



Aktenzeichen: 323.22-3301/3/5/2

Rapport : Examen des incitations lors de la mise en œuvre du plan d'action IBM



Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Mandat de projet.....	3
1.2	Situation de départ : contexte IBM.....	3
1.2.1	Le défi du financement / des ressources	5
1.2.2	Le défi de la gouvernance et de la structure	5
1.3	Effet d'un système d'incitation / exigences.....	6
1.4	Objectifs	7
1.5	Dérivation des critères d'évaluation	7
2	Possibilités de financement.....	9
2.1	Variante « Harmonisation »	9
2.1.1	Variante 1 : « Statu quo »	9
2.1.2	Variante 2 : « Organisme central renforcé/centre de compétences ».....	9
2.2	Variante « Uniformisation ».....	10
2.2.1	Variante 3 : « Uniformisation du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen »	11
2.2.2	Variante 4 : « Prise de compétences étendue ».....	12
2.3	Évaluation globale	13
2.4	Variantes non examinées en profondeur	14
3	Conclusion.....	14

Liste des abréviations

DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
Fedpol	Office fédéral de la police -> DFJP
IBM	Integrated Border Management - Gestion intégrée des frontières
IBMF	Integrated Border Management Fund
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières-> DFF
OP	Objectif du projet
SEM	Secrétariat d'État aux migrations -> DFJP
SRC	Service de renseignement de la Confédération -> DDPS

1 Introduction

1.1 Mandat de projet

La gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management, IBM) a pour objectif de gérer la frontière extérieure de l'espace Schengen de manière efficace, efficiente et ordonnée afin de la rendre plus sûre grâce à un meilleur contrôle, tout en la maintenant aussi ouverte que possible pour les voyageurs en situation régulière.

Entre 2010 et 2012, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a élaboré, en collaboration avec les autorités partenaires de la Confédération et des cantons, la première stratégie nationale de gestion intégrée des frontières (ci-après : stratégie IBM 2012¹). Sur la base de cette stratégie, un plan d'action, composé de 68 mesures visant à atteindre les objectifs ancrés dans la stratégie IBM 2012 (ci-après : plan d'action IBM 2014²), a été rédigé. En 2017, le premier cycle stratégique a pris fin comme prévu (cf. ch. 1.2. Stratégie IBM 2027³). La stratégie de gestion intégrée des frontières a ensuite été renouvelée avec un horizon temporel allant jusqu'en 2027 (stratégie IBM 2027).

Le financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie IBM était et reste du ressort des autorités compétentes respectives de la Confédération et des cantons. Cela signifie notamment qu'un pilotage central de la mise en œuvre de la stratégie IBM par un service national au moyen d'une allocation stratégique des ressources n'est actuellement pas possible.

Le groupe de pilotage Frontières⁴, mis en place par les autorités concernées pour la mise en œuvre de la stratégie, se voit certes attribué un rôle de pilotage dans son mandat, mais il ne dispose d'aucun instrument d'incitation pour promouvoir la mise en œuvre de mesures auprès des différentes autorités. Cela vaut même pour les mesures clés du plan d'action, c'est-à-dire les mesures qui nécessitent une coordination et une coopération étendue entre les autorités concernées. Elles sont importantes d'un point de vue pratique et politique. Pour ces mesures, le groupe de pilotage Frontières fait office de mandant et est également responsable du pilotage du projet. La conduite du projet est en revanche confiée aux autorités responsables.

Le 27 novembre 2019, le Conseil fédéral a donné mandat au DFJP (SEM) de procéder à un examen approfondi d'un système d'incitation pour le financement de mesures visant à mettre en œuvre la stratégie IBM 2027 et de lui faire rapport en conséquence d'ici fin 2021. En raison de la pandémie, les travaux n'ont pas pu être entamés en 2020 et une prolongation de délai a été accordée jusqu'à fin 2022.

1.2 Situation de départ : contexte IBM

La stratégie IBM 2027 poursuit la vision suivante (cf. ch. 2 Stratégie IBM 2027,) : La Suisse assure une gestion des frontières professionnelle, efficiente et conforme au droit,

- qui contribue à la sécurité de la Suisse et de l'espace Schengen en particulier et renforce la sécurité au niveau international;

¹ [Stratégie IBM 2012](#)

² [Plan d'action "Gestion intégrée des frontières" 2014-2017](#)

³ [Stratégie de gestion intégrée des frontières 2027](#)

⁴ Le groupe de pilotage Frontières est un organe stratégique de consultation et de coordination. Il a pour objectif d'améliorer l'étroite collaboration entre les décideurs des corps de police cantonaux de Zurich et de Genève, de l'AFD, de fedpol et du SEM dans le domaine du contrôle des frontières. Le groupe de pilotage Frontières se réunit normalement une fois par an en formation élargie (en plus de KD, CCDJP, CCPCS, SRC, VKM et SSK) sur le thème IBM.

