



Conséquences en matière de finances et de personnel de l'association à Schengen / Dublin

2^e rapport

1. Introduction

Dans une lettre du 29 avril 2013 adressée à Mme Sommaruga, la Délégation des finances de l'Assemblée fédérale a demandé une vue d'ensemble des conséquences de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin en matière de finances et de personnel. Le DFJP avait déjà établi un rapport à cette fin le 21 janvier 2011 (« *Finanzielle und personelle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen und Dublin* », ci-après « premier rapport »). En collaboration avec le DFF et le DFAE, nous en présentons ici une mise à jour.

Cette fois-ci encore, le rapport ne contient pas d'indications sur le projet « passeport biométrique » qui a fait l'objet d'un crédit d'engagement distinct (voir le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 2013 élaboré en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857, FF 2013 5685, 5797 s., ci-après « rapport Fehr »). Il ne porte pas non plus sur les coûts du projet de plateforme système eDocuments, développé pour saisir et traiter les données biométriques dans divers documents de séjour et de voyage. Ce projet, réalisé en collaboration avec les services concernés et placé sous la direction du CSI-DFJP, soutient plusieurs applications informatiques (SYMIC, ISR, VIS, etc.). Vu son imbrication avec d'autres systèmes qui ne sont pas directement liés à Schengen/Dublin, la présentation de son financement – complexe – dépasserait le cadre du présent rapport.

Par souci d'exhaustivité, mentionnons encore que les conséquences, en matière de finances et de personnel, de projets du domaine Justice et affaires intérieures qui ne relèvent pas de Schengen/Dublin, par exemple la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), ne sont pas intégrés dans le présent rapport.

2. Relation avec les rapports de contrôle de gestion sur Schengen/Dublin

Le rapport de contrôle de gestion du DFJP de juin 2013 concernant le programme Schengen/Dublin, état mi 2013 (rapport de contrôle de gestion) se limite au crédit d'engagement « programme de mise en œuvre de Schengen/Dublin » (ci-après « crédit d'engagement I »), approuvé le 17 décembre 2007 par l'Assemblée fédérale dans le cadre de l'arrêté fédéral I concernant le second supplément au budget 2007 (FF 2008 1177) et adapté le 16 décembre 2008 par l'arrêté fédéral I concernant le budget pour l'année 2009 (FF 2009 469); il expose la mise en œuvre informatique des accords d'association à Schengen (AAS) et à Dublin (AAD), y compris leurs conséquences financières. Nous compléterons ici ces données sur les investissements par des indications sur les ressources d'exploitation nécessaires à la mise en œuvre



des deux accords (dépenses de personnel, dépenses de biens et services, dépenses de transfert et postes), afin d'offrir une vision globale (investissement et exploitation). Nous indiquerons aussi les gains chiffrables lorsque ce sera possible.

Contrairement au crédit d'engagement I, le crédit « Développement et adaptation des systèmes informatiques Schengen/Dublin », (ci-après « crédit d'engagement II », voir ch. 3.5), adopté dans le cadre de l'arrêté fédéral I du 22 décembre 2012 concernant le budget pour l'année 2012 (FF 2012 1303), ne fera pas l'objet d'un contrôle de gestion supplémentaire; il n'y aura donc pas de rapports. Les règles du contrôle de gestion informatique normal s'appliqueront.

On se reportera au rapport de contrôle de gestion de juin 2013, mentionné plus haut, pour une exposition générale du contexte et de la chronologie et pour le statut des projets SIS II et VIS de l'UE (y compris l'état de la réalisation au DFJP).

3. Coûts de l'association à Schengen/Dublin au DFJP

3.1. Vue d'ensemble: charges du DFJP

Montant en millions de CHF (AIF, IP, SIF)	C06	C07	C08 ¹⁾	C09 ²⁾	C10 ³⁾	C11 ⁴⁾	C12 ⁵⁾	B13	B14
Compte de résultats (CR) / charges									
Charges de personnel	0.68	3.24	6.73	10.74	11.14	14.40	17.33	21.18	21.26
Biens et services	0.19	0.28	0.47	0.30	0.27	0.23	0.32	0.35	0.36
Contributions	-	-	4.61	2.28	21.62	15.58	18.05	28.49	4.15
Informatique (exploit.)	0.37	1.41	1.96	10.14	16.70	16.29	17.40	25.36	34.71
Total	1.24	4.93	13.78	23.46	49.73	46.50	53.09	75.38	60.49
Compte d'investissement (CI) / investissements									
Investissements ⁶⁾	-	5.54	32.56	32.63	27.92	16.97	16.73	14.17	11.97
Total charges (CE + CI)	1.24	10.47	46.34	56.09	77.64	63.47	69.82	89.55	72.46
dont avec incidences financières	1.24	7.64	34.84	35.07	47.72	37.79	40.97	56.80	38.15

1) y c. crédit supp. I/08 fedpol (1,1 millions "contributions") et crédit supp. II/08 SG-DFJP (12,19 millions "investissements")

2) y c. transfert de crédit 2008/2009 SG-DFJP (7,79 millions "investissements")

