



Bruxelles, le 6.9.2017
COM(2017) 467 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**CINQUIÈME RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

1. LE CORPS EUROPÉEN DE GARDE-FRONTIÈRES ET DE GARDE-CÔTES – MISE EN PLACE D’UNE GESTION EUROPÉENNE INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES

La protection effective des frontières extérieures de l’Union européenne demeure l’élément essentiel pour le fonctionnement normal de l’espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures et pour la mise en œuvre de l’agenda européen en matière de migration. Depuis l’entrée en vigueur du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après le «règlement») il y a onze mois, des efforts continus ont été déployés en vue de sa mise en œuvre rapide, en particulier pour rendre l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après l’«Agence») pleinement opérationnelle dans les meilleurs délais. À cette fin, la Commission rend régulièrement compte des progrès réalisés.

Le présent rapport fait le point sur les progrès réalisés depuis juin 2017. Eu égard aux progrès accomplis, il rappelle les mesures clés que l’Agence, la Commission et les États membres doivent encore prendre dans les prochains mois.

Les recommandations visant à remédier aux points de vulnérabilité recensés dans plusieurs États Schengen¹ ont été adressées à ces derniers, qui ont présenté leurs plans d’action en conséquence.

L’Agence a continué à procéder à des exercices de simulation et à des évaluations des menaces émergentes, afin d’aider les États Schengen à recenser les points de vulnérabilité liés à des défis futurs possibles ou déjà émergents aux frontières extérieures.

L’Agence a mené des opérations conjointes le long des principales routes migratoires, notamment en Méditerranée centrale, en Méditerranée orientale et, plus loin, sur la route des Balkans occidentaux. Ainsi que cela a été indiqué dans le précédent rapport, l’Agence a également lancé deux nouvelles opérations conjointes afin de faire face aux flux migratoires clandestins sur la route de la Méditerranée occidentale. Ces dernières répondent à l’augmentation récente de la migration irrégulière le long de cette route et contribuent à lutter contre ce phénomène.

2. APPUI OPÉRATIONNEL AUX ÉTATS MEMBRES

L’Agence continue d’apporter aux États membres un appui opérationnel sur le terrain en matière de gestion des frontières, en déployant plus de 1 700 garde-frontières et autres agents compétents sur différents tronçons des frontières extérieures de l’UE. Les précédents rapports ont décelé des insuffisances dans le déploiement qui continuent à subsister. Les lacunes sont en partie comblées grâce aux moyens et aux garde-frontières déployés par les États membres hôtes et cofinancés par l’Agence. Toutefois, les contributions des États membres sont nécessaires pour renforcer de manière efficace et durable la capacité globale des États membres hôtes à exercer une protection efficace sur leurs tronçons des frontières extérieures de l’UE.

2.1. Déploiement dans les États membres situés en première ligne

Grèce

L’Agence met en œuvre trois opérations distinctes en Grèce. L’opération conjointe Poséidon en mer Égée apporte un appui à la Grèce en ce qui concerne le contrôle aux frontières et la

¹ Aux fins du présent rapport, le terme «États Schengen» désigne les États membres et les pays tiers qui sont liés par le règlement ou qui le mettent en œuvre à un autre titre dans leur droit national.

mise en œuvre de l'approche dite des «hotspots» (points d'enregistrement et zones d'urgence migratoire) dans les îles de la mer Égée ainsi que de la déclaration UE-Turquie.

888 agents sont déployés par l'Agence dans le cadre de l'opération conjointe Poséidon, y compris pour soutenir les activités de réadmission, tandis que 280 agents de sécurité, faisant l'objet d'un cofinancement de l'Agence, sont déployés par la police grecque. Ces chiffres englobent des experts chargés d'aider à la mise en œuvre de l'approche dite des «hotspots» ainsi que les membres d'équipage des moyens déployés et le personnel chargé de la coordination. Sont également inclus dans ce déploiement 3 patrouilleurs de haute mer, 4 navires de patrouille côtière, 12 bateaux de patrouille côtière, 1 aéronef à voilure fixe, 2 hélicoptères, 16 voitures de patrouille, 4 autobus, 4 véhicules équipés d'une caméra thermique et 4 bureaux mobiles.

En outre, l'Agence offre un appui à la Grèce pour ses activités de contrôle aux frontières, au moyen des opérations conjointes Activités opérationnelles flexibles et Points focaux, dans le cadre desquelles 52 agents au total, soutenus par 1 camionnette équipée d'une caméra thermique, 13 voitures de patrouille, 1 détecteur de battements de cœur et 2 caméras intelligentes, sont actuellement déployés aux frontières terrestres de la Grèce avec la Turquie, l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, mais aussi en recourant à des opérations aériennes pertinentes. L'activité opérationnelle dans le nord de la Grèce améliore la surveillance des frontières et empêche les mouvements secondaires irréguliers, ce qui renforce encore l'action menée par l'UE en réponse aux défis posés sur la route des Balkans occidentaux.

Le déploiement actuel à la frontière terrestre de la Grèce avec l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine consiste en 31 agents (équipés de 2 caméras intelligentes et de 10 voitures de patrouille) et il manque toujours 35 agents jusqu'à la mi-septembre, puis 37 jusqu'à la mi-octobre.

Italie

Dans le cadre de l'opération conjointe Triton, déployée en Italie et en Méditerranée centrale, l'Agence a déployé 407 agents, y compris les membres d'équipage des moyens déployés, le personnel de coordination et des experts chargés d'aider à la mise en œuvre de l'approche dite des «hotspots». Le déploiement est assuré au moyen de 3 aéronefs, 3 hélicoptères, 2 patrouilleurs de haute mer, 6 navires de patrouille côtière, 1 bateau de patrouille côtière et 12 bureaux mobiles.