- qui permette aux voyageurs dans la légalité de franchir la frontière sans difficulté et, pourtant, préserve l'attrait de la Suisse;
- qui favorise une lutte efficace contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière;
- qui se fonde sur une coopération étroite entre les acteurs concernés en Suisse et à l'étranger;
- qui fasse appel aux technologies de pointe appropriées.

Pour la stratégie IBM 2027, une analyse de la situation actuelle a été effectuée et des objectifs stratégiques ont été fixés pour chacune des onze composantes⁵ ainsi que pour les thèmes horizontaux (cf. ch. 2.3 et 2.4 Stratégie IBM 2027). La stratégie se limite aux domaines dans lesquels l'analyse a effectivement révélé un besoin stratégique. La réalisation des objectifs stratégiques définis est centrale pour un développement cohérent de la gestion des frontières en Suisse pendant les prochaines années, ainsi que pour la mise en œuvre de la vision.

Toutefois, l'efficacité et le succès de la stratégie IBM 2027 dépendent des structures et des moyens utilisés pour la traduire en mesures concrètes et de la manière dont ces mesures sont appliquées. Pour ce faire, il est possible de s'appuyer sur l'expérience acquise dans le cadre de la stratégie IBM 2012 et du plan d'action IBM 2014, notamment sur les conclusions et recommandations tirés de leur évaluation^{6,7} (cf. ch. 7.1. Stratégie IBM 2027).

Le rapport d'évaluation a fait état d'un potentiel d'optimisation dans deux domaines: d'une part, les développements contextuels et les différentes conditions de mise en œuvre n'ont été que marginalement anticipés et intégrés dans l'élaboration de la stratégie et la planification de la mise en œuvre, d'où le manque de souplesse de la gestion intégrée des frontières. D'autre part, la question des ressources et des structures nécessaires à la concrétisation de la gestion intégrée des frontières a été largement ignorée, d'où une certaine incohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources disponibles (cf. ch. 1.2. Stratégie IBM 2027).

L'incohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources pourrait à nouveau conduire à ce que la stratégie IBM 2027 ou même les futures stratégies IBM ne soient que partiellement mises en œuvre. Cela signifierait que les objectifs stratégiques identifiés ne pourraient être qu'insuffisamment remplis pour certaines composantes de la gestion des frontières et que les déficits correspondants ne pourraient être que partiellement comblés.

Un nouveau plan d'action a été élaboré pour la mise en œuvre pratique de la stratégie IBM 2027 (plan d'action IBM 2027). Contrairement au plan d'action IBM 2014, qui avait été conçu sous la forme d'un rapport statique, le nouveau plan d'action est conçu de manière dynamique, afin qu'il puisse être adapté en permanence à l'évolution des défis dans le domaine de la gestion des frontières. Cela correspond au premier potentiel d'optimisation identifié dans le rapport d'évaluation.

Pour une mise en œuvre plus réussie et un meilleur pilotage de la mise en œuvre, des adaptations sont donc nécessaires tant dans le domaine des finances/ressources que dans celui du pilotage/de la structure. Ces défis de mise en œuvre sont en partie abordés dans le présent rapport.

⁵ Conformément à l'article 4 du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

⁶ [Rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action 2014–2017](#), novembre 2019

⁷ [Rapport final d'évaluation de la "gestion intégrée des frontières"](#), Juin 2018 (en allemand, avec résumé en français)

1.2.1 Le défi du financement / des ressources

Plusieurs options de financement ont déjà été examinées dans le cadre du plan d'action 2014. Cependant, en raison de nombreux problèmes pratiques (notamment le grand nombre d'acteurs et l'hétérogénéité des mesures), aucune de ces options ne s'est avérée convenable. Les autorités responsables de la mise en œuvre sont donc restées responsables du financement des mesures (cf. ch. 6.1 du plan d'action 2014).

Le rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action 2014-2017 tire un bilan majoritairement positif, mais, notamment pour des raisons de ressources, seules 42 des 68 mesures prévues dans le plan d'action 2014, soit 62 %, ont pu être mises en œuvre (état fin 2017). Vers la fin de la phase de mise en œuvre du plan d'action, des difficultés de mise en œuvre se sont accentuées pour certaines mesures. Outre certaines divergences de contenu, le manque de ressources a souvent entraîné des retards dans le calendrier, ce qui permet en outre de conclure que les unités organisationnelles concernées ont fixé des priorités relativement basses pour les mesures (cf. ch. 3 Rapport final sur la mise en œuvre du plan d'action 2014-2017).

