



Bruxelles, le 12.3.2013
COM(2013) 115 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN
sur la mise en œuvre de la facilité Schengen (2004-2006)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de la facilité Schengen (2004-2006)

1. INTRODUCTION

La facilité Schengen était un instrument temporaire destiné à aider les États membres bénéficiaires à financer des mesures aux nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne en vue de l'application de l'acquis de Schengen et des contrôles aux frontières extérieures. Cet instrument, qui couvrait la période 2004-2006, était doté d'un budget total de 961 453 271 EUR. Les États membres bénéficiaires étaient sept des dix pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004: l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie. Les trois autres n'ont pas participé à la facilité Schengen: la République tchèque n'a pas de frontière extérieure, Malte a eu recours à la facilité transitoire pour couvrir les mêmes domaines d'action et Chypre n'était à l'époque pas encore prête à entamer la procédure d'évaluation pour rejoindre l'espace Schengen. La facilité Schengen a aidé les bénéficiaires à poursuivre les efforts et stratégies déjà déployés pour moderniser leur gestion des frontières en vue de rejoindre l'espace Schengen. Créée par l'article 35 et l'annexe I de l'acte d'adhésion, elle avait pour objectif ultime d'aider les pays à adhérer à l'espace Schengen.

Les dépenses admissibles réelles au titre de la facilité Schengen ont atteint plus d'un milliard d'EUR et ont été cofinancées à hauteur de 85,27 % par l'UE et de 14,73 % par les gouvernements nationaux. Ainsi que l'indique la ventilation par pays (figure 1), les financements de l'UE ont été compris entre 53 millions d'EUR pour la République slovaque et 283 millions d'EUR pour la Pologne. Au total, la contribution de l'UE a été utilisée à hauteur de 97,6 %. Toutes les mesures devaient être exécutées entre le 1^{er} mai 2004 et le 30 septembre 2007¹. La date limite pour procéder à tous les paiements était fixée au 31 décembre 2007.

La facilité Schengen a pris en charge six catégories de mesures: les contrôles aux frontières, la surveillance des frontières, la gestion des visas, les systèmes informatiques, la formation et la gestion de la facilité Schengen.

Les mesures cofinancées au titre de la facilité Schengen ont permis:

- d'intégrer chacun des sept États membres bénéficiaires dans l'espace Schengen dans les délais prévus;
- d'améliorer la sécurité aux frontières extérieures de l'UE;
- de mieux prévenir l'immigration irrégulière.

En ce qui concerne la gestion des frontières, la facilité Schengen a permis:

¹ D'abord fixée au 31 décembre 2006 (par la décision C(2004) 248 de la Commission), la date limite pour l'exécution des contrats a été repoussée au 30 septembre 2007 par la décision C(2006) 684 de la Commission.

- une meilleure qualité des vérifications aux frontières et des services aux voyageurs aux points de passage frontaliers, ainsi qu'un échange d'informations plus rapide;
- une meilleure surveillance des frontières grâce à une plus grande mobilité: de nouveaux équipements de radio numérique, de nouveaux véhicules de patrouille routière et des effectifs accrus, qui ont augmenté la capacité de réaction; des moyens de transport immédiatement disponibles et plus performants; une plus grande capacité d'intervention dans des conditions exceptionnelles: de nuit, l'hiver et dans des conditions météorologiques difficiles caractérisées par une visibilité réduite; une surveillance renforcée des frontières: des radars supplémentaires, davantage de vidéosurveillance;
- une meilleure détection des faux documents grâce à de nouveaux appareils de détection;
- une meilleure couverture du réseau de radiolocalisation à la frontière verte;
- une meilleure qualité et une plus grande rapidité de la procédure de délivrance de visas;
- une coopération efficace des gardes-frontières et de la police et une coordination opérationnelle renforcée;
- une augmentation du nombre d'arrestations de personnes recherchées par les services nationaux et internationaux grâce à des vérifications efficaces dans la base de données du système d'information Schengen (SIS);
- un socle élargi de connaissances pour la prise de décision opérationnelle et une meilleure analyse de renseignements dans les services;
- la mise en place d'un solide système de formation.

Le présent rapport se fonde sur les rapports d'évaluation ex post qu'ont fournis les sept États membres concernés par la facilité Schengen et sur l'analyse de documents de référence pertinents.

2. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION DE LA FACILITÉ

L'acquis de Schengen² a constitué la partie la plus détaillée du chapitre 24 «Justice, liberté et sécurité» dans le cadre des négociations avec les pays candidats. Ces pays ont signé leur traité d'adhésion le 16 avril 2003 et ont, au terme de la procédure de ratification, officiellement rejoint l'Union européenne le 1^{er} mai 2004.

² L'espace et la coopération Schengen sont fondés sur l'accord de Schengen de 1985. L'espace Schengen constitue un territoire au sein duquel la libre circulation des personnes est garantie. Les États signataires de l'accord ont aboli toutes leurs frontières intérieures au profit d'une frontière extérieure unique. Des règles et des procédures communes y sont appliquées en matière de visas de court séjour, de demandes d'asile et de contrôles aux frontières. Parallèlement, pour garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen, la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires ont été renforcées. La coopération Schengen a été intégrée en 1997 au cadre juridique de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam.

La facilité Schengen a été créée par l'article 35 de l'acte d'adhésion à l'Union européenne de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte et de la République slovaque³. L'objectif général de la facilité était d'aider les États membres désignés à l'article 35, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion à financer des actions aux nouvelles frontières extérieures de l'Union en vue de l'application de l'acquis de Schengen.

Parmi les règles essentielles adoptées dans **le cadre de Schengen** figurent:

- la suppression des vérifications sur les personnes aux frontières intérieures;
- un ensemble commun de règles s'appliquant aux personnes qui franchissent les frontières extérieures de l'UE;
- l'harmonisation des conditions d'entrée et des règles relatives aux visas de court séjour;
- une coopération policière accrue (notamment les droits d'observation et de poursuite transfrontalières);
- une coopération judiciaire renforcée grâce à un système d'extradition plus rapide et au transfert de l'exécution des décisions de justice en matière pénale;
- la mise en place et le développement du système d'information Schengen (SIS).

Cet instrument financier spécifique visait à aider les pays candidats qui rejoignaient alors l'UE à adhérer à l'espace Schengen, et plus particulièrement à lever les contrôles aux frontières intérieures et à renforcer la gestion des frontières extérieures.

Conformément à l'article 35 de l'acte d'adhésion, les types d'action ci-après étaient considérés comme ouvrant droit au bénéfice d'un financement au titre de la facilité Schengen:

– investissements dans la construction, la rénovation ou la modernisation des **infrastructures et des bâtiments connexes situés aux points de franchissement des frontières**;

– investissements dans tout type d'**équipement opérationnel** (par exemple, équipement de laboratoire, outils de détection, Système d'Information Schengen - SIS 2, matériel informatique et logiciels, moyens de transport);

– **formation des gardes-frontières**

³ Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République Slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, JO L 236 du 23.9.2003, p. 44.

– participation aux dépenses de **logistique et d'opérations**.

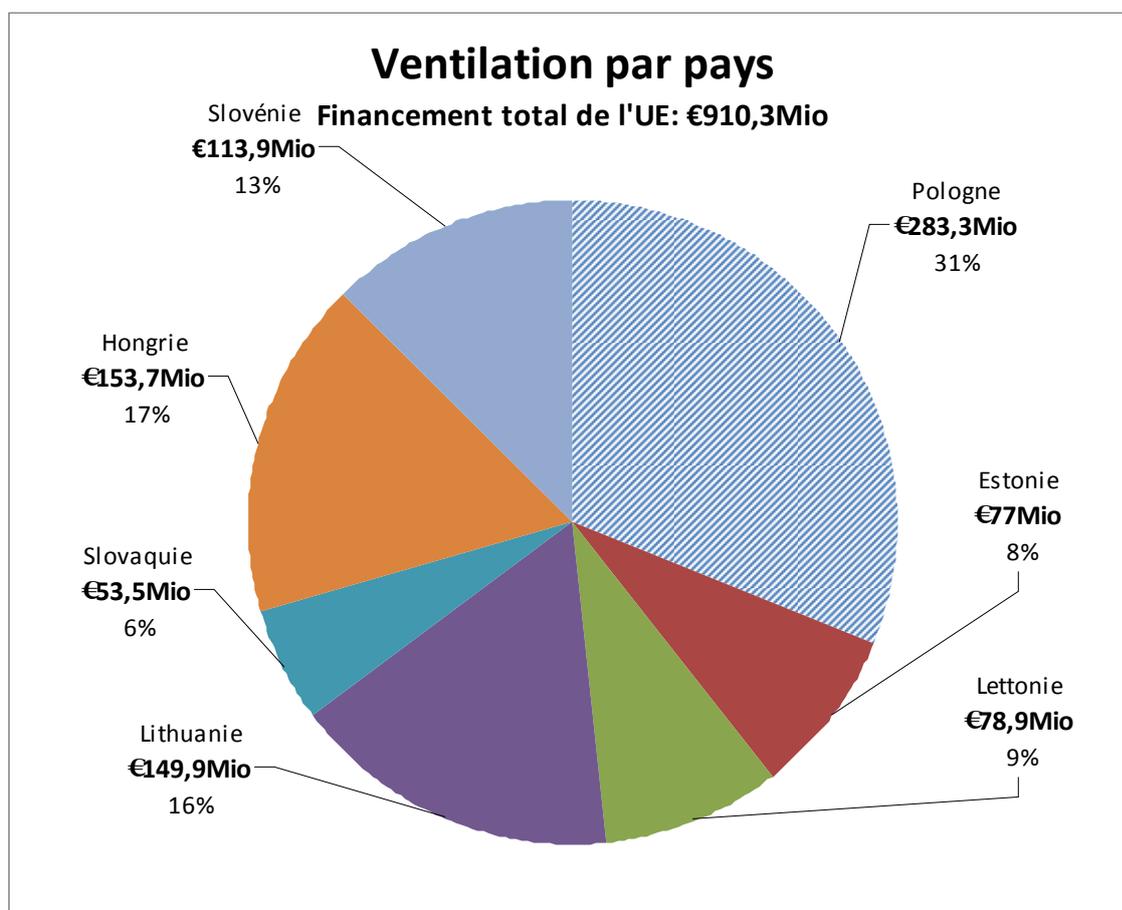
Le 5 février 2004, la Commission a adopté une décision relative à la gestion et au contrôle de la facilité Schengen⁴, qui définissait les procédures de sélection et les critères d'admissibilité des dépenses engagées. Ladite décision a été modifiée par une nouvelle décision⁵ prolongeant jusqu'au 30 septembre 2007 le délai fixé pour l'exécution des contrats (au lieu du 31 décembre 2006). En raison de circonstances exceptionnelles qui ont retardé la mise en œuvre des projets relatifs au SIS II, la passation des contrats relatifs au SIS II a été prolongée jusqu'au 31 mars 2007⁶.