Bulgarie

L'Agence continue d'aider la Bulgarie à contrôler les frontières terrestres, ainsi qu'à empêcher les mouvements secondaires irréguliers. Cet appui est assuré au moyen des opérations conjointes Activités opérationnelles flexibles et Points focaux aux frontières terrestres de la Bulgarie avec la Turquie et avec la Serbie, mais aussi d'opérations aériennes pertinentes. Le déploiement actuel comprend 126 agents (y compris les membres d'équipage des moyens déployés), soutenus par 6 véhicules équipés d'une caméra thermique, 38 voitures de patrouille, 1 détecteur de CO₂, 39 caméras intelligentes et 3 bureaux mobiles.

Espagne

L'Agence met actuellement en œuvre trois opérations conjointes pour aider les autorités espagnoles, en soutenant les activités opérationnelles coordonnées aux frontières maritimes extérieures de la région de la Méditerranée occidentale et de la région de l'océan Atlantique (à proximité des îles Canaries) afin de contrôler les flux migratoires clandestins vers l'UE et de lutter contre la criminalité transfrontière. L'opération conjointe Indalo 2017 est mise en œuvre

depuis mai 2017 et les opérations conjointes Minerva et Hera ont en outre été lancées en août 2017. Le déploiement actuel en Espagne comprend, pour les opérations maritimes, 193 agents (y compris les membres d'équipage des moyens déployés, le personnel de coordination et les équipes de débriefing), soutenus par 2 aéronefs, 1 patrouilleur de haute mer et 1 bateau de patrouille côtière.

Balkans occidentaux

44 agents sont actuellement déployés dans d'autres États membres afin de contribuer à la gestion des frontières dans la région des Balkans occidentaux. Les déploiements les plus importants sont réalisés dans le cadre des opérations conjointes Activités opérationnelles flexibles, aux frontières terrestres de la Croatie et de la Hongrie avec la Serbie, ainsi que Points focaux et Points de coordination, aux frontières terrestres entre les États membres et les pays des Balkans occidentaux, respectivement. En outre, 11 agents sont déployés à l'aéroport de Tirana afin d'appuyer et de conseiller les autorités locales dans le cadre des vérifications aux frontières. Ils sont soutenus par 4 voitures de patrouille.

2.2. Mise en commun de ressources et constitution des moyens propres de l'Agence en vue de fournir un appui opérationnel

Dans ses deux derniers rapports, la Commission a souligné l'importance d'élaborer une stratégie globale de développement des capacités propres de l'Agence, notamment pour permettre à celle-ci de tirer pleinement parti de 10 millions d'EUR par an (soit 40 millions d'EUR au total pour la période 2017-2020), qu'elle consacrera à l'acquisition de ses propres équipements, en particulier du matériel de petite et moyenne taille. Après la première discussion, lors de la réunion en juin, l'Agence présentera au conseil d'administration les 26 et 27 septembre 2017, en vue de son adoption par celui-ci, la stratégie globale prenant en compte différentes options possibles (à savoir achat, location, leasing, déploiements à long terme) et la façon de les maintenir opérationnelles après acquisition.

Toute acquisition et tout leasing d'équipements entraînant des coûts importants pour l'Agence doivent être précédés d'une analyse approfondie des besoins et du rapport coûts/avantages et, par conséquent, toute dépense de ce type doit être prévue dans le budget de l'Agence.

Cette stratégie relative aux capacités propres de l'Agence devrait donc également définir les modalités selon lesquelles l'Agence doit accroître ses équipements techniques dans une perspective de long terme, et être accompagnée d'une évaluation correspondante des incidences potentielles, tant en ce qui concerne la dépendance de l'Agence vis-à-vis des États membres, selon que ceux-ci se montrent plus ou moins disposés à déployer des équipements, que du point de vue de l'évolution du budget de l'Agence dans les prochaines années. Tout cela s'entend sans préjudice de l'analyse approfondie des besoins et du rapport coûts/avantages en ce qui concerne l'achat concret d'équipements par l'Agence.

Grâce à une telle stratégie globale relative aux capacités propres de l'Agence, la Commission serait en mesure d'estimer les ressources financières nécessaires.

Prochaines étapes

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait:

- *étant donné que les lacunes et insuffisances persistent, intensifier ses efforts pour obtenir les contributions nécessaires aux opérations en cours, en priorité dans le cadre de contacts bilatéraux avec les États membres;*
- *veiller à l'adoption rapide par le conseil d'administration, lors de sa réunion de septembre 2017, de la stratégie globale définissant les modalités selon lesquelles les*

capacités propres de l'Agence seront accrues et utilisées pendant la période 2017-2020 et fixer des objectifs stratégiques en ce qui concerne les équipements pertinents nécessaires au titre du cadre financier pluriannuel après 2020.