De plus, les structures existantes ne permettaient qu'un suivi et pilotage très limités de la mise en œuvre. C'est pourquoi, dans le cadre de l'évaluation de la stratégie, il a été recommandé (n° 5) de mettre en place des structures et des ressources appropriées pour une mise en œuvre flexible et dynamique de la nouvelle stratégie d'IBM. L'une des exigences pour une mise en œuvre plus efficace était la mise en place d'incitations. Si des mesures complexes, de type projet, devaient notamment être intégrées dans la stratégie IBM, il conviendrait d'examiner une structure de programme appropriée garantissant une planification, un financement et une mise en œuvre adéquats (cf. ch. 6.3, Évaluation de la gestion intégrée des frontières).

Il en a résulté l'objectif stratégique suivant pour la stratégie IBM 2027 : « La mise en place d'incitations concernant la mise en œuvre du plan d'action de l'IBM est à l'examen » (cf. ch 7.3, Stratégie IBM 2027).

Il convient de noter qu'une possibilité de financement est le Fonds pour la gestion intégrée des frontières (IBMF). Cependant, loin de toutes les mesures concernant l'IBM ne peuvent être (re)financées par des fonds de l'IBMF, de sorte qu'il faut également chercher des moyens en dehors des mesures pertinentes pour l'IBMF afin de créer les incitations nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie IBM. Indépendamment de la forme que pourrait prendre un tel système d'incitation, il serait indispensable de créer une base légale à cet effet.

1.2.2 Le défi de la gouvernance et de la structure

Le défi de la structure et du pilotage pour la mise en œuvre résulte de la multiplicité des autorités impliquées dans l'exécution des tâches de gestion des frontières : quatre départements - DFJP (SEM, fedpol), DFF (OFDF), DFAE et DDPS (SRC) - ainsi que les corps de police cantonaux. Ces autorités disposent également d'autres compétences que celles liées à la gestion des frontières, par exemple l'OFDF est également responsable des douanes et les polices cantonales sont également responsables de la police de sûreté, de la police de sécurité et de la police de la circulation, ce qui, selon le canton, relègue fortement au second plan les tâches de police des frontières.

Même si les objectifs dans le domaine de la gestion des frontières ont été fixés dans la stratégie IBM, les objectifs et les priorités des différentes autorités sont globalement très individuels, en fonction du mandat et portefeuille de tâches de chaque autorité. Il en résulte l'incohérence susmentionnée entre les objectifs, les mesures et les ressources d'IBM.

Le groupe de pilotage Frontières à une fonction de pilotage centrale dans la réalisation de la stratégie IBM 2027 et dans sa mise en œuvre. Par rapport à ces tâches, le mandat actuel du groupe de pilotage Frontières s'avère trop faible, car il ne repose que sur un engagement volontaire des autorités participantes et n'a notamment pas de mandat ancré dans la loi. Un renforcement formel et juridique du mandat est donc également nécessaire. Un autre objectif stratégique de la stratégie IBM 2027 est par conséquent le suivant : « La loi doit réglementer la création, les tâches et les compétences du groupe de pilotage Frontières » (cf. ch. 7.2, stratégie IBM 2027).

Au printemps 2021, la mesure clé d'IBM, reFRONT, a été lancée. Le projet analyse les formes et les structures de collaboration dans la gestion des frontières (en particulier dans les quatre domaines suivants : formation, analyse des risques, politique/gouvernance et infrastructure/processus) et identifie le potentiel d'amélioration. Dans le cadre de ce projet, et en particulier du sous-projet Policy/Governance, il s'agit de trouver des moyens d'élargir le mandat, la composition et le cercle des participants du groupe de pilotage Frontières et de le réglementer légalement afin que cet organe puisse agir de manière plus efficace dans l'ensemble du domaine de la gestion des frontières. Il s'agira également d'examiner si, et sous quelle forme, il serait souhaitable de créer un organe d'accompagnement politique pour la mise en œuvre de la stratégie IBM. Il s'agit d'exposer comment la collaboration doit être intensifiée et formalisée et de proposer de nouvelles formes de collaboration économe en ressources. Pour ce faire, des formes alternatives de collaboration doivent être présentées, y compris les conditions-cadres nécessaires (adaptations de lois / d'ordonnances, accords de collaboration, etc.). Selon la planification actuelle du projet, le rapport final du projet reFRONT est prévu pour le 1er trimestre 2023.

