l'agence FRONTEX ont pris le relais de celles de l'ancien centre ad hoc de formation des gardes-frontières dont elle a repris, en 2005, l'intégralité des activités. Au total, 97 formations, réunions et ateliers axés sur la formation des gardes-frontières et celle des formateurs ont été organisés, auxquels 1 341 personnes ont participé. Le tronc commun de formation, visant à harmoniser la formation des gardes-frontières partout en Europe, fait actuellement l'objet d'un réexamen. Si l'incidence des actions de formation ne peut être appréciée qu'à long terme, l'approche adoptée, dans le cadre de laquelle l'Agence assure la coordination opérationnelle de la formation sur la base de partenariats avec les académies nationales, s'est révélée très fructueuse et mérite donc d'être élargie.

Recommandations

15. Les compétences que les gardes-frontières doivent posséder pour appliquer correctement et avec cohérence l'acquis de Schengen, notamment le code frontières Schengen, doivent rester l'objectif principal des actions de formation de l'agence FRONTEX. Cependant, l'expérience acquise durant les opérations conjointes révèle que les gardes-frontières sont souvent confrontés à des personnes à la recherche d'une protection internationale ou à des situations de crise en mer (voir le point II.A). La Commission estime que l'agence FRONTEX devrait organiser des sessions de formation spécialisée, y compris des échanges de personnel, concernant les dispositions pertinentes de la réglementation européenne et internationale en matière d'asile, de droit de la mer et de droits fondamentaux, afin de parvenir au respect intégral de ces normes et à une approche cohérente des cas nécessitant une coordination des recherches et des secours.

C. Réalisation d'analyses des risques

16. L'agence FRONTEX a présenté sa deuxième évaluation annuelle des risques en février 2007. Au total, onze évaluations ciblées avaient été présentées fin 2007 et neuf autres sont en cours d'élaboration et devraient être achevées au début de l'année

2008. L'Agence a contribué à la rédaction du rapport d'évaluation de la menace que représente la criminalité organisée (EMCO) et a présenté, en collaboration avec Europol, un rapport sur les itinéraires à haut risque empruntés par l'immigration clandestine dans la région des Balkans occidentaux. Au-delà de ces évaluations, qui aident entre autres les États membres à faire face aux nouvelles menaces et à axer les ressources sur des secteurs particuliers des frontières, l'analyse des risques joue un rôle primordial pour la plupart des activités de l'Agence, y compris pour la planification des opérations conjointes et des actions de formation. En outre, la fonction assignée à l'agence FRONTEX dans le cadre du Fonds européen pour les frontières extérieures est déterminante pour l'attribution de ressources financières aux États membres.

17. En 2007, l'agence FRONTEX s'est connectée au réseau ICONet afin de pouvoir échanger des informations avec les États membres concernant les analyses de risques, la préparation d'opérations conjointes et les retours. Établi par la décision 2005/267/CE⁴ du Conseil, ICONet est opérationnel depuis 2006. Il s'agit d'un réseau sécurisé connecté à l'internet qui permet aux services chargés de la gestion des flux migratoires d'échanger des informations sur les flux migratoires illégaux, l'entrée et l'immigration clandestines et le retour de personnes en séjour irrégulier.
18. L'agence FRONTEX participe aux réunions du CIREFI, le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration, qui se réunit régulièrement au Conseil. Le CIREFI aide les États membres à échanger des informations sur l'immigration légale, à prévenir l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, à lutter contre la traite des êtres humains, à perfectionner la détection des documents de voyage faux ou falsifiés et à améliorer les pratiques en matière de retour. D'évidentes synergies et économies d'échelle peuvent être réalisées entre les activités menées par le CIREFI, le réseau ICONet et l'Agence, en ce qui concerne la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations relatives à l'immigration clandestine.

Recommandations

- Il y a lieu de donner la priorité aux analyses de risques conjointes effectuées avec Europol, les organisations internationales et les pays tiers concernés (sur la base de leurs modalités de travail respectives), et notamment à de plus fréquentes analyses de risques géographiques et/ou thématiques, en collaboration avec les partenaires concernés.
- Il conviendrait de confier à l'agence FRONTEX la gestion du réseau ICONet, dans le cadre de la plate-forme technique actuelle ou d'une autre, telle que le système d'information FRONTEX (on assurerait ainsi également une meilleure utilisation du réseau des officiers de liaison «Immigration», lui aussi connecté à ICONet), ainsi que la reprise des activités du CIREFI.

⁴ JO L 83 du 1.4.2005, p. 48.