Les États membres devraient:

- *étant donné que les lacunes et insuffisances persistent, veiller à ce que les ressources convenues soient mises à la disposition de l'Agence pour le déroulement des opérations et pour les réserves obligatoires;*
- *mettre à disposition immédiate les ressources nécessaires sur la base des insuffisances actuellement recensées telles qu'indiquées à l'annexe I.*

3. PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES PRIORITAIRES

3.1. Renforcer les capacités de réaction rapide de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, notamment par la mise en commun obligatoire de ressources

Réserve de réaction rapide

Alors que la pleine disponibilité de plus de 1 500 garde-frontières et autres agents est confirmée depuis le 7 décembre 2016, seuls des progrès partiels ont été réalisés en ce qui concerne deux problèmes déjà signalés dans le rapport de juin, si bien que le bon état de préparation de la réserve de réaction rapide en est toujours compromis:

1) désignation des garde-frontières

L'obligation de désigner les garde-frontières est clairement énoncée à l'article 20, paragraphe 4, du règlement. L'Agence a besoin de connaître les noms des agents pour garantir la qualité de la réserve en vérifiant que les garde-frontières désignés correspondent aux profils définis et en s'assurant qu'ils reçoivent une formation suffisante avant de participer aux activités opérationnelles. Malgré les invitations pressantes du précédent rapport à achever le processus de nomination avant la fin du mois de juin 2017, seuls cinq États Schengen supplémentaires (Autriche, Bulgarie, Croatie, Hongrie et Malte) ont fourni un nombre de noms d'experts correspondant ou supérieur à leurs contributions respectives prévues à l'annexe I du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Ce n'est le cas, au total, que de quinze États Schengen (Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Suisse et, partiellement, Allemagne).

Lors de la réunion du conseil d'administration des 13 et 14 juin 2017, l'Agence a présenté un document de réflexion prévoyant diverses options pour la désignation d'experts à la réserve de réaction rapide, qui répondait également aux préoccupations exprimées par les États membres en ce qui concerne la nécessité d'identifier les experts individuels faisant partie de leur contribution à la réserve. Toutefois, alors que la solution proposée, qui permettait aux États membres de désigner un nombre requis d'experts ainsi que des remplaçants supplémentaires, a été bien accueillie par la majorité des États membres, les discussions n'ont pas abouti.

La question figurera de nouveau à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil d'administration, les 26 et 27 septembre 2017. La discussion sera précédée d'un atelier technique, le 14 septembre 2017, afin de permettre à l'Agence de procéder, avec les États membres, à un examen complet de la composition et du fonctionnement de la réserve de réaction rapide et de préparer des décisions en vue de la réunion du conseil d'administration.

La Commission invite l'Agence et les États membres à remédier rapidement à ce problème très important qui reste en suspens. À cette fin, le 12 juillet 2017, le commissaire Avramopoulos a adressé aux ministres de l'intérieur de tous les États membres une lettre qui soulignait que la non-désignation des garde-frontières demeure très préoccupante et compromet la bonne entrée en opération de la réserve de réaction rapide, et invitait à désigner les garde-frontières conformément à l'article 20 du règlement.

2) harmonisation des profils

Depuis le dernier rapport, à la suite de contacts bilatéraux permanents entre l'Agence et les États membres, le nombre d'experts proposés par les États membres par profil s'est rapproché des seuils fixés par la décision d'exécution pertinente du conseil d'administration. Alors que les propositions concernant certains profils continuent de dépasser légèrement le niveau fixé, certains déficits ont été réduits, notamment pour les experts en matière d'enregistrement et de relevé d'empreintes digitales (de 137 à 29) ainsi que, dans une moindre mesure, pour les experts du filtrage (de 38 à 23).

Le manque d'harmonisation qui subsiste entre les profils souligne encore la nécessité de procéder à la nomination à part entière d'experts individuels, en permettant à l'Agence de vérifier le respect des profils recherchés mais aussi de veiller à ce que les seuils globaux soient atteints pour chaque profil, comme convenu par le conseil d'administration. L'ajustement final et l'harmonisation entre les effectifs requis et les effectifs proposés sont en cours.

Ce problème devrait également être examiné lors de l'atelier technique du 14 septembre.

Parc d'équipements de réaction rapide

Comme l'indiquent les précédents rapports, l'Agence a de nouveau demandé aux États membres de prendre les engagements nécessaires lors de la réunion du réseau des ressources communes, les 5 et 6 juillet 2017. Cependant, à la fin du mois d'août 2017, aucun nouvel engagement supplémentaire n'avait été pris pour les bateaux de patrouille côtière, les patrouilleurs de haute mer et les véhicules équipés d'une caméra thermique, laissant toujours subsister des insuffisances considérables. La situation n'a donc pas changé depuis la précédente réunion du réseau des ressources communes des 25 et 26 avril 2017, mentionnée dans le précédent rapport. Cela signifie en pratique que depuis avril 2017, le parc d'équipements continue d'être approvisionné par 14 États membres seulement (Autriche, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Allemagne, Finlande, Hongrie, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie). Ce problème doit également être examiné lors de l'atelier technique spécial du 14 septembre, puis lors de la réunion suivante du conseil d'administration.

Organiser et garantir la pleine disponibilité des ressources humaines et des équipements au moyen de la réserve de réaction rapide et du parc d'équipements de réaction rapide constituent un préalable au renforcement du contrôle aux frontières extérieures chaque fois qu'une réaction immédiate est nécessaire. Si aucune solution technique n'est trouvée en ce qui concerne les problèmes en suspens qui compromettent la bonne entrée en opération des réserves, la Commission, en collaboration avec l'Agence, examinera les prochaines étapes qui pourraient être mises en œuvre pour s'assurer que le parc d'équipements de réaction rapide dispose des équipements nécessaires.

Exercice de réaction rapide

Ainsi que le précédent rapport y invitait, l'Agence organisera prochainement, avant la fin du mois d'octobre 2017, un exercice visant à vérifier l'état de préparation et l'efficacité du

déploiement obligatoire à partir des réserves de réaction rapide en cas d'intervention rapide aux frontières.