La facilité Schengen a été gérée conformément au système de gestion décentralisée.

3. RESSOURCES DE L'UE MISES À LA DISPOSITION DES ÉTATS MEMBRES ET COFINANCEMENT NATIONAL

Au total, les dépenses admissibles réelles engagées au titre de la facilité Schengen se sont élevées à 1 067 669 235 EUR, cofinancées à hauteur de 910 371 476 EUR (85,27 %) par l'UE et à hauteur de 157 297 780 EUR (14,73 %) au niveau national.

Figure 1: ventilation par pays



⁴ Décision C(2004) 248 de la Commission.

⁵ Décision C(2006) 684 de la Commission.

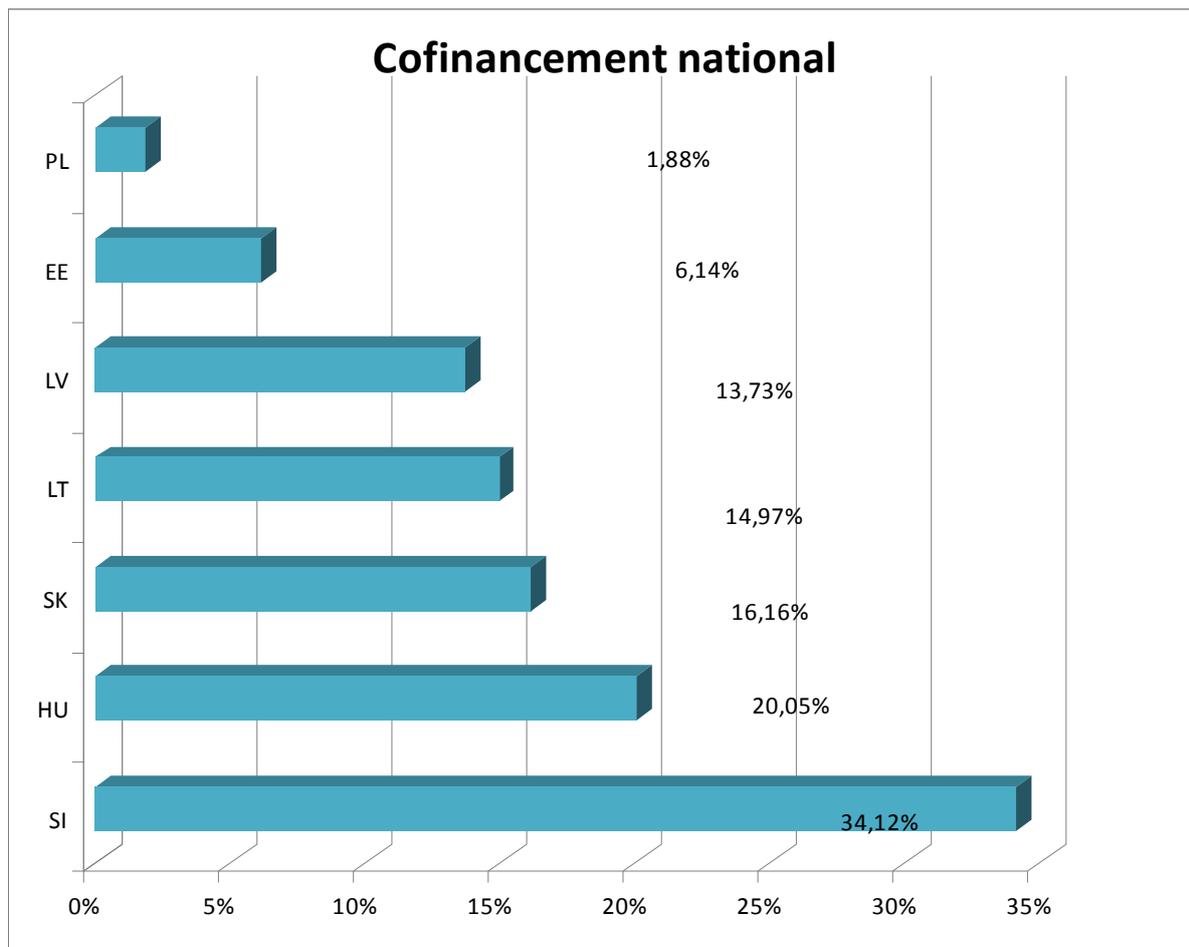
⁶ Décision C(2007) 494 de la Commission.

- **Principaux bénéficiaires:** la Pologne (283,3 millions d'EUR), la Hongrie (153,7 millions d'EUR) et la Lituanie (149,9 millions d'EUR). Ces États membres ont ainsi bénéficié, à eux trois, de 65 % du financement total alloué à l'ensemble des États membres participants.
- Les États membres suivants ont reçu entre 6 % et 13 % du financement total de l'UE pour la période 2004-2006: la Slovénie (113,9 millions d'EUR), la Lettonie (78,9 millions d'EUR), l'Estonie (77 millions d'EUR) et la République slovaque (53,5 millions d'EUR).

Conformément à l'article 2 de la décision C(2004) 248 de la Commission, le taux de l'assistance de l'UE accordée par la facilité pouvait atteindre jusqu'à 100 %; il n'a pas été établi de critères clairs pour déterminer le pourcentage des dépenses nationales à imputer à la facilité Schengen⁷. Les États membres étaient donc libres de fixer leur niveau de contribution nationale à la facilité. Toutefois, les dépenses couvertes par la facilité ne pouvaient être imputées à aucun autre instrument financier de l'UE. **La part de cofinancement national varie d'un État membre bénéficiaire à l'autre.** La Pologne n'a pris en charge que 1,88 % des dépenses admissibles (5 414 201,99 EUR), tandis que le cofinancement de la Slovénie a atteint 34 % (59 036 202,97 EUR), principalement en raison de retards dans les travaux de construction, qui ont fait que les dépenses sont intervenues en dehors de la période de mise en œuvre et ont donc dû être financées à partir de fonds nationaux.

⁷ L'article 2, paragraphe 2, de la décision C(2004) 248 de la Commission dispose que «le taux de l'assistance communautaire accordée par la facilité est de 100 % au maximum.» Le programme indicatif devrait indiquer les autres sources de financement pour chaque action.

Figure 2: cofinancement national



Le taux d'utilisation de la dotation de l'UE a été très élevé, allant de 90,6 % pour la Hongrie à plus de 100 % pour la Pologne⁸, soit un taux d'utilisation global de 97,6 %.

⁸

Conformément à l'article 7 de la décision C(2004) 248 de la Commission, la Pologne, en tant que pays n'appartenant pas à la zone euro, doit appliquer le taux de change PLN/EUR pour les paiements effectués au titre de la facilité Schengen. Ce taux de change a été plus élevé pendant la période de programmation (et aussi lors du paiement d'avances par la Commission) que lors des paiements effectués par les bénéficiaires pendant la mise en œuvre des projets. C'est ce qui explique que le taux d'utilisation soit supérieur à 100 %.

Tableau 1: taux d'utilisation

	Montants programmés	Dépenses admissibles finales	Taux d'utilisation
Estonie	€79 629 000	€77 001 525	96,70 %
Hongrie	€169 562 611	€153 694 401	90,64 %
Lettonie	€79 701 739	€78 975 718	99,09 %
Lituanie	€151 657 105	€149 862 483	98,82 %
Pologne	€278 458 520	€283 329 466	101,75 %
République slovaque	€53 866 478	€53 527 465	99,37 %
Slovénie	€119 800 000	€113 980 418	95,4 %
TOTAL	€932 675 453	€910 371 475	97,61 %

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

4.1. Mise en place de garanties quant à la régularité et la légalité des dépenses

La décision de la Commission relative à la gestion et au contrôle de la facilité Schengen⁹ visait à assurer une utilisation harmonisée de l'instrument et à établir des modalités de gestion de la facilité. Ces modalités fixaient les procédures de sélection et les critères d'admissibilité des dépenses engagées au titre du Fonds.

La facilité Schengen était gérée selon un mode de gestion décentralisée au sens de l'article 53 quater du règlement financier¹⁰. La responsabilité de la gestion et du contrôle des fonds alloués par l'UE au titre de la facilité incombait en grande partie aux États membres, tandis que le contrôle ex post devait être effectué par la Commission.

La décision fixait les exigences suivantes:

- Article 3, paragraphe 2: la Commission s'assure que la procédure de passation de marché est conforme au principe de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination.
- Article 8: la Commission vérifie qu'il existe des systèmes appropriés de gestion et de contrôle.
- Article 14, paragraphe 1: la Commission veille à ce qu'une procédure de certification existe.

⁹ Décision C(2004) 248 de la Commission.

¹⁰ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

- Article 15, paragraphe 1: la Commission veille à ce que des systèmes de vérification existent.

Des missions de contrôle ont été régulièrement effectuées par les services de la Commission pour vérifier le respect de ces exigences.

La Commission a également formulé:

- des observations sur le respect des règles d'admissibilité par les mesures programmées par les États membres bénéficiaires dans leurs programmes indicatifs 2004-2006 respectifs.

Les États membres bénéficiaires étaient responsables de la programmation, de la sélection et de la mise en œuvre des mesures individuelles ainsi que de la gestion des fonds, dont la bonne utilisation était vérifiée ex post par la Commission conformément au règlement financier n° 1605/2002 et à ses modalités d'exécution¹¹. Les États membres étaient chargés de coordonner l'utilisation de la facilité et l'assistance d'autres instruments de l'UE, et de garantir la compatibilité avec les autres politiques de l'UE ainsi que le respect du règlement financier.