La question de savoir qui doit être responsable du pilotage du système d'incitation à créer s'appuiera fortement sur les résultats du projet partiel Policy/Governance de reFRONT. Deux variantes se profilent actuellement : 1) harmonisation, ou 2) uniformisation. Dans la variante 1, la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons serait en principe maintenue. Les tâches et les compétences de l'actuel groupe de pilotage Frontières seraient toutefois ancrées dans la loi, ou un nouveau centre de compétences pourrait être créé. La variante 2 part de l'hypothèse que certaines compétences dans le domaine de la gestion des frontières, notamment le contrôle des frontières extérieures - aujourd'hui une compétence qui appartient aux cantons - soient transférées à la Confédération. Au sein de l'administration fédérale, une unité administrative se chargerait des tâches liées à la gestion des frontières.

Toutefois, sans l'examen de mesures incitatives lors de la mise en œuvre de la stratégie IBM, le financement des mesures resterait l'affaire des autorités compétentes respectives. Cela signifie notamment que le groupe de pilotage Frontières ne disposerait d'aucune compétence financière propre, même après l'ancrage légal de son mandat envisagé. Ainsi, la possibilité de piloter efficacement et de manière centralisée de tels projets par l'allocation stratégique de ressources serait également fortement limitée à l'avenir.

Selon la structure et le pilotage du système d'incitation, différentes possibilités de financement sont disponibles. En ce qui concerne le système d'incitation, le présent rapport se concentrera sur les deux modèles susmentionnés, à savoir « l'harmonisation » et « l'uniformisation ». Une décision sur les variantes ne sera toutefois possible qu'en accord avec les résultats du projet reFRONT.

1.3 Effet d'un système d'incitation / exigences

Un système d'incitation dans le domaine de la gestion intégrée des frontières doit en premier lieu contribuer à surmonter les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des plans d'action précédents. La cohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources doit être

renforcée. Cela doit favoriser la mise en œuvre des mesures de l'actuelle stratégie IBM 2027 et de ses suites, afin d'atteindre le plus complètement possible les objectifs fixés dans la stratégie IBM. En outre, le système d'incitation doit fournir au futur organe de pilotage dans le domaine de la gestion des frontières des instruments efficaces lui permettant de piloter de manière centralisée la mise en œuvre des mesures et de donner les impulsions nécessaires.

Le système d'incitation doit être conforme aux dispositions légales en vigueur en matière de finances publiques et de subventions, être conçu de manière économique et pouvoir être exploité avec des charges administratives réduites.

1.4 Objectifs

L'examen approfondi d'un système d'incitation pour la mise en œuvre de la stratégie IBM, mandaté par le Conseil fédéral, doit notamment permettre de déterminer quelles sont les possibilités de financement pour la mise en œuvre des mesures IBM. Les différents mécanismes de financement sont élaborés sous forme de variantes qui peuvent ensuite être évaluées sur la base de critères (cf. ch. 1.5). Les critères d'évaluation peuvent en partie être déduits des objectifs de projet (OP) suivants.

- OP 1 : Organisme / collectivité : il existe un organisme central / une collectivité qui dispose des compétences pour financer et piloter de manière centralisée les mesures et projets IBM d'ordre supérieur de la Confédération et des cantons.
- OP 2 : Modèle / instrument : l'organisme central / la collectivité dispose de son propre budget pour financer des mesures et des projets IBM de niveau supérieur de la Confédération et des cantons, dont le financement est clarifié et réglé.
- OP 3 : Critères : Il existe des critères clairs qui déterminent si les mesures et les projets sont qualifiés comme mesures et projets IBM d'ordre supérieur.

Les objectifs du projet sont conçus comme des objectifs supérieurs à long terme pour le mécanisme de financement. Dans un premier temps, il s'agit de présenter au Conseil fédéral les mécanismes de financement possibles, qui seraient disponibles selon la structure (travaux dans le cadre du projet reFRONT). Ce n'est que dans un deuxième temps que les bases légales seront préparées en accord avec les résultats du projet reFRONT et soumises aux Chambres.

1.5 Dérivation des critères d'évaluation

En tant que critère supérieur, il convient de répondre à la question de savoir si l'incohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources (cf. ch. 1.2.) peut être améliorée ou résolue dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie IBM.

- 0) La solution proposée améliore la cohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources

D'autres critères peuvent être déduits des objectifs du projet. Deux critères peuvent être tirés du OP 1 (organisme central/collectivité). L'organisme qui pourrait avoir cette compétence doit être défini en étroite concertation avec le projet reFRONT. Ce qui est pertinent, ce sont les éléments suivants. Le mécanisme de financement doit permettre à l'organisme central de :

- 1a) Pouvoir prendre de manière autonome des décisions sur le financement de mesures IBM d'ordre supérieur (pour tous les éléments stratégiques et pas exclusivement pour le contrôle des frontières) ;
- 1b) Pouvoir financer des mesures IBM de la Confédération (y compris d'autres départements) ainsi que celles des cantons.