Cet exercice permettra à l'Agence de tester l'application du mécanisme de réaction rapide, et en particulier la capacité de l'Agence à répartir correctement les besoins entre les États membres et à obtenir leurs contributions respectives. Conformément à la demande ciblée, chaque État membre sera appelé à vérifier la disponibilité des garde-frontières et des ressources techniques déclarés en vue de la constitution des réserves de réaction rapide.

Prochaines étapes

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait:

- *étant donné que le parc d'équipements de réaction rapide continue de n'être approvisionné que par 14 États Schengen, examiner d'urgence cette question de manière bilatérale avec les États Schengen concernés et lors de la réunion du conseil d'administration, afin de s'assurer que ceux qui n'ont pas encore contribué au parc d'équipements de réaction rapide (Belgique, Chypre, Danemark, Estonie, France, Grèce, Malte, Norvège, Luxembourg, Lituanie, Espagne, Slovaquie et Suède) le fassent, de façon à pouvoir remédier aux insuffisances recensées en matière d'équipements;*
- *veiller rapidement à ce que les experts désignés pour faire partie de la réserve de réaction rapide, et notamment les agents spécialisés en matière d'enregistrement et de relevé d'empreintes digitales et en matière de filtrage, soient mis à disposition à hauteur des effectifs définis par le conseil d'administration pour les différents profils;*
- *vérifier rapidement que les 1 500 garde-frontières de la réserve de réaction rapide sont tous mis à disposition et procéder, avant la fin du mois d'octobre 2017, à une simulation de déploiement des ressources humaines et techniques des réserves.*

Les États membres devraient:

- *si cela n'est pas encore fait, contribuer rapidement à remédier aux insuffisances recensées dans le parc d'équipements de réaction rapide;*
- *communiquer rapidement les noms et les profils des experts affectés à la réserve de réaction rapide pour les États membres qui ne l'ont pas encore fait.*

3.2. Effectuer des évaluations de la vulnérabilité à titre préventif sur la base d'une méthode commune

3.2.1. État d'avancement du processus d'évaluation de la vulnérabilité

Le renforcement des évaluations préventives garantissant le bon fonctionnement de l'espace Schengen continue d'être une priorité politique majeure pour l'Union européenne. Ainsi que cela est indiqué dans le précédent rapport, l'Agence a consenti des efforts soutenus pour préparer et conclure la première étape du processus d'évaluation de la vulnérabilité (c'est-à-dire les **évaluations de référence**²) en appliquant une méthode commune et selon le calendrier convenu.

À la suite des évaluations de référence, conformément à l'article 13, paragraphe 6, du règlement, le directeur exécutif de l'Agence a adressé à 21 États Schengen des recommandations exposant un certain nombre de mesures concrètes à prendre. Après la

² Les évaluations de référence consistent en une analyse approfondie des capacités existantes des États membres, en liaison avec les indicateurs de menace actuelle, au regard d'un ensemble de critères objectifs.

consultation obligatoire des États membres prévue par le règlement, les recommandations définitives leur ont été adressées entre le 13 et le 20 juillet 2017. Les mesures recommandées concernent 46 points de vulnérabilité sur un total de 136 points de vulnérabilité recensés par l'Agence au cours des évaluations de référence. L'objectif des recommandations est de remédier en priorité aux points de vulnérabilité les plus pressants qui sont liés aux difficultés se posant actuellement aux frontières extérieures. Les États membres ont toutefois été invités à tenir compte, dans leur processus national de planification, des autres points de vulnérabilité, pour lesquels aucune recommandation formelle n'a été formulée conformément au règlement.

La plupart des mesures recommandées doivent être mises en œuvre dans un délai de six mois à partir de la réception des recommandations. Certaines mesures spécifiques ne devraient être intégralement exécutées qu'à la fin du mois de juillet 2019. Ces dernières sont liées à des problèmes structurels, tels que les questions de personnel.

Le calendrier de mise en œuvre des recommandations implique de présenter un plan d'action à l'Agence avant la fin du mois d'août 2017, puis des rapports trimestriels réguliers sur l'état d'avancement de la mise en œuvre dudit plan. Cela permettra à l'Agence d'assurer un suivi effectif de la mise en œuvre des recommandations par les États Schengen. Si les mesures ne sont pas mises en œuvre dans le délai fixé, le directeur exécutif doit en référer au conseil d'administration et en informer la Commission. Au 4 septembre 2017, 13 États Schengen ont envoyé leur plan d'action à l'Agence. L'Agence a adressé un rappel aux autres États Schengen.

Au cas où la persistance des points de vulnérabilité pourrait mettre en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, l'absence de mise en œuvre des recommandations dans le délai respectif prévu pourrait déclencher les procédures établies à l'article 13, paragraphe 8, et à l'article 19 du règlement, à savoir l'adoption par le conseil d'administration des mesures nécessaires par une décision contraignante pour les États membres concernés et, en dernier ressort, le lancement de la procédure spécifique prévue à l'article 29 du code frontières Schengen.

En outre, ainsi qu'il est indiqué dans le précédent rapport, sur la base des évaluations de référence relatives à six États membres (Bulgarie, Croatie, France, Grèce, Italie et Espagne), des exercices de simulation visant à évaluer la capacité desdits États membres à faire face aux défis futurs aux frontières extérieures sont effectués en 2017. À cette fin, les six États membres devaient fournir à l'Agence des informations supplémentaires avant le 1^{er} septembre 2017. La Commission regrette que deux États membres seulement aient respecté ce délai. Lorsque les résultats des exercices de simulation seront disponibles à la fin du mois d'octobre 2017, le directeur exécutif pourra éventuellement adresser aux États membres concernés une deuxième série de recommandations.