3) y c. transfert de crédit 2009/2010 SG-DFJP (18,78 millions "investissements")

4) y c. transfert de crédit 2010/2011 SG-DFJP (8,29 millions "investissements")

5) y c. transfert de crédit 2011/2012 SG-DFJP (1,88 million "investissements")

6) Financement par le biais des crédits d'engagement I et II

3.2. Charges de personnel

L'accroissement des dépenses à partir du C11 pour les charges de personnel (voir tableau du ch. 3.1) est dû à l'augmentation du taux des cotisations de l'employeur, qui est passé de 16 à 19 %, et à l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel de 2010. Afin de garantir l'accomplissement des tâches liées à Schengen/Dublin, le Parlement a accordé 46,2 postes supplémentaires (fedpol 32, ODM 13,7, OFJ 0,5) par l'arrêté fédéral du 15 décembre 2010 concernant le budget pour l'année 2011 (FF 2011 1897); cela correspond à des dépenses d'environ 7,7 millions de francs, y compris les cotisations de l'employeur. Les postes autorisés n'ont pas pu



être tous pourvus en 2011, notamment à fedpol et à l'ODM, ce qui explique la hausse des charges de personnel en 2012. De plus, on a surtout recruté des personnes jeunes avec des salaires de départ bas. Il faut donc s'attendre à ce que le crédit soit davantage mis à contribution ces prochaines années. En outre, les coûts augmenteront à partir du budget 2014, les cotisations de l'employeur passant à cette date de 19,2 % à 20,2 %.

Le tableau suivant montre l'évolution des postes au DFJP:

Effectif autorisé = A	C06		C07		C08		C09		C10		C11 ¹⁾		C12		B13	B14
Effectif réel = R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	A
DFJP total	5.50	5.50	32.30	26.20	111.00	88.30	133.50	124.40	133.50	121.20	160.20	153.80	153.20	148.40	153.20	153.20
Postes																
Crédits du personnel	5.50	5.50	32.30	26.20	91.00	70.70	113.50	105.80	113.50	104.00	152.20	148.10	153.20	148.40	153.20	153.20
Crédits biens et serv.	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
Unité administrative																
401 SG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
402 OFJ	-	-	8.00	2.90	8.00	4.80	8.00	4.80	8.00	5.60	8.50	6.10	8.50	6.10	8.50	8.50
403 fedpol																
Crédit du personnel	2.00	2.00	11.80	11.80	25.50	24.50	35.00	34.20	35.00	33.30	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00	63.00
Crédit d'engagement ²⁾	-	-	-	-	20.00	17.60	20.00	18.60	20.00	17.20	8.00	5.70	-	-	-	-
405 MPC	3.50	3.50	3.50	2.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	3.50	n'est plus rattaché au DFJP depuis le 1.1.2011					
420 ODM ³⁾	-	-	9.00	9.00	26.00	24.90	39.00	35.90	39.00	33.80	52.70	51.00	53.70	51.30	53.70	53.70
485 CSI	-	-	-	-	28.00	13.00	28.00	27.40	28.00	27.80	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00	28.00

1) Besoins supplémentaires en relation avec l'évaluation indépendante Schengen/Dublin 2009:

Pour garantir l'accomplissement des tâches: fedpol +27, ODM +13,7, OFJ +0,5 postes, total 41,2 postes. En outre, fedpol a demandé 2 postes pour le développement de l'acquis de Schengen (VIS) et 3 postes pour la mise en oeuvre de l'échange de notes entre la CH et l'UE (reprise règlement et décision sur le VIS) lors de l'évaluation globale 2010 des ressources dans le domaine du personnel (décision CF du 23.6.10).

2) fedpol (crédit d'engagement)

Décision CF du 27.6.07: postes de durée limitée de 2008 à 2011 pour mettre en oeuvre le programme: +9 postes à partir du 1.1.08, +9 postes à partir du 1.7.08 (SIRENE, migration de SISone4ALL à SIS II).

Décision CF du 30.5.08: 2 postes supplémentaires de durée limitée jusque fin 2011 pour la mise en oeuvre parallèle.

3) ODM

18 postes approuvés par les décisions du CF du 5.7.06 et du 27.6.07, plus 21 postes approuvés par la décision du CF du 25.6.08 (besoins supplémentaires pour la mise en oeuvre de Schengen/Dublin). En outre, l'ODM a reçu 1 poste pour le Fonds pour les frontières extérieures à partir du B12 (décision CF du 25.5.11) dans le cadre de l'évaluation globale 2011 des ressources dans le domaine du personnel (décision CF du 20.6.11).

3.3. Contributions à l'UE

Les contributions au budget de l'UE inscrites au budget du DFJP dans le cadre de l'association à Schengen/Dublin comprennent la contribution générale aux frais administratifs visée à l'art. 11 AAS et les contributions aux frais d'exploitation des banques de données Eurodac et SIS I (pour cette dernière, jusqu'à sa mise hors service le 9 mai 2013). S'y ajoutent les contributions aux frais de développement des



banques de données VIS et SIS II et à leurs frais d'exploitation à partir de leur mise en service (VIS: 11 octobre 2011; SIS II: 9 avril 2013).