Dans le cadre de la facilité Schengen, le système de paiements reposait sur des paiements forfaitaires annuels accordés à chaque État membre bénéficiaire, après adoption par la Commission de décisions de financement annuelles pour chacun des pays concernés.

Les paiements forfaitaires non remboursables devaient être utilisés dans les trois ans à compter de la date du premier décaissement; toute somme inutilisée ou dépensée de manière injustifiable devait être recouvrée par la Commission, après apurement des comptes. Six mois après l'expiration du délai de trois ans, les États membres bénéficiaires devaient présenter un rapport complet sur l'exécution financière des paiements forfaitaires non remboursables, accompagné d'une justification des dépenses.

4.2. Élaboration de stratégies nationales pour l'utilisation des ressources de l'UE

Les sept États membres concernés ont tous indiqué que l'approche globale qu'ils avaient suivie pour mettre en œuvre la facilité Schengen avait consisté à poursuivre les efforts et stratégies déjà déployés pour moderniser leurs systèmes de gestion et de contrôle des frontières. Les États membres ont adopté au moins deux documents stratégiques spécifiques à cet effet: le plan d'action Schengen et le plan directeur SIS II.

Ils ont souligné que leurs principaux objectifs étaient le **renforcement de la sécurité aux frontières extérieures et la gestion des flux d'immigration**.

Dans l'ensemble, ils ont investi de façon prioritaire dans des domaines semblables: la construction, la rénovation et la modernisation des points de passage frontaliers et des bâtiments connexes, les équipements opérationnels pour le traitement et l'échange de données, les moyens de transport et de radiocommunication, ainsi que la formation linguistique et technique.

¹¹ Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

Les différentes stratégies nationales pour la facilité Schengen comprenaient de quatre objectifs plutôt généraux (Pologne, Hongrie) à 31 objectifs détaillés (Lettonie).

La Hongrie, la Pologne et la République slovaque ont donné à la facilité Schengen une forte dimension stratégique en l'intégrant dans des documents stratégiques nationaux généraux (plan d'action Schengen, stratégie de gestion intégrée des frontières) et en la reliant de façon claire à d'autres sources de financement (programmes Phare, facilité transitoire, mécanisme financier norvégien, financement national). La Slovénie, l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie se sont en grande partie fondées sur leur plan d'action Schengen national¹² pour mettre en œuvre la facilité.

Avant que la facilité Schengen ne soit créée, la **Hongrie** avait adopté une série de décisions gouvernementales (2001-2003) et de stratégies ministérielles à moyen terme qui ouvraient la voie à une stratégie conjointe de gestion des frontières. Sur cette base, elle a élaboré la stratégie hongroise de gestion intégrée des frontières. La Hongrie a accordé la priorité au contrôle du trafic frontalier en raison de sa position centrale en Europe. La complémentarité des sources de financement a également été soigneusement prise en compte.

La **Pologne** a incorporé sa stratégie pour la facilité Schengen dans sa stratégie de gestion intégrée des frontières (2000-2002, puis 2003-2005) avec pour objectif de développer un modèle de sécurité aux frontières en vue de sauvegarder la sécurité intérieure et en particulier de prévenir l'immigration clandestine. Elle a également rattaché cette stratégie à une ligne spéciale du fonds Phare visant à financer les tâches décrites dans les documents de la stratégie de gestion intégrée des frontières. La priorité a été clairement donnée aux équipements opérationnels et aux systèmes informatiques. Outre ce fonds Phare, la Pologne a également utilisé Phare 2000, 2001, 2002 et 2003 et le mécanisme norvégien pour mettre en œuvre sa stratégie de gestion intégrée des frontières.

La **République slovaque** est allée au-delà du plan d'action Schengen avec sa stratégie nationale de mise en œuvre de la facilité Schengen, qui recensait les insuffisances qui seraient couvertes uniquement par la facilité Schengen. Afin de préciser ces besoins, seize objectifs opérationnels ont été fixés dans le cadre de la facilité Schengen et ont été reliés au plan d'action Schengen, qui intégrait également d'autres instruments d'aide de l'UE, tels que Phare et la facilité transitoire.

L'**Estonie** a utilisé des ressources de la facilité Schengen pour mettre en œuvre une partie de son plan d'action Schengen sans pour cela élaborer de stratégie spécifique pour la facilité Schengen. La priorité en matière d'investissements a été donnée aux systèmes opérationnels, aux moyens de transport et aux systèmes informatiques.

La **Lituanie** a opté pour deux objectifs stratégiques: (1) renforcer la sécurité aux frontières extérieures de l'UE et prévenir ainsi l'immigration irrégulière et l'entrée illégale dans l'UE, et (2) contrôler de manière adéquate les flux de voyageurs. Elle a décidé de répartir le

¹² L'article 35 de l'acte d'adhésion prévoyait que les fonds de la facilité Schengen couvrent les investissements dans les infrastructures, les équipements opérationnels, la formation et les dépenses de logistique. Par conséquent, le renforcement des institutions et l'assistance juridique pour la transposition de l'acquis dans les législations nationales ne faisaient pas partie des objectifs de la facilité Schengen. Seule la Slovénie a défini une stratégie détaillée concernant l'utilisation des divers instruments de financement pour répondre à ces différents besoins (infrastructures, équipements, renforcement des institutions et assistance juridique).

cofinancement de l'UE à peu près équitablement entre les objectifs suivants: moyens de transport, infrastructures, autres systèmes informatiques et formation.

La stratégie de la **Slovénie** pour la facilité Schengen a été définie de manière globale et visait à garantir les conditions nécessaires à la bonne application de l'acquis de Schengen. Sept objectifs (auxquels deux autres ont été ultérieurement ajoutés) ont été définis. Les secteurs d'investissement prioritaires étaient les infrastructures, l'informatique et les salaires du personnel nouvellement recruté.

En plus de renforcer la sécurité à ses frontières extérieures et de mettre en place des systèmes d'information, la **Lettonie** s'est attachée à accroître la capacité de ses institutions, et du personnel de ces dernières, à respecter les exigences de l'acquis de Schengen. L'accent a été mis sur le cadre réglementaire établi, plus particulièrement pour l'équipement technique (antérieur à la facilité Schengen). L'un des objectifs stratégiques était l'établissement d'un système de gestion des flux migratoires.

5. MISE EN ŒUVRE DE LA FACILITÉ SCHENGEN

5.1. Établissement des systèmes de gestion et de contrôle aux fins de la mise en œuvre de la facilité Schengen

Les États membres bénéficiaires ont désigné soit leur ministère de l'intérieur (Estonie, Lituanie, République slovaque, Pologne et Lettonie) soit leur ministère des finances (Slovénie et Hongrie) comme autorité responsable de la mise en œuvre de l'instrument. L'organisation de l'autorité responsable a suivi différents scénarios: la Lituanie est la seule à avoir créé une entité spéciale; l'Estonie, la République slovaque et la Slovénie ont désigné une unité existante comme autorité responsable, tandis que la Pologne et la Lettonie ont nommé à cette fin une équipe interministérielle également déjà existante. Le ministère des finances a en général été désigné comme organisme payeur.

Les pays bénéficiaires se sont beaucoup appuyés sur l'expérience acquise lors de la mise en œuvre et de la gestion des fonds de préadhésion.

Dans leurs rapports d'évaluation nationaux, les États membres bénéficiaires ont tous reconnu l'importance des comités de pilotage, de gestion et de suivi, créés pour orienter et superviser la mise en œuvre de la facilité Schengen. Ces comités ont généralement rassemblé toutes les institutions essentielles concernées et ont été largement associés à la sélection des projets, à la réaffectation des fonds et au suivi. Le rôle déterminant joué dans le succès de la facilité Schengen par la flexibilité du système de gestion et de contrôle conjuguée au degré élevé de responsabilité dévolue aux États membres (par l'intermédiaire des comités de pilotage) a été de nouveau largement mis en avant.

La Pologne, l'Estonie, la Hongrie et la Lettonie ont eu recours à des contrats d'assistance technique pour la réalisation d'une partie des activités de gestion de projets (préparation de la documentation relative aux appels d'offres, suivi, formation sur les marchés publics et audit).

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

En ce qui concerne les six catégories de mesures de la facilité Schengen, **les principales lignes de dépenses ont correspondu à la surveillance des frontières et aux systèmes informatiques**, qui ont représenté ensemble 74 % (672,4 millions d'EUR) de l'investissement

total. La gestion des visas et la formation n'ont représenté que 6 % (57,9 millions d'EUR) de l'investissement total.