Ainsi qu'il a été indiqué, l'Agence procède parallèlement à des évaluations des menaces émergentes. De telles évaluations sont actuellement menées par l'Agence en ce qui concerne la Grèce, l'Italie et l'Espagne.

Sur la base des premières expériences en matière d'évaluation de référence, l'Agence, avec l'appui du réseau d'évaluation de la vulnérabilité composé de représentants des États Schengen, procède actuellement à la révision de la méthode commune, dont l'adoption doit être proposée au conseil d'administration en novembre 2017.

Selon la nouvelle structure de l'Agence adoptée par le conseil d'administration les 12 et 13 juin 2017 afin de rendre compte de l'importance des évaluations de la vulnérabilité, une unité spéciale a été créée et est régulièrement renforcée.

3.2.2. Incidence de l'évaluation de la vulnérabilité sur les autres composantes du système Schengen

Le processus d'évaluation de la vulnérabilité, y compris les recommandations qui en résultent, aide les États Schengen à déterminer les menaces et les points de vulnérabilité susceptibles d'affecter l'efficacité de la gestion de leurs frontières extérieures, qu'ils soient actuels ou qu'ils puissent se présenter à l'avenir. Les évaluations et la mise en œuvre des recommandations qui en résultent contribuent largement à garantir le bon fonctionnement de l'espace Schengen et servent donc l'intérêt de tous les États membres, et pas seulement de ceux qui sont concernés par lesdites recommandations. Par conséquent, le suivi de la mise en œuvre des mesures retenues fait partie intégrante de l'effort européen commun visant à gérer la migration dans toutes ses dimensions. En outre, il importe également que les résultats des évaluations de la vulnérabilité soient aussi pleinement pris en compte dans d'autres instruments contribuant au bon fonctionnement de l'espace Schengen, à savoir les évaluations Schengen et le financement de l'UE dans le domaine de la gestion des frontières extérieures.

Il est particulièrement important de veiller à la synergie entre la procédure d'évaluation Schengen et les évaluations de la vulnérabilité, étant donné que les deux mécanismes font partie des efforts de contrôle de la qualité dans le cadre de Schengen. Une telle synergie et une telle coordination feront que les recommandations résultant des deux mécanismes se renforceront mutuellement et seront complémentaires; elles permettront aussi à la Commission de mieux estimer les ressources financières nécessaires et de mieux définir les priorités en la matière.

Dans ce but, la Commission a déjà communiqué à l'Agence, en février 2017, tous les documents pertinents relatifs aux évaluations Schengen passées et continuera à faire régulièrement de même pour les évaluations ultérieures.

À cette fin, la Commission a reçu l'ensemble complet des premiers résultats des évaluations de la vulnérabilité et tiendra compte de leurs résultats (conclusions et recommandations correspondantes) lors de l'évaluation du fonctionnement global de l'espace Schengen et de l'évaluation des projets de programmes nationaux présentés dans le cadre des fonds pertinents de l'UE, notamment le Fonds pour la sécurité intérieure, ainsi que de toute demande de financement d'urgence supplémentaire.

Prochaines étapes

La Commission:

- *continuera à assurer un suivi attentif des évaluations de la vulnérabilité et de la mise en œuvre des recommandations qui en résultent au niveau politique et se tient prête à collaborer avec les États membres, le Parlement européen et le Conseil pour veiller au bon fonctionnement de l'espace Schengen.*

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait:

- *terminer les exercices de simulation d'ici au mois d'octobre 2017;*
- *continuer à surveiller la situation aux frontières extérieures, mener à bien les évaluations des menaces émergentes en cours et communiquer leurs résultats aux États membres concernés en temps utile;*
- *adopter, d'ici à la fin du mois de novembre 2017, la méthode commune révisée d'évaluation de la vulnérabilité, sur la base de l'expérience acquise.*

Les États membres devraient:

- *présenter d'urgence à l'Agence les plans d'action pertinents en vue de la mise en œuvre des mesures recommandées par le directeur exécutif à la suite des évaluations de référence;*
- *veiller à la mise en œuvre efficace et en temps utile des mesures recommandées dans le délai fixé par le directeur exécutif à la suite des évaluations de référence et rendre compte chaque trimestre à l'Agence des progrès accomplis;*
- *en vue des évaluations récurrentes de la vulnérabilité auxquelles l'Agence doit procéder au moins une fois par an, les États membres qui n'ont pas encore fourni toutes les données relatives à leurs capacités existantes devraient améliorer leurs procédures nationales respectives de collecte des données;*
- *les six États membres choisis pour l'exercice de simulation devraient réagir rapidement aux demandes de données ou d'informations supplémentaires formulées par l'Agence et communiquer en temps utile leurs observations sur les évaluations intermédiaires.*

3.3. Aide au retour

Les progrès accomplis par l'Agence pour mettre pleinement en œuvre son nouveau mandat en matière de retour continuent d'être mitigés.

D'une part, le nombre d'opérations de retour menées conjointement par l'Agence et les États membres a augmenté, tout comme le nombre de pays de destination³. Au total, entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2017, l'Agence a apporté son soutien à 193 opérations de retour, au cours desquelles le retour de 8 608 ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a été assuré.

D'autre part, le mandat confié à l'Agence en matière de retour en vertu du règlement offre un cadre beaucoup plus large, de nouveaux instruments et outils devant permettre à l'Agence et aux États membres d'améliorer notablement les taux de retour. Tel était aussi l'objectif du plan d'action renouvelé en matière de retour, proposé par la Commission en mars de cette année et que les États membres ont intégralement approuvé.