Deux autres critères peuvent être identifiés à partir du OP 2 :

2a) L'organisme central dispose d'un budget propre pour financer les mesures IBM de niveau supérieur.

2b) Le financement du budget disponible est réglé et clarifié.

La stratégie actuelle d'IBM s'étend actuellement jusqu'en 2027 et le plan d'action est conçu de manière dynamique afin de pouvoir réagir à des changements dans l'environnement et les facteurs d'influence. Il faut toutefois s'attendre à ce que la stratégie 2027 doive être révisée avant 2027, conformément au cycle stratégique de l'UE. Le mécanisme de financement doit permettre de financer des mesures non seulement la première année, mais aussi pendant toute la durée de la stratégie et des stratégies successives. Les critères 2a) et 2b) doivent donc être complétés par un critère supplémentaire. Le mécanisme de financement doit :

2c) Garantir la planifiabilité du financement sur plusieurs années.

Un dernier élément se dégage du OP 3. Le point central doit :

3) Déterminer à l'aide de critères si les mesures et les projets doivent être qualifiés comme mesures et projets IBM supérieurs.

Pour le critère 3), il doit être spécifié qu'il ne doit pas y avoir de chevauchement avec le financement de l'IBMF. La délimitation entre les deux mécanismes de financement doit être clairement définie.

En plus des OP, comme mentionné au paragraphe 1.3, le système d'incitation doit être:

4a) conforme aux dispositions en vigueur en matière de finances publiques et de subventions ;

4b) conçu de manière économique ; et

4c) exploité avec une charge administrative réduite.

2 Possibilités de financement

Les variantes présentées dans les chapitres suivants reposent sur les options de gouvernance identifiées dans le projet reFRONT. Pour chaque variante, les possibilités de financement d'un système d'incitation sont examinées du point de vue financier.

2.1 Variante « Harmonisation »

Dans cette variante, la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons serait en principe maintenue. Les tâches et les compétences de l'actuel groupe de pilotage Frontières seraient toutefois ancrées dans la loi, ou un nouveau centre de compétences pourrait être créé.

2.1.1 Variante 1 : « Statu quo »

Description

Dans cette variante, les structures et les compétences financières actuelles sont maintenues. Seules les compétences de l'actuel groupe de pilotage Frontières seraient ancrées dans la loi. La mise en œuvre et le financement resteraient du ressort des organes de la Confédération et des cantons déjà compétents aujourd'hui.

Dans cette variante, on renoncerait à un système d'incitation financière. Les organes compétents de la Confédération et des cantons devraient prioriser leurs tâches de manière à pouvoir mettre en œuvre dans les délais les mesures décidées par le groupe de pilotage Frontières dans leur domaine de compétence.

Pour ce modèle avec les extensions de compétences correspondantes du groupe de pilotage Frontières ou la création d'un nouvel organe, une adaptation des bases légales serait nécessaire. Le groupe n'obtiendrait pas de compétences financières.

Évaluation

Dans cette variante, aucun mécanisme de financement au sens d'un système d'incitation ne serait réalisé. Les objectifs du projet et les critères d'évaluation 1 à 3 ne seraient donc pas remplis. La mise en œuvre des mesures IBM pourrait être renforcée par un pilotage politique, mais il n'y aurait pas de pilotage de la mise en œuvre de la stratégie IBM par une allocation stratégique des ressources. L'exécutabilité des décisions du groupe de pilotage Frontières ne serait toujours pas garantie. La cohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources pourrait être améliorée, mais pas complètement résolue (critère 0).

Cette variante respecterait les dispositions en vigueur en matière de finances publiques et de subventions (critère 4a), dans la mesure où chaque autorité resterait responsable du financement des mesures concernées. Cette variante serait conçue de manière économique (4b) et serait également exploitée avec une charge administrative réduite, puisqu'aucune tâche supplémentaire ne serait attribuée dans le domaine des finances (4c).

2.1.2 Variante 2 : « Organisme central renforcé/centre de compétences »

Description

Cette variante suppose que le pilotage dans le domaine de la gestion des frontières soit confié à un organisme central/centre de compétences et qu'il soit doté des compétences décisionnelles et financières correspondantes. La Confédération et les cantons seraient donc représentés dans l'organisme central et décideraient ensemble de la mise en œuvre et du financement des mesures dans le domaine de la gestion des frontières. Il serait envisageable que l'actuel groupe de pilotage Frontières élargi soit institué en tant qu'organisme central.