Figure 3: ventilation de la contribution de l'UE par catégorie

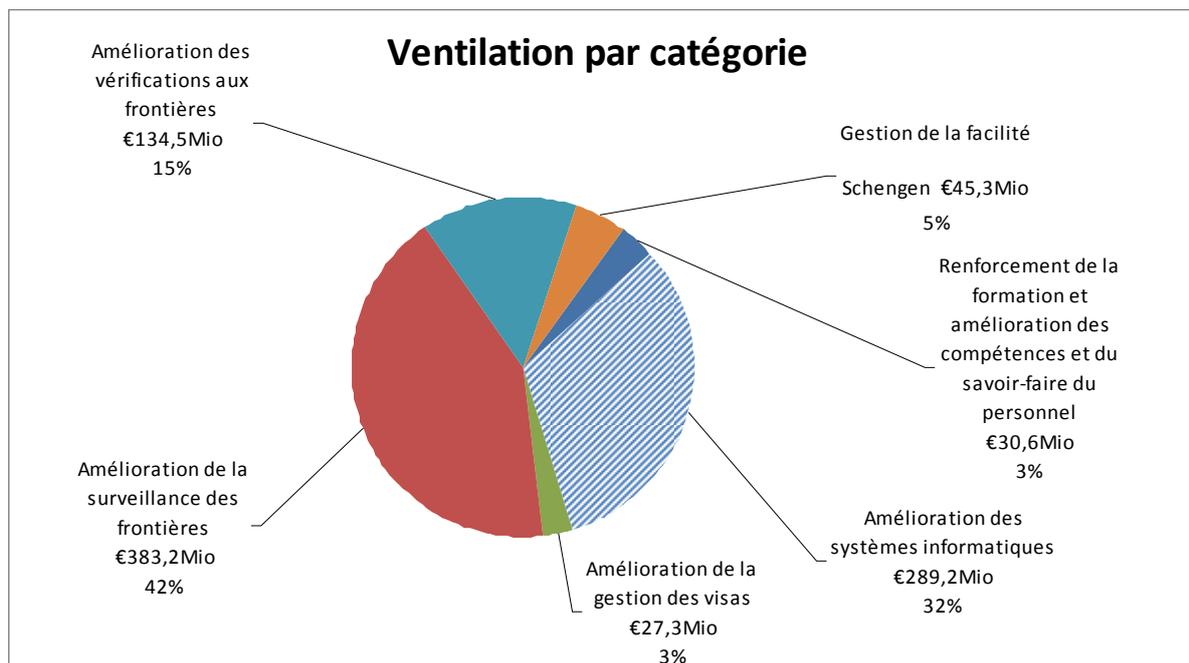
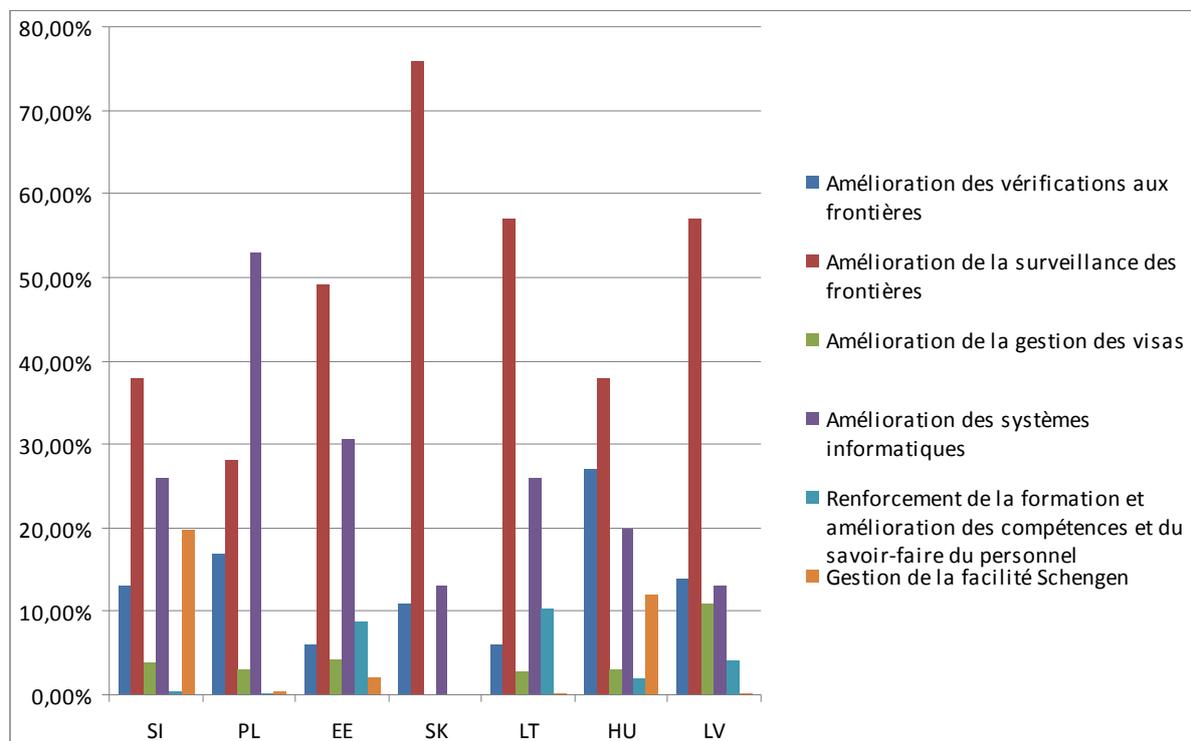


Figure 4: dépenses par pays et par catégorie (contribution de l'UE)



La surveillance des frontières a constitué le principal secteur d'investissement dans tous les États membres bénéficiaires à l'exception de la Pologne (où elle a occupé la deuxième place), le niveau le plus élevé ayant été atteint en République slovaque où elle a représenté 75 % des dépenses. Les systèmes informatiques ont également constitué partout une priorité, soit en

tant que premier poste de dépenses (Pologne), soit en tant que deuxième (Slovénie, Estonie, République slovaque et Lituanie) ou troisième poste (Hongrie et Lettonie).

Les spécificités nationales qui méritent d'être signalées sont les suivantes:

La **Slovénie** (19,4 %) et la **Hongrie** (12,8 %) ont utilisé plus de 10 % des fonds pour gérer la facilité Schengen (personnel).

La **Lituanie** a consacré 11 % des fonds à la formation et au renforcement des capacités (création de l'école et du centre de formation des gardes-frontières).

La **Lettonie** a affecté 11,35 % des fonds à la gestion des visas (rénovation des sections consulaires, formation du personnel et équipements).

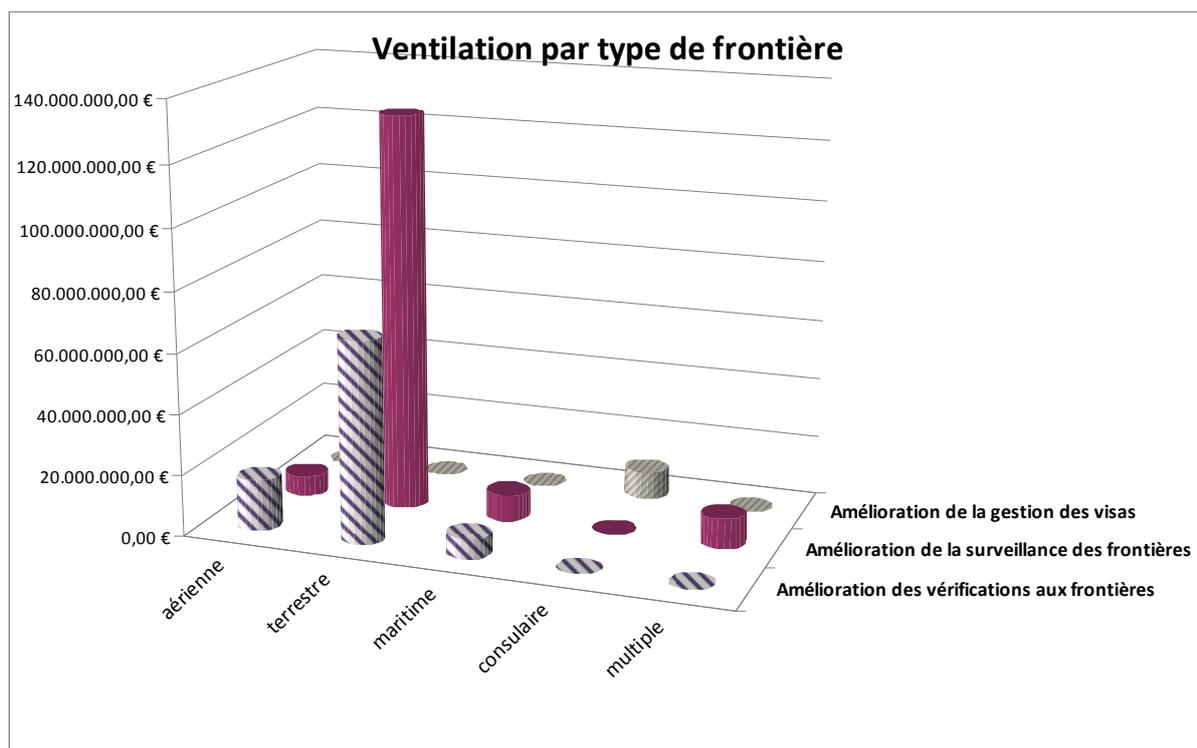
En ce qui concerne les **sous-catégories**, les principales lignes budgétaires ont été: les infrastructures (28 %), les moyens de transport (16,6 %) et le système d'information Schengen (12,8 %).

Tableau 2: ventilation de la contribution de l'UE par sous-catégorie

Sous-catégorie	Montant	Part du cofinancement de l'UE
Infrastructures	€255 341 341	28,0 %
Moyens de transport	€151 456 150	16,6 %
SIS	€116 578 179	12,8 %
Autres systèmes informatiques	€95 313 280	10,5 %
Équipements	€88 394 988	9,7 %
Systèmes	€49 821 637	5,5 %
SIS&VIS	€41 344 964	4,5 %
VIS	€34 176 305	3,8 %
Personnel	€31 743 183	3,5 %
Formation	€30 527 698	3,4 %
Logistique	€15 642 828	1,7 %
Opérations	€30 921	< 0,1 %

Les investissements dans les infrastructures sont de loin les plus élevés. Ils se montent à 255,3 millions d'EUR, soit 28 % du total de la facilité Schengen. Ces dépenses se répartissent selon trois objectifs: vérifications aux frontières (36 %), surveillance des frontières (62 %) et gestion des visas (2 %).

Figure 5: ventilation de la contribution de l'UE par type de frontière



5.3. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre et comment elles ont été surmontées

De l'avis unanime des États membres bénéficiaires, l'application des règles d'admissibilité a constitué la plus grande difficulté. La Commission avait, au moyen de plusieurs fiches techniques, apporté des éclaircissements au sujet des difficultés les plus fréquemment rencontrées. Celles-ci concernaient les règles d'admissibilité en matière de TVA, de salaires, de logistique et d'achat de terrains. La plupart des États membres bénéficiaires ont signalé des retards durant la première année de mise en œuvre, dus principalement à la nouveauté du mécanisme. Les États membres ont notamment rencontré des problèmes concernant:

- **les règles de mise en œuvre** - Parmi les questions soulevées, les États membres ont notamment demandé à la Commission des orientations méthodologiques précises et des éclaircissements plus rapides;
- **les systèmes de gestion** - La mise en place d'un système de gestion et de contrôle adéquat et efficace a entraîné des difficultés, tout comme le recrutement de personnel qualifié.

La plupart de ces difficultés ont été surmontées au bout de quelques mois de mise en œuvre.