Afin de réaliser cette nécessaire transformation opérationnelle et d'obtenir des résultats visibles en matière de taux de retour dans l'ensemble des États membres, l'Agence doit modifier fondamentalement son approche et pouvoir s'appuyer sur une orientation et une volonté tout aussi clairement manifestées par les États membres dans le cadre du conseil d'administration de l'Agence et au moyen des mesures prises par leurs autorités compétentes en matière de retour.

Seule la mobilisation conjointe de l'Agence et des autorités compétentes des États membres permettra de réaliser une telle transformation opérationnelle. Par exemple, en 2017, l'Agence n'a encore apporté aucun soutien à des opérations de départ volontaire à partir d'un État membre et de manière générale, le recours à l'appui opérationnel de l'Agence en matière de retour demeure limité à quelques États membres seulement⁴.

³ Entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2017, les principaux pays tiers de destination en dehors des Balkans occidentaux ont été: la Tunisie (un soutien ayant été apporté à 30 opérations nationales de retour), le Nigeria (12 opérations), l'Afghanistan (11), la Géorgie (8) et le Pakistan (6).

⁴ Au 31 juillet 2017, les États membres ayant participé à des opérations de retour conjointes étaient principalement l'Allemagne (62) et l'Autriche (26), suivies par la Belgique et la Suède (14 chacune) puis la Hongrie (13). En revanche, plusieurs États membres qui ont besoin de soutien utilisent de manière très limitée seulement, voire pas du tout, les opérations de retour conjointes (par exemple la France, avec une seule opération, ou la Bulgarie, sans aucun engagement en 2016 et en 2017).

Il en va de même pour les trois réserves de contrôleurs des retours forcés, d'escortes pour les retours forcés et de spécialistes des questions de retour, désormais disponibles pour apporter un appui opérationnel⁵. Les services d'experts des réserves ont été utilisés en pratique (44 contrôleurs de la réserve de contrôleurs des retours forcés pour 47 opérations de retour, et 10 escortes pour les retours forcés ont été déployées lors d'une opération de retour), mais cet outil efficace demeure globalement sous-utilisé par les États membres, en particulier en ce qui concerne les contrôleurs des retours forcés et les experts des retours forcés. Afin d'encourager et de faciliter le recours aux réserves, l'Agence doit encore fournir aux États membres l'ensemble définitif des modalités pratiques et des règles concernant le déploiement de personnel dans les réserves, leurs tâches opérationnelles et leurs responsabilités juridiques⁶.

Les procédures en vue de l'affrètement direct d'avions par l'Agence⁷ sont toujours en cours, tandis qu'un autre outil très attendu d'appui aux opérations de retour des États membres, à savoir le retour sur des vols commerciaux, est à ce jour toujours en suspens. L'Agence doit achever le lancement d'un projet pilote ciblé (désormais attendu pour septembre seulement⁸) et en poursuivre le développement pour qu'il s'étende à toutes les destinations de retour pertinentes.

L'Agence doit d'urgence redoubler d'efforts pour remédier à ces lacunes et insuffisances. Pour leur part, les États membres doivent faire preuve d'un engagement commun à améliorer nettement les résultats en matière de retour. À cette fin, ils doivent utiliser l'Agence en tant que cadre au sein duquel ces résultats peuvent être atteints. Cela impliquerait non seulement de répartir les ressources en fonctions des quotas et engagements établis, mais aussi d'aligner le fonctionnement de leurs autorités compétentes en matière de retour, ainsi que leurs objectifs et leurs pratiques, sur ceux de l'Agence.

La Commission invite l'Agence à débattre de cette question lors de la prochaine réunion du conseil d'administration.

Parallèlement, la Commission, soutenue par les États membres grâce aux programmes existants ou nouveaux financés par l'UE en matière de retour, continuera à offrir une assistance opérationnelle ciblée visant à aider directement l'Agence à concrétiser pleinement tous les éléments de son nouveau mandat, à remédier aux insuffisances opérationnelles actuelles et à mettre en place des structures internes suffisamment solides et souples qui permettent de proposer aux États membres l'ensemble des mesures d'appui opérationnel. Ce

⁵ Au 31 juillet 2017, le nombre d'experts proposés par les États membres pour la réserve d'experts des retours forcés ne correspond toujours pas au nombre demandé (426 experts proposés pour 600 postes); les États membres et les pays associés qui n'ont pas contribué à la réserve d'escortes pour les retours forcés sont l'Espagne, la Grèce, l'Islande, Malte, la Suisse et la Suède; les États membres et les pays associés qui n'ont pas contribué à la réserve de contrôleurs des retours forcés sont le Danemark, l'Estonie, la France, Chypre, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Suisse, la Slovaquie et la Suède; les États membres et les pays associés qui n'ont pas contribué à la réserve de spécialistes des questions de retour sont la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Norvège, la Slovaquie, la Finlande et la Suisse.

⁶ Voir le quatrième rapport sur l'entrée en opération, COM(2017) 325 final, qui invite l'Agence à achever immédiatement la définition des modalités pratiques, des règles, des tâches opérationnelles et des responsabilités juridiques liées au déploiement des membres des réserves.

⁷ À l'heure actuelle, les autorités des États membres affrètent elles-mêmes les avions et autres équipements nécessaires aux opérations de retour. Les coûts correspondants sont ensuite (partiellement) pris en charge par l'Agence. L'Agence n'affrète pas d'avions directement.