Dans cette variante, le système d'incitation financière consisterait à ce que la Confédération et les cantons mettent un budget à la disposition de l'organisme central afin que celui-ci puisse participer au financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie IBM. Du côté de la Confédération, le Conseil fédéral proposerait chaque année au Parlement les moyens nécessaires à cet effet, en s'appuyant sur la nouvelle disposition relative aux subventions, c'est-à-dire un nouvel article, par exemple dans la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), concernant l'octroi de subventions.

Cet organisme central disposerait d'une personnalité juridique propre avec des compétences décisionnelles et financières correspondantes. Cette variante nécessiterait une adaptation des bases légales. Outre l'ancrage des nouvelles compétences et tâches de l'organe, une nouvelle disposition relative aux subventions auprès de la Confédération serait également nécessaire.

Évaluation

La cohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources serait nettement améliorée par le pilotage de la mise en œuvre de la stratégie IBM au moyen d'une allocation stratégique des ressources (critère 0).

Dans cette variante, l'organisme central pourrait prendre de manière autonome des décisions sur le financement de mesures IBM d'ordre supérieur. Ce financement serait disponible aussi bien pour les cantons que pour les autorités fédérales. Les critères permettant de qualifier les mesures et projets IBM d'ordre supérieur peuvent également être réglés. Les critères 1a), 1b) et 3) seraient ainsi remplis.

L'organe central disposerait de son propre budget pour financer les mesures IBM d'ordre supérieur, mais cette solution nécessiterait également une demande annuelle de fonds au Parlement. Les critères 2a) à 2c) seraient alors également remplis.

L'inscription dans la loi de la nouvelle disposition relative aux subventions permettrait également de tenir compte des dispositions en vigueur en matière de finances publiques et de subventions. L'attribution directe des fonds par l'organe central ne risque pas d'entraîner de mauvaises incitations ou des inefficacités, raison pour laquelle l'aménagement économique est remplie. Ce système d'incitation pourrait être géré avec peu de frais administratifs, les mesures pouvant être sélectionnées et suivies de manière centralisée. Ce système d'incitation ne nécessiterait pas de processus politique supplémentaire.

2.2 Variante « Uniformisation »

Cette variante part de l'hypothèse que certaines compétences dans le domaine de la gestion des frontières, notamment le contrôle des frontières extérieures - aujourd'hui une compétence qui appartient aux cantons - soient transférées à la Confédération. Au sein de l'administration fédérale, une unité administrative se chargerait des tâches dans le domaine de la gestion des frontières, par exemple le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), l'Office fédéral des douanes et de la sécurité frontalière (OFDF), une autre unité administrative ou une nouvelle unité à créer. Dans cette variante, nous différencions deux cas de figure, selon l'ampleur de la prise de compétence de l'autorité. Dans la variante 3, nous partons de l'hypothèse que les compétences de la nouvelle autorité se limiteraient au contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen. La deuxième variante, qui prévoit une prise de compétence plus large, est décrite dans la variante 4. La portée de la réforme de la gouvernance pourrait également se situer entre ces deux variantes.

2.2.1 Variante 3 : « Uniformisation du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen »

Description

La caractéristique principale de la variante 3 est l'uniformisation des tâches auprès d'une autorité au sein de la Confédération, qui assumerait principalement la tâche de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen au sens strict (K(a)⁸). La délégation de tâches aux cantons serait possible.

Cette autorité pourrait assumer le pilotage central dans le domaine des contrôles aux frontières ainsi que le pilotage du système d'incitation. Le mécanisme de financement servirait d'incitation à la mise en œuvre de mesures IBM, notamment auprès d'autres autorités fédérales, mais continuerait de servir à la mise en œuvre de certaines mesures des cantons. Dans le cas d'une telle délégation de tâches à un canton, cette prestation devrait être indemnisée.

Le Conseil fédéral déciderait des mesures à prendre pour mettre en œuvre la stratégie IBM et demanderait chaque année au Parlement, dans le cadre du budget, les moyens financiers nécessaires à cette mise en œuvre. Les moyens pour la promotion des mesures cantonales restantes (non déléguées par la Confédération), seraient demandés selon la même procédure, mais budgétisés sur un crédit de subventionnement séparé. Un crédit d'engagement devrait être demandé au préalable si les mesures devaient être mises en œuvre sur plusieurs années.

Pour mettre en œuvre ce modèle avec les transferts de compétences correspondants des cantons vers la Confédération, une adaptation des bases légales serait nécessaire. Une nouvelle disposition relative aux subventions au niveau fédéral serait également nécessaire.

Évaluation

La cohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources serait améliorée par l'uniformisation des tâches. Cependant, du point de vue des ressources, la complexité persisterait.