La **gestion des marchés publics** a également constitué un défi pour la plupart des pays bénéficiaires. Cela a conduit à:

- des retards, dus à des plaintes, en particulier pour les gros contrats;
- des dépassements de budget, dus à la sous-estimation des coûts, à l'inflation et à la taille limitée des marchés, et aggravés par la disponibilité de fonds importants;

- une incertitude quant à l'admissibilité des mesures et des dépenses.

Les mesures correctives adoptées ont principalement consisté à réaffecter les budgets non dépensés à d'autres activités. La Pologne, par exemple, a annulé son projet sur des systèmes de protection techniques (52 millions d'EUR) en raison de complications lors de la passation du marché (budget dépassé et manque de temps pour lancer un nouvel appel d'offres) et a réaffecté ces fonds à des projets similaires. Dans une situation semblable (retards dans la procédure d'appel d'offres et l'exécution de travaux de construction), la Slovénie a décidé de couvrir les dépenses au moyen de fonds nationaux et d'utiliser le cofinancement de l'UE pour d'autres activités. La Lettonie et l'Estonie ont été confrontées à des difficultés de budgétisation, ces deux pays ayant subi une inflation élevée en 2004-2005. Ces difficultés se sont traduites par des dépassements de budgets et par l'annulation d'appels d'offres. Les deux pays ont donc décidé de restreindre le nombre de projets de construction et d'équipement et de réaffecter les sommes correspondantes à des objectifs similaires. Certains États membres bénéficiaires ont également évoqué des difficultés de communication avec la Commission.

Un autre défi auquel les États membres bénéficiaires ont été confrontés a été le développement de systèmes informatiques destinés à garantir des mécanismes appropriés de partage d'informations dans l'espace Schengen. L'adaptation technologique aux normes du système d'information Schengen II (SIS II) a notamment été jugée très difficile. La Commission a décidé en 2007¹³ de créer le système SISone4all qui permettait aux États membres de rejoindre Schengen sans SIS II. Cette proposition a été retenue pour finaliser le développement et la mise en œuvre d'un système informatique, ce qui autrement n'aurait pas été possible dans les délais initialement prévus.

En ce qui concerne le calendrier de mise en œuvre, les États membres bénéficiaires ont tous considéré que la date limite qui avait été initialement fixée pour la facilité Schengen (à savoir le 31/12/2006) était très contraignante. De l'avis de tous les pays bénéficiaires, les deux décisions¹⁴ adoptées par la Commission afin de prolonger les délais pour l'engagement des dépenses et pour les paiements ont contribué de façon déterminante à optimiser l'utilisation de la contribution de l'UE et à permettre la mise en œuvre concrète des projets. Selon les estimations des États membres bénéficiaires, les projets ont été mis en œuvre à hauteur d'environ 50 % en 2007. Il convient de noter que les bénéficiaires ont pu modifier leurs programmes respectifs à temps, car la décision de prolonger le délai d'exécution des contrats jusqu'à fin septembre 2007 a été adoptée au début de l'année 2006. Cette décision a facilité la mise en œuvre effective des projets. En outre, l'exécution financière aurait été beaucoup plus réduite sans cette prolongation.

D'après les estimations de la **Pologne**, 148 385 650 EUR (soit 52,37 % du montant total utilisé) ont été dépensés après la date limite initiale du 31 décembre 2006. Sur ces quelque 148 millions d'EUR, plus de 25 millions d'EUR (près de 8,6 % de la contribution totale de l'UE) concernaient directement des projets SIS II et ont donc bénéficié de la prolongation de la période d'admissibilité accordée pour ces projets.

¹³ Décision C(2007) 494 de la Commission.

¹⁴ La décision C(2006) 684 de la Commission a modifié les délais de la façon suivante: engagement des dépenses et signature des contrats au plus tard le 31 décembre 2006, exécution finale des contrats au plus tard le 30 septembre 2007 et paiement final au plus tard le 31 décembre 2007. La décision C(2007) 494 de la Commission a prolongé le délai de signature des contrats relatifs aux projets SIS II jusqu'au 31 mars 2007 et le délai d'exécution des contrats SIS II jusqu'au 31 décembre 2007. Les délais prévus pour l'engagement des dépenses et les paiements n'ont pas été modifiés.

Ces montants correspondaient à des projets très importants et stratégiques¹⁵, qui risquaient de tomber en dehors de la période d'admissibilité.

En **Lituanie**, 40 % de l'ensemble des fonds relevant du programme «facilité Schengen» ont été engagés avant le 2 octobre 2006 et 96,21 % avant le 31 décembre 2006. Si la Commission n'avait pas adopté la décision de prolonger le délai d'exécution des contrats, il aurait été impossible d'attribuer ou d'exécuter entièrement les contrats. La Lituanie a estimé à 40 % le pourcentage des fonds qui n'auraient pas été dépensés. Au 31 décembre 2006, seules 26 % des dépenses au titre de la facilité Schengen 2004-2006 avaient effectivement été payées. La prolongation des délais pour les actions relatives au SIS a ainsi permis la mise en œuvre de deux projets SIS II majeurs¹⁶, d'un montant total de plus de 26 millions d'EUR (soit 17 % du financement au titre de la facilité Schengen).

En **Slovénie**, les paiements effectués au titre de la facilité Schengen atteignaient 48,4 millions d'EUR au 31 décembre 2006, soit seulement 40 % de la contribution totale de l'UE. Or ce pourcentage a finalement été porté à 95,11 %, ce qui signifie que plus de 50 % de l'exécution financière a eu lieu en 2007.

En **Lettonie**, seuls 11 % des fonds avaient été engagés en juillet 2006, et la plupart des contrats ont été signés tout à la fin de l'année 2006. Selon les estimations, les deux tiers des fonds auraient été perdus sans la prolongation des délais.

En **République slovaque**, il a été estimé que 70 % des fonds n'auraient pas été engagés sans la première prolongation des délais, et la décision portant sur les actions relatives au SIS a concerné 7 % des fonds engagés.

6. ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE

Une analyse approfondie a été effectuée dans le but d'évaluer la mise en œuvre de la facilité Schengen. Elle a notamment consisté à évaluer l'incidence de la facilité au niveau national ainsi que l'efficacité de la mise en œuvre du programme, sur la base d'un ensemble d'indicateurs pertinents.

6.1. Pertinence au regard des situations nationales

Les États membres bénéficiaires ont indiqué que la facilité Schengen était justifiée au regard de leur situation nationale, et ce à plusieurs égards:

- **Finances:** elle a fortement **réduit la charge financière** que fait peser **le respect des exigences de l'acquis de Schengen** sur les budgets nationaux. Tous les États

¹⁵ B.11. Système de transmission de données; B.12. Élargir l'accès des unités de police aux ressources du SIS — niveau élémentaire; B.15. Construction et mise en œuvre du système informatique national avec le nœud central du SIS II et du VIS (N-SIS PL); B.16. Modernisation du système «Pobyt» (séjour); B.18. Application de l'acquis de Schengen dans les tribunaux et les bureaux du parquet; B.19. Amélioration de la fonctionnalité du système d'information Wiza Konsul; B.20. Organisation du mode d'authentification des utilisateurs sûrs au sein du SIS; B.21. Préparer les systèmes d'information centraux à la mise en œuvre des dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen (2005); B.25. Fournir l'accès aux ressources du SIS aux unités de police à tous les niveaux (2005).

¹⁶ Conception et mise en œuvre d'un système de radiocommunication numérique mobile au niveau national (22 725 511 EUR imputés à la facilité Schengen) et conception et mise en œuvre du réseau de télécommunications du ministère de l'intérieur aux frontières extérieures de l'UE (3 419 457 EUR imputés à la facilité Schengen).

membres concernés ont déclaré que sans la facilité Schengen, ils ne seraient pas parvenus au même niveau de respect de l'acquis de Schengen dans les mêmes délais.

- **Stratégies:** l'approche flexible de la facilité Schengen a permis à **tous les États membres bénéficiaires de définir et de mettre en œuvre des stratégies et des objectifs opérationnels très diversifiés**. La répartition selon cinq «objectifs principaux», conformément à l'article 35 de l'acte d'adhésion de 2003¹⁷, a fourni des orientations suffisantes aux États membres pour mettre au point leur stratégie. Tous les États membres ont jugé cette approche pertinente, en ce qu'elle répondait aux besoins/insuffisances¹⁸ constatés lors de l'élaboration et de l'adoption du plan d'action Schengen. À cet égard, elle a permis à la Commission de continuer à apporter son aide à travers d'autres fonds comme le programme Phare et la facilité transitoire (Pologne, République slovaque, Lettonie et Hongrie). Elle a aidé les États membres à mettre en œuvre leur stratégie nationale sans leur imposer d'objectifs. La Pologne a indiqué que quelques changements avaient dû être apportés à sa stratégie pour l'adapter aux exigences de Schengen (plan d'action Schengen, plan directeur SIS II et stratégie de gestion intégrée des frontières).
- **Gestion:** l'approche flexible des systèmes de gestion et de contrôle (programmation pluriannuelle et programmes indicatifs annuels, permettant une répartition flexible des ressources entre les projets avec une responsabilité étendue donnée aux États membres) a permis aux **États membres d'adapter rapidement leurs stratégies à l'évolution des besoins**. Compte tenu du calendrier serré, seule une telle flexibilité pouvait garantir un degré élevé de mise en œuvre de la facilité Schengen.

6.2. Efficacité de la mise en œuvre du programme

L'efficacité est une mesure de l'accomplissement des objectifs fixés permis par la mise en œuvre du programme et de l'impact concret de la facilité Schengen sur le secteur.

Les résultats les plus importants qui ont été mis en avant sont:

- l'intégration de tous les bénéficiaires dans l'espace Schengen;
- l'amélioration de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE (Pologne, Lituanie et Lettonie);
- l'intensification de la lutte contre l'immigration irrégulière.

¹⁷ Infrastructures aux frontières (premier tiret), équipement opérationnel hors systèmes informatiques (deuxième tiret), informatique (deuxième tiret), formation (troisième tiret), logistique et opérations (quatrième tiret).