⁸ Voir la communication relative à une politique plus efficace de l'Union européenne en matière de retour – plan d'action renouvelé, COM(2017) 200 final, dans laquelle l'Agence était invitée à mettre en place avant juin 2017 un mécanisme de vols commerciaux, ainsi que cela est rappelé dans le quatrième rapport sur l'entrée en opération.

processus contribuera également à exploiter pleinement et en temps utile tous les programmes financés par l'UE en matière de retour, y compris les nouvelles activités et les nouveaux projets, ainsi que le savoir-faire élaboré dans le cadre de ces projets, afin de renforcer la compétence de l'Agence.

Prochaines étapes

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait:

- *achever d'urgence la mise en œuvre opérationnelle de tous les points qui sont ou pourraient encore être en suspens⁹, et notamment:*
 - *achever immédiatement la définition des modalités pratiques, des règles, des tâches opérationnelles et des responsabilités juridiques liées au déploiement des membres des réserves en matière de retour, et les mettre en œuvre;*
 - *lancer un projet pilote pleinement opérationnel en vue du recours à des vols commerciaux pour les opérations de retour;*
 - *élaborer une stratégie et proposer de façon proactive l'organisation d'opérations de retour, sur la base des informations que les États membres doivent fournir chaque mois, en utilisant pleinement le budget disponible pour les retours en 2017;*
 - *intensifier l'assistance préalable au retour, y compris en organisant l'identification;*
 - *mettre la dernière main à la cartographie des capacités des États membres et au recensement de leurs besoins en matière de retour;*
 - *intensifier les formations dispensées aux autorités des pays tiers prenant part aux opérations de retour par collecte;*
- *examiner d'urgence avec les États membres l'état d'avancement de la mise en œuvre du nouveau mandat en matière de retour afin de faire en sorte que les taux de retour augmentent sensiblement, conformément au plan d'action renouvelé en la matière;*
- *mettre en place d'urgence des structures internes lui permettant de proposer aux États membres l'ensemble des mesures d'appui opérationnel et de devenir l'organe opérationnel et de coopération de l'UE en matière de retour.*

Les États membres devraient:

- *lors de la prochaine réunion du conseil d'administration en septembre 2017, exposer la manière dont, selon eux, l'Agence peut se conformer à court terme à tous les éléments en suspens de son nouveau mandat et exécuter les actions pendantes du plan d'action renouvelé en matière de retour;*
- *étant donné qu'aucun État membre ne l'a fait, commencer immédiatement à communiquer, sur une base mensuelle, des informations sur la programmation indicative des opérations nationales de retour, y compris sur le nombre de personnes faisant l'objet d'un retour et les pays tiers de retour;*
- *aligner leurs stratégies nationales et leurs plans opérationnels en matière de retour sur les plans de l'Agence afin de progresser dans la voie de l'intégration opérationnelle des activités liées au retour au niveau de l'UE.*

3.4. Accord de siège

Ainsi qu'elle y a été invitée par la Commission dans les précédents rapports, la Pologne a maintenant achevé le processus de ratification de l'accord de siège et en a informé l'Agence.

⁹ Voir notamment COM(2017) 201 final, COM(2017) 219 final, COM(2017) 325 final et COM(2017) 200 final.

L'accord entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2017. La Commission attend avec intérêt la mise en œuvre de l'accord, qui offre les meilleures conditions possibles aux fins du bon fonctionnement de l'Agence, conformément à l'article 57 du règlement.

Prochaine étape

- *L'Agence et la Pologne devraient veiller à la bonne mise en œuvre de l'accord de siège.*

3.5. Déploiement d'officiers de liaison dans les États membres

L'Agence devrait assurer un suivi régulier de la gestion des frontières extérieures par les États membres, non seulement à l'aide d'analyses de risques, d'échanges d'informations et du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), mais également grâce à la présence de ses officiers de liaison dans les États membres.

Lors de sa réunion des 13 et 14 juin 2017, le conseil d'administration a approuvé les règles définissant le rôle et les missions ainsi que l'accès à l'information de ces officiers de liaison, et prévoyant, selon le cas, l'affectation d'un seul officier de liaison pour un groupe de plusieurs États membres. L'Agence a entamé la procédure visant à déployer un officier de liaison dans un seul État membre (la Bulgarie) et à confirmer le lieu principal du déploiement de cinq officiers de liaison pour les cinq groupes d'États membres suivants: 1) l'Italie et Malte, 2) la Grèce et Chypre, 3) la Slovénie et la Croatie, 4) la Roumanie et la Hongrie et 5) l'Espagne et le Portugal.

L'Agence devrait accélérer les travaux sur le projet de protocole d'accord, afin de signer, d'ici au mois d'octobre 2017, un tel protocole avec chaque État membre pour fixer les modalités de déploiement. L'Agence n'a pas encore lancé la procédure de recrutement des officiers de liaison. Étant donné que les candidats sélectionnés devront être formés et familiarisés avec l'Agence avant leur déploiement, la publication correspondante des avis de vacance devrait avoir lieu sans plus attendre afin de faire en sorte que les officiers de liaison soient effectivement déployés d'ici à la fin de l'année 2017.

Alors que priorité est actuellement donnée au déploiement dans les États membres qui sont considérés comme les plus touchés par les flux migratoires pour le moment, l'Agence devrait parallèlement intensifier et accélérer les travaux en vue du déploiement d'officiers de liaison dans les autres États membres, afin qu'ils puissent effectivement aider l'Agence au cours du prochain cycle d'évaluation de la vulnérabilité.