D. Suivi de l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures

19. Jusqu'à présent, l'agence FRONTEX a mis en œuvre six projets et organisé sept ateliers/séminaires consacrés à la recherche et au développement. Les nouvelles technologies occupent un rôle central dans les propositions formulées dans les deux communications présentées par la Commission parallèlement au présent rapport, qui portent sur un système d'entrée/sortie et des mesures en vue de l'automatisation des contrôles aux frontières, ainsi que sur un système européen de surveillance des frontières. En ce qui concerne la première communication, le projet BIOPASS, mené à bien par l'agence FRONTEX sur l'utilisation de la biométrie dans les aéroports et les programmes nationaux d'enregistrement des voyageurs, a fourni une importante contribution; quant à la seconde, l'Agence jouera un rôle majeur dans l'approfondissement des études pertinentes qui façonneront les mesures précises à prendre.
20. De plus, l'Agence participera activement aux travaux du nouveau Forum européen de la recherche et de l'innovation en matière de sécurité, dans le cadre duquel un groupe de travail distinct chargé de la sécurité des frontières a été institué.

Recommandations

21. Une priorité majeure pour l'avenir doit consister à veiller à ce que les intérêts spécifiques des services responsables des contrôles aux frontières soient dûment pris en considération dans les activités de recherche. L'agence FRONTEX a un rôle unique à jouer pour que la définition des priorités futures de la recherche se fonde sur les besoins concrets des services nationaux de contrôle des frontières et pour que ces services soient tenus informés des dernières évolutions, par l'organisation d'ateliers. Il convient en outre d'élargir ce rôle à l'élaboration de projets concrets visant à soumettre les nouvelles technologies à des essais opérationnels en environnement réel, de manière à évaluer la faisabilité et l'incidence de ces technologies sur les procédures actuelles et à se concerter avec les instituts européens de normalisation.

E. Appui aux États membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée aux frontières extérieures et déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières

22. Le règlement RABIT, entré en vigueur le 20 août 2007, a modifié sensiblement les dispositions du règlement instituant l'agence FRONTEX en ce qui concerne l'appui aux États membres confrontés à des situations nécessitant une assistance opérationnelle et technique renforcée aux frontières extérieures. Il prévoit une «capacité de réaction rapide» en vue de fournir des ressources humaines supplémentaires à tout État membre en difficulté.
23. L'Agence a terminé les travaux préparatoires à l'application du règlement peu après l'adoption de celui-ci. Le pool d'intervention rapide aux frontières compte entre 500 et 600 gardes-frontières. Un exercice a été mené à l'automne 2007. Jusqu'à présent, aucun État membre n'a demandé le déploiement d'une équipe d'intervention rapide.

Recommandations

24. Le déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières peut s'accompagner d'une assistance technique conformément à l'article 8 du règlement FRONTEX. La Commission recommande que l'Agence rende cette disposition plus opérationnelle en acquérant ses propres équipements de contrôle et de surveillance des frontières – qui seront utilisés par les équipes d'intervention rapide –, afin de garantir la disponibilité du matériel à bref délai. Une autre solution consisterait à employer à cette fin les équipements recensés dans la base CRATE, mais il faudrait revoir les règles en vigueur afin de garantir à ces équipes une mise à disposition rapide et inconditionnelle du matériel.

F. Fourniture aux États membres de l'aide nécessaire à l'organisation d'opérations de retour conjointes

25. L'Agence a contribué à l'organisation de neuf opérations de retour conjointes. Six autres projets ont été menés sur des questions telles que les meilleures pratiques d'obtention de documents de voyage; ils visaient aussi à recenser régulièrement les besoins communs en matière d'opérations de retour conjointes.
26. Le renforcement du rôle d'appui aux opérations de retour conjointes joué par l'agence FRONTEX a fait l'objet d'une discussion approfondie durant la présidence allemande, qui a abouti, en juin 2007, à l'adoption par le Conseil d'une série de conclusions. Celles-ci appelaient notamment les États membres à associer l'agence FRONTEX à la planification et à l'organisation des vols de retour conjointes et à recenser les besoins concernant ces opérations. Bien qu'il s'agisse d'une mission déterminante de l'Agence, les résultats obtenus jusqu'à présent indiquent que la fréquence et l'intensité de cet appui ne sont pas à la hauteur des progrès accomplis en matière de coordination opérationnelle.

Recommandations

27. La Commission soutient pleinement la mise en œuvre des conclusions du Conseil de juin 2007, qui dressent une liste exhaustive des priorités à court et à moyen terme. La recommandation formulée dans le présent rapport (voir le point II.C) de confier la gestion du réseau ICONet à l'agence FRONTEX contribuera au renforcement de la capacité de celle-ci dans ce domaine également. En outre, il convient d'envisager un réexamen de la portée de l'article 7 du règlement FRONTEX relatif à la base CRATE, qui est actuellement limitée aux équipements de contrôle et de surveillance des frontières, mais qui pourrait être élargie aux équipements servant aux opérations de retour conjointes, y compris ceux que l'Agence loue, tels que des avions.