¹⁸ Les principales insuffisances constatées étaient les suivantes: le manque d'infrastructures conformes aux critères de Schengen (absentes à certains endroits, obsolètes, ne respectant pas les exigences minimales) aux points de passage frontaliers et dans les bâtiments des services de police, des services consulaires ou des services des gardes-frontières; l'obsolescence des systèmes et infrastructures de réseau pour l'échange d'informations et de données (visas, empreintes digitales, inspection de véhicules, etc.); le manque de coopération institutionnelle (gardes-frontières, police, services consulaires et justice); Le manque de moyens de transport (bateaux, hélicoptères, véhicules adaptés aux conditions météorologiques hivernales) et de systèmes de radiocommunication; le manque de personnel en mesure d'appliquer les exigences de Schengen (compétences techniques et linguistiques).

L'efficacité de la mise en œuvre de la facilité Schengen transparaît également dans la manière dont l'accomplissement des cinq objectifs opérationnels a été autoévalué par les États membres, ces derniers ayant indiqué un niveau généralement élevé de satisfaction.

Tableau 3: Autoévaluation par les États membres de l'accomplissement des objectifs

	Slovénie	Pologne	Estonie	Slovaquie	Lituanie	Hongrie	Lettonie
Amélioration des vérifications aux frontières	5	4	5	3	5	4	4
Amélioration de la surveillance des frontières	5	4	4	4	5	4	4
Amélioration de la gestion des visas	4	4	4	3,5	5	4	4
Amélioration des systèmes informatiques	4	4	5	4,5	4	4	5
Renforcement de la formation et amélioration des compétences et du savoir-faire du personnel	5	Pas de note	5	4	5	5	4

Échelle de notation: 5—niveau de satisfaction le plus élevé, 1— niveau le plus bas

Ces notes doivent être interprétées avec prudence, car il s'agit d'autoévaluations se fondant sur des perceptions. L'autoévaluation de la République slovaque, par exemple, semble la plus négative, alors que le pays ne signale aucune difficulté. Il considère même que la performance des vérifications aux frontières s'est considérablement améliorée.

En termes d'efficacité financière, il convient de noter que le ratio dépenses réelles sur dépenses prévues est très élevé et se situe entre 90 % (Hongrie) et 100 % (Pologne¹⁹).

L'efficacité de la facilité Schengen peut également être mesurée à l'aune de son impact sur la gestion des frontières. Les principales estimations sont les suivantes:

- vérifications aux frontières:
 - réduction du temps d'attente en Slovénie et en Lituanie (jusqu'à 30 % de réduction, selon les estimations, grâce à la séparation des flux de voyageurs): séparation du trafic de voyageurs et du trafic de véhicules et équipements modernes pour inspecter et scanner les véhicules;
 - temps d'attente inchangé en Hongrie et en Lettonie mais avec un relèvement des normes de sécurité ou, dans certains cas, augmentation du temps d'attente en raison de contrôles de sécurité plus stricts (Lettonie);
 - entretiens de meilleure qualité avec les voyageurs grâce à la formation (en particulier la formation linguistique — Lettonie et Lituanie) et amélioration de la qualité des services aux voyageurs aux points de passage frontaliers (mais pas de statistiques ou d'enquêtes de satisfaction);

¹⁹ Voir la note de bas de page n° 8.

- rapidité accrue de l'échange d'informations grâce à de nouveaux systèmes d'information (Lettonie);
- amélioration de la surveillance des frontières grâce à une plus grande mobilité:
 - de nouveaux équipements de radio numérique, de nouveaux véhicules de patrouille routière et des effectifs accrus, permettant une augmentation de la capacité de réaction (Hongrie);
 - des moyens de transport immédiatement disponibles et plus performants (Estonie et Lettonie);
 - une plus grande capacité d'intervention dans des conditions exceptionnelles: de nuit (Hongrie et Slovaquie), l'hiver et dans des conditions météorologiques caractérisées par une visibilité réduite (Estonie, Slovaquie et Pologne);
 - une surveillance renforcée des frontières (Estonie): des radars supplémentaires, davantage de vidéosurveillance. Le nombre de faux documents et de véhicules volés détectés a par conséquent augmenté. Dans tous les États membres, à l'exception de la Lettonie, le nombre de personnes appréhendées tandis qu'elles tentaient de franchir illégalement une frontière extérieure de l'UE a diminué (jusqu'à 50 % de baisse en Pologne entre 2003 et 2007), ce recul s'expliquant par l'effet dissuasif du renforcement de la surveillance des frontières;
 - une meilleure détection des faux documents: efficacité fortement accrue des vérifications de première ligne et surtout de deuxième ligne grâce à de nouveaux appareils de détection (Pologne et Lituanie);
 - une meilleure couverture du réseau de radiolocalisation à la frontière verte (de 55 % à 100 % en Lettonie);
 - une meilleure qualité et une plus grande rapidité de la procédure de délivrance des visas grâce à de nouveaux équipements, à de nouveaux systèmes d'information et à la formation (Slovaquie, Lettonie et Lituanie), qui ont permis de rendre la gestion des visas plus rapide, plus sûre et plus uniforme (Lettonie); une amélioration des systèmes de contrôle de sécurité dans les consulats (Estonie et Lituanie);
 - une coopération efficace des gardes-frontières et de la police et une coordination opérationnelle renforcée (Lituanie);
- une augmentation du nombre d'arrestations de personnes recherchées par les services nationaux et internationaux grâce à des vérifications efficaces dans la base de données SIS (Pologne);
- un socle élargi de connaissances pour la prise de décision opérationnelle et une meilleure analyse de renseignements dans les services (Lituanie et République slovaque);
- la mise en place d'un solide système de formation, avec un système de formation des formateurs (République slovaque) et une formation linguistique pour les gardes-frontières (Lettonie).

Encadré 1: le système de surveillance des frontières de la Pologne

La portion de frontière située aux alentours de l'aire d'atterrissage pour hélicoptères des gardes-frontières à Huwniki (Voïvodie de Subcarpatie) constitue un exemple de capacité accrue de surveillance. L'achat d'hélicoptères au titre de la facilité Schengen a permis une inspection efficace de la frontière avec l'Ukraine et de celle avec la Biélorussie, avec une précision élevée grâce aux équipements installés sur les appareils (caméras infrarouge et projecteurs puissants). Si l'équipe hélicoptérée détecte un franchissement irrégulier de la frontière, l'équipe de gardes-frontières au sol peut intervenir en utilisant les véhicules tout-terrain achetés avec l'aide de la facilité Schengen. Cette méthode, rendue possible par les achats effectués au moyen de la facilité Schengen, a renforcé le niveau de sécurité aux frontières extérieures de l'UE.

Encadré 2: le système de radio numérique de la Slovénie

Le ministère de l'intérieur a mis en place un système de radio numérique (TETRA) pour améliorer l'efficacité de la coopération policière transfrontalière. L'équipement correspondant comprend 63 stations de base, trois commutateurs centraux et 2 160 terminaux radio.

Ce système de radio numérique a permis d'échanger des informations tant au niveau national qu'au niveau de Schengen, et de garantir la sécurité de ces échanges.

En vue d'évaluer l'efficacité de la facilité Schengen, un ensemble d'indicateurs a été sélectionné. Cependant, les informations fournies par les États membres ont été trop diverses pour permettre une comparaison exhaustive de ces données.

Tableau 4: indicateurs — nombre de voyageurs entrant dans l'espace Schengen ou en sortant

	Nombre de voyageurs entrant dans l'espace Schengen ou en sortant soumis à des vérifications aux frontières extérieures au moyen de nouvelles technologies de l'information (conformes aux critères de Schengen)
Estonie	2008 – 5 971 678 2009 – 6 593 361
Hongrie	En 2009, près de 33 millions de voyageurs ont été soumis à des vérifications aux frontières extérieures au moyen de nouveaux systèmes informatiques. Avant 2007, aucun voyageur ne faisait l'objet de vérifications, conformément aux exigences de Schengen.
Lettonie	100 % des voyageurs entrant dans l'espace Schengen ou en sortant ont été soumis à des vérifications au moyen de nouvelles technologies de l'information aux frontières nationales.
Lituanie	Tous les voyageurs de pays tiers franchissant la frontière extérieure sont soumis à des vérifications approfondies au moyen des nouveaux systèmes d'information (VSATIS et SIS). 2007 – 3 181 764 2008 – 2 266 999 2009 – 2 113 326 T1-T2 2010 – 1 183 542

Pologne	Données non disponibles.
République slovaque	2005 – 1 876 421 2006 – 2 498 308 2007 – 2 540 180
Slovénie	Tous les voyageurs franchissant la frontière extérieure sont soumis à des vérifications au moyen de nouvelles technologies de l'information, grâce au déploiement, à tous les points de passage frontaliers, d'équipements achetés au titre de la facilité Schengen.

Les États membres bénéficiaires ont fourni des informations diverses quant au nombre de faux documents ou de documents falsifiés détectés grâce aux nouvelles technologies de l'information.

Tableau 5: indicateurs — nombre de faux documents ou de documents falsifiés détectés

	Nombre de faux documents ou de documents falsifiés détectés grâce aux nouvelles technologies de l'information
Estonie	Année — Nombre de documents détectés 2006 – 63 2007 – 36 2007 – 44
Hongrie	Pas de données statistiques disponibles sur le nombre de documents faux/falsifiés détectés au moyen des nouvelles technologies de l'information. Des progrès sensibles ont néanmoins été constatés. Le nombre de falsifications détectées a augmenté de 22 % entre 2003 et 2008 alors que la longueur de la frontière extérieure a diminué de moitié.
Lettonie	100 % des documents sont contrôlés au moyen des nouvelles technologies et des nouveaux équipements achetés au titre de la facilité Schengen. Le nombre de faux documents détectés est passé de 71 en 2006 à 128 en 2010.
Lituanie	Le nombre de falsifications de haut niveau de documents de voyage détectées a augmenté. 2007 – 292 2008 – 131 2009 – 203 T1-T3 2010 – 233
Pologne	Données non disponibles.
République slovaque	Année — Nombre de cas 2005 – 11 documents de voyage. 2006 – 59 = 29 documents de voyage, 16 cachets, 10 autorisations de séjour, 4 visas. 2007 – 172 = 47 documents de voyage, 92 cachets, 21 autorisations de séjour,

	Nombre de faux documents ou de documents falsifiés détectés grâce aux nouvelles technologies de l'information
	10 visas, 2 permis de conduire.
Slovénie	Tous les documents faux ou falsifiés ont été détectés au moyen des nouveaux équipements achetés au titre de la facilité Schengen.