Prochaines étapes

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait:

- *arrêter le projet de protocole d'accord et le communiquer aux États membres concernés d'ici à la fin du mois de septembre 2017;*
- *lancer sans plus attendre les procédures de sélection pertinentes pour le recrutement des officiers de liaison en vue de leur formation et de leur déploiement effectif à la fin de l'année 2017 au plus tard;*
- *intensifier et accélérer les travaux en vue du déploiement d'officiers de liaison dans les États membres restants d'ici au mois de février 2018.*

Les États membres devraient:

- *conclure avec l'Agence un protocole d'accord établissant les modalités de déploiement des officiers de liaison d'ici au mois d'octobre 2017.*

3.6. Élaboration du cadre stratégique pour la gestion européenne intégrée des frontières

Dans le troisième rapport sur l'état d'avancement, la Commission a proposé d'élaborer un cadre stratégique pour la gestion européenne intégrée des frontières (GIF), qui comprendrait trois niveaux intégrés: 1) une stratégie politique définie par les institutions de l'Union, 2) une stratégie technique et opérationnelle adoptée par l'Agence et 3) des stratégies nationales établies par les États membres. Dans ce contexte, une coopération étroite entre la Commission, les États membres et le Parlement européen constitue une condition sine qua non pour la réussite de l'élaboration de la stratégie politique en matière de GIF et son adoption sans heurt. La stratégie politique orientera la stratégie technique et opérationnelle de l'Agence et les stratégies nationales.

Le calendrier du processus est très serré et ambitieux en raison de la très grande complexité des consultations des différentes parties prenantes internes et externes. Lors de la première réunion d'experts ayant rassemblé les experts des États membres, le 20 juin 2017, le processus d'élaboration a été expliqué et les principaux éléments de la future stratégie politique ont été examinés. La Commission a présenté le processus d'élaboration de la stratégie pour la gestion intégrée des frontières à la commission LIBE du Parlement européen le 29 juin 2017 et plusieurs réunions de travail sont également prévues au début du mois de septembre.

En outre, compte tenu de l'importance politique de la stratégie et de son adoption, une réunion tripartite de haut niveau devrait avoir lieu le 17 octobre 2017.

Prochaines étapes

La Commission:

- *organisera en octobre 2017 une réunion tripartite de haut niveau avec des représentants des États membres et des députés au Parlement européen, afin d'examiner plus avant la mise au point du cadre politique de la gestion européenne intégrée des frontières;*
- *prévoira une évaluation thématique Schengen des stratégies nationales de gestion intégrée des frontières pour 2018.*

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait:

- *lancer, au cours du deuxième semestre de 2017, le processus d'élaboration d'une stratégie technique et opérationnelle pour la gestion intégrée des frontières en étroite collaboration avec la Commission;*
- *faire adopter par son conseil d'administration la stratégie technique et opérationnelle pour la gestion intégrée des frontières, une fois que les institutions de l'UE auront approuvé la stratégie politique en matière de GIF d'ici à février 2018;*
- *mettre sur pied, en étroite collaboration avec la Commission, une formation spéciale en matière d'évaluation Schengen, destinée à des experts en matière de gestion intégrée des frontières spécialement sélectionnés.*

Les États membres devraient:

- *lancer les procédures nationales en vue d'établir leurs stratégies nationales de gestion intégrée des frontières entre juin et décembre 2017;*
- *aligner leurs stratégies nationales respectives de gestion intégrée des frontières sur la stratégie politique et sur la stratégie technique et opérationnelle, dans un délai de six mois suivant l'adoption de cette dernière;*
- *se préparer en vue d'une évaluation Schengen de leurs stratégies nationales de gestion intégrée des frontières (à partir de la fin de l'automne 2018).*

4. CONCLUSIONS

La mise en œuvre des nouveaux instruments prévus par le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ainsi que la mise à la disposition des États membres de l'appui opérationnel de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur différents tronçons des frontières extérieures concernées par l'immigration irrégulière ont été poursuivies.

Néanmoins, les États membres doivent encore respecter leurs engagements concernant la pleine capacité opérationnelle des réserves de réaction rapide, notamment pour remédier aux insuffisances du parc d'équipements de réaction rapide. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour combler les lacunes persistantes qui empêchent les déploiements dans le cadre des opérations conjointes en cours visant à aider les États membres situés en première ligne à assurer la gestion efficace des frontières extérieures. Il convient de remédier en priorité à ces lacunes.

En outre, les États membres et l'Agence doivent obtenir des résultats dans le domaine des opérations de retour en utilisant pleinement les outils d'appui désormais offerts grâce à l'élargissement du mandat de l'Agence.

La Commission, soutenue par les États membres, continuera à offrir une assistance opérationnelle ciblée visant à aider directement l'Agence à concrétiser pleinement tous les éléments de son nouveau mandat, à remédier aux insuffisances opérationnelles actuelles et à mettre en place des structures internes suffisamment solides et souples qui permettent de proposer aux États membres l'ensemble des mesures d'appui opérationnel.

À cet égard, la Commission invite le Parlement européen, le Conseil européen et le Conseil à faire le point sur les progrès accomplis à ce jour; elle invite également ce dernier à encourager l'Agence et les autorités compétentes des États Schengen à prendre les mesures proposées.

La Commission continuera à rendre compte des progrès réalisés pour mettre en œuvre le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et renforcer les frontières extérieures, notamment en ce qui concerne la traduction dans les faits du nouveau mandat de l'Agence en matière de retour et l'élaboration et la mise en œuvre d'une gestion européenne intégrée des frontières.