III. VISION À LONG TERME

28. L'agence FRONTEX sera essentielle pour le développement à long terme de la stratégie de gestion intégrée des frontières de l'Union. Son rôle devrait être élargi autant que les besoins concrets l'exigent, par une approche graduelle et un renforcement progressif de sa capacité administrative, en évaluant en permanence la manière dont elle s'acquitte de ses missions. Dans le cadre d'une vision à long terme, il y a lieu d'examiner comment l'Agence peut apporter une valeur ajoutée au modèle

de gestion intégrée des frontières dans son ensemble, ainsi qu'à chacun de ses composants, notamment en ce qui concerne les mesures faisant l'objet d'une coopération avec des pays tiers et les actions aux frontières. Par ailleurs, dans le contexte de la politique maritime intégrée de l'Union, l'agence FRONTEX est censée contribuer significativement à l'efficacité accrue de la coopération transfrontalière et intersectorielle entre les autorités et les agences de l'UE associées aux activités offshore.

29. S'agissant du modèle de gestion intégrée des frontières dans son ensemble, il convient d'exploiter le potentiel de l'Agence au bénéfice du cadre Schengen global. Si l'éventail des questions relevant du mécanisme régissant les évaluations Schengen excède le mandat de l'agence FRONTEX – puisqu'il inclut aussi les visas, la coopération policière et la protection des données –, l'Agence pourrait manifestement conférer une valeur ajoutée à ces évaluations grâce à son indépendance, à son expertise en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures, ainsi qu'à ses activités de formation et d'analyse des risques. Comme le demandait le programme de La Haye, la Commission présentera une proposition durant le second semestre de 2008, en vue de la création d'un mécanisme complémentaire d'évaluation des États Schengen existants, qui comportera des suggestions concrètes quant au rôle éventuel de l'agence FRONTEX.

A. Mesures faisant l'objet d'une coopération avec des pays tiers

30. En ce qui concerne la coopération avec les pays tiers, l'agence FRONTEX doit assurer une cohérence entre ses activités et le cadre global de la politique extérieure. Son mandat dans ce domaine est limité en ce sens que les projets visant, par exemple, à apporter une assistance technique ne peuvent être réalisés par elle dans ces pays. Il y a lieu d'étudier la possibilité de permettre à l'Agence de mener des projets pilotes dont les bénéficiaires seraient des pays tiers. Ces projets pourraient accroître sensiblement les retombées de la coopération instaurée dans le cadre des modalités de collaboration en vigueur – ces modalités pouvant servir à recenser les besoins réels de renforcement des capacités affectées à la gestion des frontières dans certains pays tiers – et ils pourraient compléter l'assistance financée par les programmes communautaires. Ultérieurement et dans le contexte du traité de Lisbonne, une réflexion pourrait s'engager sur le type de rôle que l'Agence pourrait jouer en ce qui concerne la participation aux missions européennes de contrôle aux frontières effectuées dans les pays tiers.
31. L'agence FRONTEX a défini des modalités de collaboration visant à établir une coopération au niveau technique avec les autorités russes, ukrainiennes et suisses chargées du contrôle des frontières. Les négociations avec la Croatie ont déjà bien progressé. Le Conseil d'administration a donné mandat pour négocier d'autres modalités de collaboration avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Turquie, l'Égypte, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, le Sénégal, le Cap-Vert, la République de Moldova et la Géorgie. L'Agence prévoit de solliciter des mandats de négociation à court ou moyen terme pour les autres États des Balkans occidentaux, certains pays d'Afrique occidentale, les États-Unis et le Canada. À court terme, il y a lieu d'accorder la priorité au renforcement de la coopération entre l'agence FRONTEX et les pays qui ont une perspective d'adhésion à l'Union, ainsi que les pays tiers jugés problématiques dans le cadre des opérations conjointes et des analyses de risques effectuées par l'Agence. La possibilité d'établir une coopération

entre l'Agence et le Belarus pourrait être explorée, en s'appuyant sur les projets TACIS.

B. Mesures aux frontières

Intégration horizontale

32. L'amélioration de la coopération entre les autorités douanières et de contrôle des frontières des États membres est un aspect essentiel du modèle de gestion intégrée des frontières, dans le cadre duquel les personnes et les marchandises sont contrôlées selon des méthodes analogues de travail et de gestion des risques. Il convient de poursuivre l'étude du concept de guichet unique, en application duquel les activités des autorités frontalières et douanières seraient pleinement intégrées, en s'appuyant sur une évaluation continue de l'avenir des douanes.
33. La Commission lancera une étude afin de recenser les meilleures pratiques adoptées dans les États membres en matière de coopération entre organes compétents. Afin de promouvoir la coopération sur le terrain, des projets pilotes menés au niveau européen pourraient examiner plus avant la valeur ajoutée d'une coordination approfondie des activités de ces autorités. La Commission recommande que l'agence FRONTEX, la Commission et les États membres mènent des opérations conjointes, dirigées par l'Agence et la Commission, en les coordonnant avec les projets de coopération conçus par les autorités douanières nationales: il s'agirait de mettre en œuvre deux projets parallèles de contrôle des personnes et de contrôle des marchandises, respectivement, au même moment et aux mêmes points de passage frontaliers.