Tous les États membres, à l'exception de la Lettonie, ont constaté une **diminution du nombre d'immigrants irréguliers appréhendés**. Ce fait s'explique par l'effet dissuasif des nouveaux équipements et par l'efficacité accrue de la gestion du contrôle des frontières. Les États membres ont souligné que ce renforcement de la frontière extérieure orientale avait entraîné un déplacement des routes de l'immigration irrégulière. La Lettonie considère également qu'il s'agit d'une réussite liée à l'efficacité des nouveaux équipements et au renforcement de la capacité des effectifs.

Tableau 6: nombre d'entrées illégales détectées

	Nombre d'entrées illégales détectées
Estonie	Franchissements irréguliers des frontières: 2003 – 168 entrées 2004 – 160 entrées 2005 – 135 entrées 2006 – 123 entrées 2007 – 113 entrées 2008 – 101 entrées
Hongrie	Le nombre de personnes appréhendées alors qu'elles franchissaient la frontière verte démontre l'efficacité accrue du contrôle des frontières. En 2003, 6 455 personnes ont été appréhendées; ce nombre a diminué de 30 % pour s'établir à 4 502 alors que la longueur de la frontière extérieure a diminué de moitié.
Lettonie	Le nombre d'entrées irrégulières détectées est passé de 23 en 2006 à 49 en 2010.
Lituanie	Des mesures préventives et l'amélioration des contrôles aux frontières ont conduit à une diminution du nombre d'entrées illégales. Nombre de migrants irréguliers placés en rétention: 1 311 (2007); 1 234 (2008); 1 214 (2009).
Pologne	Le nombre de personnes appréhendées alors qu'elles franchissaient illégalement la frontière orientale a sensiblement diminué (de 203 en 2003 à 93 en 2007 dans trois divisions de gardes-frontières à la frontière orientale) du fait d'une meilleure protection de la frontière extérieure, qui décourage l'immigration irrégulière.

République slovaque	Franchissements illégaux des frontières: 2005 – 341 migrants placés en rétention 2006 – 352 migrants placés en rétention 2007 – 400 migrants placés en rétention
Slovénie	Avant la mise en œuvre de la facilité Schengen, il n'y avait pas d'activités de surveillance pendant la nuit et/ou pendant les heures de faible luminosité. L'achat de nouveaux équipements de surveillance nocturne, notamment de caméras thermiques mobiles et portatives et de lunettes de vision nocturne, a permis de combler cette lacune. Cette amélioration a entraîné une diminution générale du nombre de migrants irréguliers.

6.3. Efficacité de la mise en œuvre du programme

L'efficacité de la mise en œuvre du programme peut être mesurée selon deux approches. La première porte sur la mise en œuvre elle-même. La deuxième évalue son impact sur la gestion des frontières.

Les États membres ont toutefois fourni des **données très diverses** en ce qui concerne les coûts de gestion et les impacts mesurés pour chacun des six objectifs. Par conséquent, seules des tendances générales ont pu être dégagées²⁰.

Les principales conclusions communes sont les suivantes:

- **Gestion:** la gestion de la facilité Schengen a été considérée comme présentant un **très bon rapport coût-efficacité** car l'objectif de rejoindre l'espace Schengen a pu être réalisé dans un délai limité moyennant un coût de gestion relativement faible. Ce coût a représenté entre 0,4 % et 1,7 % des dotations totales respectives de la Lituanie, de la Slovénie, de la Lettonie et de la Hongrie, d'après les estimations de ces pays. La Pologne et la Slovénie ont trouvé la gestion de la facilité Schengen comparable à celle d'autres programmes similaires, tandis que la Lituanie a estimé qu'elle présentait un bien meilleur rapport coût-efficacité (coûts de gestion de 0,4 % contre 1,7 % pour le Fonds pour les frontières extérieures)²¹. La Pologne a estimé que la charge administrative avait été réduite au minimum, tandis que la Lettonie l'a jugée excessive (en particulier pour l'établissement de rapports).
- **Coopération institutionnelle:** la Lituanie, la Lettonie et la Hongrie se sont félicitées de la coopération accrue entre les instances chargées de la gestion des frontières et de la lutte contre l'immigration irrégulière, grâce à l'intégration de mesures, d'infrastructures et d'équipements. La gestion commune de projets a également renforcé les capacités de ces instances et a **accru l'efficacité de programmes similaires ultérieurs**, notamment du Fonds pour les frontières extérieures et du Fonds pour le retour. Il n'a pas été fait état d'une augmentation de la coopération

²⁰ La plupart des chiffres, en particulier les pourcentages, ont été fournis par les États membres sans précisions quant à la période couverte et sans délimitation exacte du champ de l'activité.

²¹ Ce faible pourcentage des coûts de gestion doit être interprété avec prudence, car comme l'indique la Lettonie, la plupart des États membres se sont servis de leur budget national pour couvrir ces coûts, qui ne sont donc pas pris en compte.

internationale, mis à part l'échange d'informations au moyen des nouveaux systèmes d'information (SIS et VIS).

- **Impact sur les dépenses:** tous les États membres ont constaté un **impact important sur le budget de la surveillance des frontières**. Cet impact s'explique par des coûts de maintenance supplémentaires (nouveaux équipements plus sophistiqués et expiration de la période de garantie), des salaires plus élevés (Slovénie) et une formation plus coûteuse (Lettonie)²². La Lettonie souligne les risques entourant ces équipements dans un contexte de crise économique et de restrictions budgétaires. À partir de 2008, la Slovénie a imputé ces coûts sur sa dotation au titre du Fonds pour les frontières extérieures.
- **Efficacité du programme:** un effet secondaire de la facilité Schengen a été observé en Slovénie, en Lettonie et en Hongrie. Ces trois États membres ont indiqué que les dépenses engagées au titre de cet instrument s'étaient généralement situées à un niveau supérieur aux prix du marché. Les explications suivantes ont été fournies: de petits marchés stimulés par un afflux d'argent sur une courte période de temps, de gros contrats (en particulier en Lituanie) entraînant une concurrence réduite, un boom économique et de l'inflation (Lettonie et Slovénie).

²²

Il est intéressant de noter qu'en Lituanie, le budget de l'État pour les actions relatives aux frontières a été réduit en 2003 en anticipation des fonds supplémentaires qu'apporterait la facilité Schengen.

La Lettonie a mis en œuvre différents projets pour améliorer divers aspects de sa gestion des visas, par l'intermédiaire de l'Office de la citoyenneté et de l'immigration et du ministère des affaires étrangères:

- Au total, 33 représentations diplomatiques et consulaires ont été pourvues d'équipements informatiques et de transmission des données qui leur permettent d'accéder aux systèmes VIS, SIS II et VISION. L'accès à ces systèmes a permis d'accélérer la prise de décision et la délivrance des visas.
- Les locaux des ambassades et des consulats ont été modernisés afin de créer un environnement sûr pour la délivrance de visas Schengen (entrées/sorties distinctes pour le personnel consulaire, guichets pourvus d'écrans en verre de sécurité, séparation de la salle d'attente et des guichets et détecteurs portatifs pour le contrôle des visiteurs); ces modernisations répondaient aux exigences et aux normes de sécurité des instructions consulaires communes et du catalogue de recommandations pour l'application correcte de l'acquis de Schengen et des meilleures pratiques: délivrance des visas²³.
- L'Office letton de la citoyenneté et de l'immigration a été équipé de nouveaux serveurs permettant un stockage sécurisé (accès aux données réservé aux organismes habilités) et un accès continu à divers registres (registre de la population, registre des invitations, registre des permis de travail, registre des titres de séjour, registre des visas et liste noire de personnes non admissibles sur le territoire); ce nouveau système est conforme aux exigences de l'UE et au système national d'information sur les visas pour la protection, le stockage et le traitement des données personnelles de 1,1 million de personnes.

²³ Note du Secrétariat général au Groupe «Évaluation de Schengen» (6183/03, 7.2.2003)

Encadré 4: projets estoniens correspondant à l'objectif «amélioration des vérifications aux frontières»

La direction des gardes-frontières a équipé le centre d'examen des documents de voyage et ses postes-frontières de nouvelles technologies pour l'examen et le marquage des documents présentés par les étrangers:

- Le centre d'examen des documents de voyage a été équipé d'un comparateur vidéo spectral (VSC 5000) qui permet aux experts d'effectuer des contrôles documentaires adéquats, d'examiner les documents à la lumière ultraviolette et de réaliser ainsi un examen complet des documents. Des descriptions de documents et de falsifications ont été utilisées lors de formations professionnelles et internes sur le contrôle de documents et pour l'échange interne et international d'informations.

Les postes-frontières disposent désormais de cachets appropriés conformément aux exigences de Schengen.

Encadré 5: projets slovènes correspondant à l'objectif «amélioration des vérifications aux frontières»

Le ministère de l'administration publique avait prévu de construire ou de moderniser 24 points de passage frontaliers et de réaliser sept activités (achat de terrains, acquisition de terrains, préparation de documentation, construction d'infrastructures et de nouvelles installations, achat d'équipements et recrutement d'ingénieurs). Il a cependant dû apporter d'importantes modifications à son programme indicatif lorsqu'il est apparu que certains projets tomberaient en dehors de la période d'admissibilité. La portée de 14 des mesures a ainsi été réduite et l'une des mesures a été entièrement abandonnée. Les deux principales raisons pour lesquelles le ministère de l'administration publique a exclu des actions de la facilité Schengen sont les suivantes:

- des retards dans la signature de contrats, qui ont eu pour conséquence que les projets sont tombés en dehors de la période d'admissibilité;
- des marchés publics n'ont pas été publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* en raison d'une mauvaise estimation du coût des travaux avant l'ouverture des appels d'offres.

Toutes les mesures et les activités ont néanmoins été menées à bien, les activités exclues ayant été financées par le budget national.