Le critère des décisions autonomes concernant le financement des mesures IBM d'ordre supérieur (1a) n'est que partiellement rempli. L'autorité pourrait décider pour quelles mesures des cantons un cofinancement devrait être demandé, mais la décision de financement incomberait au Parlement. En outre, il n'y aurait pas de système d'incitation pour les mesures de la Confédération, mais un financement ordinaire par le biais du budget. Cela signifie que le critère 1b n'est également que partiellement rempli.

Le budget de l'autorité frontalière ferait partie du budget fédéral et le financement des mesures IBM de niveau supérieur serait demandé chaque année au Parlement (critères 2a et 2b). La planifiabilité du financement sur plusieurs années pourrait être partiellement assurée par des crédits d'engagement (2c).

L'autorité frontalière pourrait déterminer, sur la base de critères, si des mesures et des projets sont qualifiés de mesures et de projets IBM supérieurs et demander un financement à cet effet. Le critère 3 serait ainsi rempli.

En ce qui concerne le critère 4, les nouvelles bases légales tiendraient compte des dispositions en vigueur en matière de finance publiques et subventions. L'aménagement économique est ouvert. Il est possible que la centralisation des tâches auprès de la Confédération permette de réaliser certaines économies d'échelle. Parallèlement, il est également possible

⁸ cf. composantes de la stratégie IBM (K) Figure 1 Stratégie IBM 2027

que des effets de synergie existants actuellement dans les cantons, par exemple dans le portefeuille de tâches des polices cantonales, soient perdus.

La charge administrative (4c) de cette variante pourrait être élevée. Chaque unité administrative ainsi que les cantons devraient fournir chaque année une estimation précise du coût des mesures pour pouvoir demander les fonds. La charge administrative pourrait être réduite si les mesures pouvaient être traitées dans le cadre des activités ordinaires des autorités fédérales.

2.2.2 Variante 4 : « Prise de compétences étendue ».

Description

Dans la variante 4, l'autorité serait responsable de la plupart des mesures de mise en œuvre de la stratégie IBM. Dans ce cas, d'autres tâches comme par exemple celles liées au retour (composante K(j)⁹), seraient également prises en charge par la nouvelle autorité. Compte tenu du concept très large de la gestion intégrée des frontières, une petite partie des mesures resterait toutefois du ressort d'autres autorités.

Le Conseil fédéral déciderait des mesures à prendre pour mettre en œuvre la stratégie IBM et demanderait chaque année au Parlement, par le biais du budget, les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre. Un crédit d'engagement devrait être demandé au préalable si les mesures devaient être mises en œuvre sur plusieurs années.

Pour mettre en œuvre ce modèle avec les transferts de compétences correspondants des cantons vers la Confédération, une adaptation des bases légales serait nécessaire. Il ne serait toutefois pas nécessaire d'ancrer le financement des mesures IBM au niveau législatif, car le financement serait assuré dans le cadre des processus budgétaires ordinaires.

Évaluation

Comme dans la variante 1, aucun mécanisme de financement au sens d'un système d'incitation ne serait mis en place dans la variante 4. Dans cette variante, la plupart des mesures IBM seraient toutefois mises en œuvre par une autorité dont la priorité principale serait la gestion des frontières, ce qui permettrait de résoudre en grande partie l'incohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources (critère 0). Un système d'incitation pourrait ainsi être considéré comme superflu. De nombreux critères d'évaluation peuvent néanmoins être analysés dans l'optique d'un financement général plutôt que d'un système d'incitation.

Le critère 1a) (décisions autonomes sur le financement des mesures IBM d'ordre supérieur) serait rempli dans le sens d'un financement général. Cette variante ne prévoit pas d'incitation pour la mise en œuvre des autres mesures IBM qui ne relèvent pas de la compétence de l'autorité principale. Le critère 1b) ne serait donc pas rempli.

L'autorité frontalière disposerait de son propre budget pour financer des mesures IBM d'ordre supérieur, qui doivent être demandées dans le cadre des processus budgétaires ordinaires. Les critères 2a) à 2c) seraient ainsi également remplis. La planifiabilité du financement (2c) pourrait être garantie sur plusieurs années par des crédits d'engagement.

L'autorité frontalière pourrait déterminer, sur la base de critères, si des mesures et des projets sont qualifiés de mesures et de projets IBM supérieurs et demander un financement à cet effet. Le critère 3 serait ainsi rempli.

⁹ cf. composantes de la stratégie IBM (C) Figure 1 Stratégie IBM 2027

Cette variante serait conforme aux dispositions en vigueur en matière de finances publiques et de subventions (critère 4a), dans la mesure où chaque autorité resterait responsable du financement des mesures concernées.

Comme pour la variante 3, la forme économique de cette variante est ouverte (critère 4b). Il est possible que la centralisation des tâches auprès de la Confédération permette de réaliser certaines économies d'échelle. Parallèlement, il est également possible que des effets de synergie existants actuellement dans les cantons, par exemple dans le portefeuille de tâches des polices cantonales, soient perdus.