Surveillance des frontières – EUROSUR

34. Parallèlement au présent rapport d'évaluation, la Commission présente une communication établissant une feuille de route pour l'élaboration et la mise en place d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR). Le rôle de l'agence FRONTEX est primordial pour la réussite des préparatifs d'un tel système, notamment la création d'un réseau intégrant tous les dispositifs de surveillance maritime, comme il a déjà été souligné dans la partie du présent rapport consacrée à la recherche et au développement.
35. Sous un angle plus opérationnel, l'Agence pourrait servir de «pivot» à un système amélioré d'échange d'informations opérationnelles en temps réel entre les États membres. En outre, si l'Agence disposait d'un accès plus systématique et structuré aux informations en matière de surveillance, l'on pourrait envisager la conception d'un «système d'information FRONTEX fondé sur le renseignement» ciblant les frontières extérieures de l'Union.

Coordination opérationnelle

36. La coordination opérationnelle s'est déjà révélée être un instrument clé auquel l'Union européenne a recours pour assurer une solidarité opérationnelle entre les États membres et pour canaliser les ressources vers les secteurs des frontières extérieures présentant les besoins les plus importants. Comme l'indiquait l'analyse d'impact accompagnant la proposition relative aux équipes d'intervention rapide aux

frontières, la Commission entend revenir sur la question de la constitution d'un corps européen de gardes-frontières à part entière, lorsque l'on aura tiré les enseignements du fonctionnement de ces équipes. Néanmoins, deux questions se posent déjà très clairement à ce stade en ce qui concerne l'organisation de la coordination opérationnelle à long terme, et notamment des patrouilles maritimes.

37. D'une part, comment améliorer le système actuel d'affectation des ressources aux secteurs concernés? La Commission surveillera de près si des équipements et des effectifs suffisants peuvent être mis à la disposition des États membres, en recourant aux mécanismes existants, et elle examinera le degré de renforcement susceptible d'être assuré à long terme par le Fonds pour les frontières extérieures en faveur de certains États membres, compte tenu des risques constatés aux frontières extérieures.
38. D'autre part, il conviendra de réexaminer à long terme la rentabilité des mécanismes actuels, compte tenu également, par exemple, des dépenses administratives engagées pour assurer ponctuellement la coordination du déploiement des moyens et des ressources humaines.
39. D'autres expériences pratiques alimenteront une stratégie à long terme qui devra déterminer dans quelle mesure il serait préférable d'affecter en permanence des gardes-frontières et des équipements, plutôt que d'assurer la coordination des ressources des États membres. Un déploiement de cette nature pourrait nécessiter une modification du cadre juridique en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées aux membres des équipes d'intervention rapide aux frontières et aux agents invités, ainsi qu'une évaluation pour établir si l'agence FRONTEX devrait elle-même recruter des gardes-frontières et/ou acquérir et/ou louer les équipements nécessaires aux opérations permanentes.

IV. CONCLUSIONS

40. La Commission invite le Conseil à organiser en priorité une discussion sur les recommandations de mesures à court terme formulées dans le présent rapport, eu égard à la nécessité d'optimiser sans délai la contribution de l'agence FRONTEX à la gestion des frontières de l'Union et notamment de la frontière maritime méridionale. Les recommandations relatives au rôle de l'agence FRONTEX dans le cadre d'EUROSUR doivent également être mises en œuvre prioritairement, sur la base de la communication relative à l'établissement d'un système de ce type présentée parallèlement par la Commission.
41. Dans ce contexte, il y a lieu d'engager un débat sur la stratégie à long terme que l'Union devrait suivre en ce qui concerne le rôle que l'Agence est censée jouer dans l'élaboration du modèle de gestion intégrée des frontières, y compris le mécanisme de coopération renforcée avec les pays tiers, et pour assurer une bonne gestion des flux migratoires.
42. Au vu des conclusions de ces discussions et des résultats de l'évaluation indépendante qui sera effectuée en application de l'article 33 du règlement FRONTEX, la Commission envisagera de présenter des propositions législatives portant modification dudit règlement. À long terme, elle tiendra compte des enseignements qui seront tirés de l'application des nouvelles règles d'attribution de

compétences d'exécution aux membres des équipes d'intervention rapide aux frontières et aux agents invités, pour apprécier la nécessité de revoir l'ensemble du cadre juridique applicable aux opérations coordonnées par l'Agence.