Tableau 7: impact sur les dépenses globales de gestion des frontières

EE	LT	PL	SI	SK	LV	HU
+40 % (2003-2008)	+71 % (2003-2008)	+17 % (2002-2008)	Environ 30 % (période non indiquée)	+40 % (2003-2008)	Augmentation (Pas de données)	+20 % (estimation) (2002-2009)

6.4. Complémentarité

Les États membres bénéficiaires ont chacun considéré la question de la complémentarité sous un angle très différent. Alors que la République slovaque et la Lituanie se sont contentées d'indiquer que les mesures au titre de la facilité Schengen avaient été coordonnées avec le

programme Phare et avec la facilité transitoire, les autres pays se sont penchés sur la question de façon très détaillée, en particulier sur deux aspects principaux:

- Gestion: dans cinq États membres, le coordonnateur de l'aide pour Phare, la facilité transitoire, le mécanisme financier norvégien et le mécanisme financier de l'EEE a également été chargé de la facilité Schengen. Cette organisation a grandement facilité la coordination de la gestion et de l'allocation des fonds.
- Secteurs d'investissement: la complémentarité dans les secteurs d'investissement doit être évaluée au travers des stratégies nationales pour la réalisation des objectifs du plan d'action Schengen national. À cet égard, tous les fonds de l'UE et les autres sources de financement ont été utilisés pour répondre aux besoins et insuffisances recensés.

L'Estonie, la Pologne, la Lettonie et la Hongrie ont eu recours aux programmes Phare, aux fonds pour la coopération transfrontalière (la Pologne uniquement), au mécanisme financier norvégien et à la facilité transitoire pour compléter les activités de la facilité Schengen (modernisation et acquisition de leurs équipements de gestion des frontières, de leurs systèmes informatiques et de leurs infrastructures) conformément à la stratégie de leur plan d'action Schengen. La Pologne a également bénéficié de fonds Phare pour soutenir sa stratégie de gestion intégrée des frontières.

En Slovénie, les programmes Phare 1999-2003 sont considérés comme les prédécesseurs de la facilité Schengen pour l'acquisition d'équipements et de systèmes d'information (SIS) actualisés et améliorés dans le domaine de la gestion des frontières, de la justice et des affaires intérieures. Les fonds de la facilité transitoire ont été consacrés au renforcement des institutions et à l'assistance administrative et juridique pour la transposition de l'acquis de Schengen. Par ailleurs, la Slovénie a décidé de ne pas utiliser les fonds du mécanisme norvégien et du mécanisme de l'EEE.

Encadré 6: le système de transmission des données de la Pologne dans le cadre de l'objectif «amélioration des systèmes informatiques»

La direction centrale des gardes-frontières a mis au point un vaste projet de modernisation du réseau informatique des gardes-frontières. L'objectif était de relier divers systèmes de base de données tels que le SIS/SIS II par l'intermédiaire d'un nœud central garantissant un accès aisé aux unités de police de tous niveaux. Cette amélioration permet également d'assurer la circulation des informations entre les systèmes centraux SIS II et VIS et les systèmes secondaires des utilisateurs institutionnels ainsi que le bureau SIRENE en Pologne.

Le système informatique des gardes-frontières a été mis en adéquation avec les exigences de Schengen, ce qui a permis d'améliorer la circulation des informations (y compris SIS). La mise en œuvre de ce projet de modernisation informatique a relevé le niveau de protection aux frontières extérieures de l'UE. Le nouveau système informatique de la Pologne a ainsi permis de réduire le nombre d'expulsions d'étrangers et le nombre de tentatives de franchissement illégal de la frontière nationale.

Certains volets de ce projet de grande ampleur de la facilité Schengen s'inscrivaient dans la continuité de projets Phare, notamment de programmes Phare nationaux et de programmes de coopération transfrontalière, par exemple le projet PNP 2002. La préparation de l'infrastructure informatique à la coopération avec le SIS a permis de réussir la mise en œuvre de projets de la facilité Schengen à la direction centrale de la police. Le projet se poursuit

dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures.

La Hongrie a mentionné d'autres instruments de l'UE comme TAIEX, les programmes Périclès et Hercule II, soutenus par l'OLAF, et les projets Argo. Mais surtout, la Hongrie a également envisagé une complémentarité avec des programmes ultérieurs pour répondre aux besoins n'ayant pu être satisfaits par la facilité Schengen: Sécurité et protection des libertés 2007-2013, le Fonds pour les frontières extérieures, le plan de développement «Nouvelle Hongrie», le programme de coopération territoriale européenne et les cinquième (gare ferroviaire d'Eperjeske) et septième (port fluvial de Mohács) corridors paneuropéens.

7. Continuité avec le Fonds pour les frontières extérieures²⁴

De l'avis de tous les États membres, **la continuité entre la facilité Schengen et le Fonds pour les frontières extérieures est évidente, tant en ce qui concerne la gestion que les domaines couverts.** Tous les États membres ont indiqué que les systèmes de gestion, de contrôle et de suivi mis en place pour la facilité Schengen avaient été utilisés pour concevoir les systèmes correspondants du Fonds pour les frontières extérieures. La plupart des États membres (Pologne, Estonie, Lituanie, Lettonie et Hongrie) ont décidé de préserver cette mémoire institutionnelle et cette culture organisationnelle en conservant les mêmes autorités et les mêmes responsabilités. La Slovénie²⁵ et la République slovaque²⁶ ont en revanche choisi d'en changer.

L'Estonie et la Pologne ont mis en avant leurs capacités accrues de planification stratégique (affectation des ressources et plan d'utilisation) et d'organisation et de gestion des procédures de marchés publics, qui ont permis une utilisation plus efficace de l'aide (Estonie). La Lituanie a souligné que la bonne coopération interinstitutionnelle instaurée avec la facilité Schengen se poursuivait dans le cadre de la gestion du Fonds pour les frontières extérieures.

En ce qui concerne les activités, la continuité est encore plus concrète pour la Lituanie, qui a indiqué que le programme annuel 2007 dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures avait permis d'exécuter des mesures qui n'avaient pas pu l'être dans le cadre de la facilité Schengen. Les pays bénéficiaires ont pour la plupart admis que les équipements modernes achetés au titre de la facilité Schengen généraient des coûts de maintenance élevés, et qu'ils utilisaient donc des ressources du Fonds pour les frontières extérieures pour les couvrir. Les

²⁴ Le Fonds pour les frontières extérieures couvre la période 2007-2013. Au total, 23 États membres participent à ce fonds. L'objectif général est d'aider les États membres à assurer un contrôle efficace, de haut niveau et uniforme aux frontières extérieures et de contribuer au développement d'une politique commune des visas.

²⁵ Le ministère de l'intérieur a été désigné comme autorité responsable à la place du ministère des finances. Ce dernier est devenu l'autorité de certification.

²⁶ La responsabilité de la gestion des instruments financiers 2007-2013 a été transférée, au sein du ministère de l'intérieur, du bureau de coopération policière internationale du présidium de la police au département de l'aide extérieure. Depuis 2006, le département de l'aide extérieure du ministère de l'intérieur a été renforcé (augmentation des effectifs et réduction des mouvements de personnel) et a commencé à remplir sa mission d'orientation méthodologique auprès de tous les organes ministériels (bénéficiaires) en ce qui concerne les fonds de l'UE (mieux faire connaître les fonds de l'UE au sein des organes ministériels, transmettre aux personnes de contact les appels à propositions les concernant, programmation des fonds, établissement de rapports sur les fonds, etc.). La mémoire institutionnelle a été préservée, car le personnel du bureau de coopération policière internationale qui avait été associé à la gestion de la facilité Schengen a participé au transfert des capacités et du savoir-faire administratifs et organisationnels.

systèmes informatiques, en particulier le SIS II, constituent également un domaine dans lequel le soutien de l'UE se poursuit. La Hongrie mentionne également la nécessité de réitérer et d'actualiser les activités de formation.

8. Conclusions

La facilité Schengen a globalement été une réussite, car elle a aidé de manière décisive les sept États membres concernés à satisfaire aux exigences de Schengen dans un délai limité et à rejoindre l'espace Schengen le 1^{er} décembre 2007. L'utilisation des fonds de l'UE est un indicateur attestant la mise en place de bons mécanismes de gestion, ce qui a été confirmé par les États membres, qui ont reconnu qu'ils n'auraient pas été en mesure de rejoindre l'espace Schengen dans un délai aussi court sans l'aide de la facilité Schengen.

La raison principale de ce succès réside dans la structure spécifique du programme, fondée sur des programmes indicatifs annuels non contraignants sur le plan financier. En attribuant des responsabilités étendues aux États membres en matière d'affectation et de réaffectation des fonds, ce système s'est révélé à la fois flexible et efficace.

Conformément aux objectifs définis à l'article 35 de l'acte d'adhésion, la facilité Schengen a principalement été utilisée pour les investissements dans les infrastructures, les moyens de transport et les systèmes informatiques aux frontières terrestres et aéroportuaires. Cet instrument a complété les efforts nationaux déployés pour gérer efficacement les frontières extérieures et lutter contre les entrées illégales dans l'espace Schengen.

Il existe un lien évident entre la facilité Schengen et le Fonds pour les frontières extérieures. Le Fonds pour les frontières extérieures, qui s'appuie sur les réalisations stratégiques de la facilité Schengen et sur ses résultats en matière de gestion, est largement considéré par les pays bénéficiaires de la facilité Schengen comme un moyen de poursuivre et, pour certains d'entre eux, de compléter les activités menées dans le cadre de la facilité Schengen. De ce fait, la plupart des États membres bénéficiaires ont conservé des structures de gestion analogues à celles qui avaient été mises en place pour la facilité Schengen.

Le taux élevé d'utilisation des fonds de l'UE et la gestion financière efficace attestent la réussite de la mise en œuvre de la facilité Schengen. Le taux d'utilisation des fonds de l'UE a été compris entre 90 % et 100 %. Dans l'ensemble, les ressources disponibles ont été utilisées d'une manière adéquate et les corrections financières appliquées ont été limitées.

Enfin, la facilité Schengen pour la Roumanie et la Bulgarie (2007-2009)²⁷ a été créée sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la facilité Schengen (2004-2006), et un dispositif de gestion semblable sera envisagé pour la facilité temporaire similaire prévue par l'acte d'adhésion de la Croatie²⁸.

²⁷ Article 32 du protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, JO L 157 du 21.6.2005, p. 39.

²⁸ Article 31 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 112 du 24.4.2012, p. 29.