Cette variante pourrait être exploitée avec une charge administrative réduite, tant que les mesures peuvent être traitées dans le cadre des activités ordinaires de l'autorité. En revanche, la charge administrative augmenterait fortement si les fonds pour chaque mesure du plan d'action IBM devaient être demandés chaque année dans le budget.

2.3 Évaluation globale

Le tableau suivant résume les évaluations des différentes variantes :

Critères d'évaluation	Harmonisation		Uniformisation	
	V. 1	V. 2	V. 3	V.4
<i>0) La solution proposée améliore la cohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources.</i>	(1)	2	1	(2)
<i>1a) Prise de décision autonome sur le financement des mesures IBM d'ordre supérieur</i>	(0)	2	1	(2)
<i>1b) Tant les mesures IBM de la Confédération que celles des cantons</i>	(0)	2	1	(0)
<i>2a) Le service central dispose d'un budget propre pour financer les mesures IBM.</i>	(0)	2	2	(2)
<i>2b) Le financement du budget disponible est réglé et clarifié.</i>	(0)	2	2	(2)
<i>2c) Garantir la prévisibilité du financement sur plusieurs années.</i>	(0)	2	1	(2)
<i>3) Déterminer, sur la base de critères, si les mesures sont éligibles au financement.</i>	(0)	2	2	(2)
<i>4a) Respecter les dispositions légales en vigueur en matière de finances publiques et de subventions.</i>	(2)	2	2	(2)
<i>4b) Conçu de manière économique</i>	(2)	2	n.a.	(n.a.)
<i>4c) Exploité avec une faible charge administrative</i>	(2)	2	0	(1)

Légende : 0 non rempli ; 1 partiellement rempli ; 2 rempli, n.a. non applicable/ouvert

Entre parenthèses () : pas de mécanisme de financement au sens d'un système d'incitation.

Cet aperçu montre comment les différentes variantes de financement des mesures IBM répondent aux critères d'évaluation. Il ne permet toutefois pas une comparaison directe, car tous les modèles décrits ne sont pas disponibles selon l'option de gouvernance et de gestion (harmonisation ou unification). Les options de gouvernance et de gestion sont analysées indépendamment du présent rapport dans le cadre du projet reFRONT et sont soumises à

une décision politique. Si, par exemple, une décision était prise en faveur d'une "unification", la variante 2 ne serait plus disponible. En outre, il convient de souligner que dans le cas des variantes 1 et 4, aucun mécanisme de financement au sens d'un système d'incitation ne serait mis en place et que le financement des mesures IBM serait uniquement soumis aux processus budgétaires ordinaires de la Confédération.

2.4 Variantes non examinées en profondeur

Les modes de financement spéciaux selon les art. 52 et 53 de la Loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0), comme les fonds spéciaux et l'affectation de recettes à la réalisation d'une tâche définie, telles qu'elles sont parfois utilisées pour le financement de l'AVS ou de l'infrastructure des routes nationales ou des chemins de fer, n'ont pas été examinées. Ces instruments sont particulièrement adaptés aux tâches financièrement importantes et ne conviennent donc pas, en raison du budget relativement bas, à la mise en œuvre de mesures dans le domaine de la gestion intégrée des frontières portant. En outre, les formes de financement particulières sont à rejeter du point de vue de la politique des dépenses, car elles compliquent le pilotage du budget fédéral et peuvent conduire à une utilisation inefficace des ressources.

3 Conclusion

Le présent rapport présente les systèmes d'incitation possibles pour le financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie IBM. La question de la gouvernance et du pilotage futurs dans le domaine de la gestion des frontières est particulièrement déterminante à cet égard. Selon la gouvernance, différentes options de financement sont disponibles pour un système d'incitation. Ces options de gouvernance et de pilotage sont actuellement analysées dans le cadre du projet reFRONT et seront finalement définies au niveau politique. Selon le modèle de pilotage choisi, « harmonisation » ou « uniformisation », la portée de la réforme de la gouvernance sera alors définie. Ce n'est que dans ce contexte qu'il sera possible de prendre une éventuelle décision sur la question de savoir si un système d'incitation pour le financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie d'IBM sera toujours nécessaire et si la possibilité de financement représentée est conforme à l'objectif.

Le présent rapport sert d'information pour le Conseil fédéral et servira de document de base pour un éventuel système d'incitation dès qu'une décision d'orientation aura été prise dans le projet reFRONT. Une éventuelle proposition de décision sur les variantes et l'élaboration des bases juridiques dans le domaine du financement suivra donc dans un deuxième temps.