L'augmentation des contributions à l'UE que l'on peut constater dans le tableau du ch. 3.1 est due à l'entrée en vigueur de l'accord complémentaire relatif au fonds pour les frontières extérieures (FFE; RS 0.362.312). Approuvé par le Parlement le 1^{er} octobre 2010 (FF 2010 6031), elle est formellement entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011. La Suisse participe à ce fond depuis le printemps 2010 (avec une contribution rétroactive pour 2009). Les contributions 2009 et 2010, d'un montant de 12,5 millions d'euros (18,76 millions de francs) ont été versées le 12.4.2010. Les années suivantes, les versements ont été effectués au plus tard le 15 février de l'exercice concerné, conformément aux comptes établis par la commission avant le 15 décembre de l'année précédente. Ce sont, pour les trois dernières années: 2011: 12,3 millions de francs, 2012: 14,6 millions de francs, 2013: 24,87 millions de francs. Les montants ont été fixés en euros dans l'accord complémentaire, sur la base du rapport entre le PIB suisse et le PIB de tous les Etats participant au fonds. Un mécanisme, fixé aussi dans l'accord, prévoit leur adaptation pour 2009 à 2012 selon l'évolution effective du PIB des Etats Schengen.¹ Le correctif de 4,26 millions d'euros (5,11 millions de francs) a été imputé à la Suisse avec la contribution pour l'année 2013. De 16,47 millions d'euros (19,76 millions de francs), celle-ci a été portée à 20,73 millions d'euros (24,87 millions de francs).

A partir de 2014, le fonds pour les frontières extérieures sera remplacé par l'« instrument relatif aux frontières », qui constitue un des deux volets du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Les modalités de la participation suisse sont encore en cours de négociation. Il est vraisemblable que la Suisse sera encore davantage un contributeur net. Les dispositions de l'UE n'ont pas encore été adoptées; elles sont attendues pour l'automne ou la fin de 2013. Les versements à ce fonds seront sans doute dus en 2015 seulement (contribution pour 2015 plus éventuellement une contribution rétroactive pour 2014), car un accord supplémentaire doit encore être conclu avec l'UE, comme ce fut le cas pour le fonds pour les frontières extérieures. C'est pourquoi aucune contribution au nouveau fonds n'a été portée au budget 2014.

Par ailleurs, la Suisse a reçu des participations du fonds à des projets nationaux ou transfrontaliers de la Confédération et des cantons, de l'ordre de 3 à 6 millions de francs par programme annuel. Les aides financières du fonds pour les frontières extérieures sont versées sous la forme d'un préfinancement puis du paiement d'un solde. Le préfinancement, qui se monte à 50 % de l'allocation globale, a lieu dans les 60 jours suivant l'approbation du programme annuel par la Commission européenne (en règle générale avant le 1^{er} mai de l'année du programme). Le paiement du solde est effectué après approbation du rapport final portant sur le programme annuel, qui doit être transmis à l'UE deux ans et trois mois après la fin de l'année de programme. Cela signifie que pour l'année 2011, par exemple, le préfinancement devait être versé au plus tard le 1^{er} mai 2011. La Suisse doit présenter son rapport final avant le 31 mars 2014, et le solde sera vraisemblablement transféré à la Suisse courant 2014.

¹ Voir, pour les détails, le message du Conseil fédéral du 24 février 2010, FF **2010** 1521, 1533.



Font exception les années 2009 et 2010, qui ont été regroupées du fait de l'entrée tardive de la Suisse dans le fonds. Le préfinancement pour ces programmes a été versé en 2011. Le solde pour 2010 devrait être payé en 2013. On attend donc les aides financières suivantes du fonds pour les frontières extérieures (en millions de francs)²:

	2011	2012	2013	2014
Année de programme 2009/2010 (alloc. globale: € 4,66 millions)	3,38	---	2,80	
Année de programme 2011 (alloc. globale: € 3,05 millions)	2,21	---		1,90
Année de programme 2012 (alloc. globale: € 4,30 millions)	---	2,69		
Année de programme 2013 (alloc. globale: € 5,47 millions)			3,40	
Total	5,59	2,69	6,20	1,90

3.4. Autres charges / recettes d'exploitation

Font partie des autres charges d'exploitation les charges de biens et services et les charges informatiques mentionnées au ch. 3.1. L'essor des charges informatiques en 2009 et 2010 est dû à des amortissements sans incidences financières (SIS, Eurodac, adaptation d'EVA en vue de l'association à Schengen).

En 2011 et 2012, contrairement à ce qui était attendu, les coûts n'ont pas continué de progresser dans le domaine des applications informatiques et des amortissements sans incidences financières. La raison majeure en est le retard pris par l'UE dans la mise en place du VIS et du SIS II. Selon les plans, les frais d'exploitation subiront une nouvelle hausse en 2013, principalement en raison de la mise en service du SIS II et de l'instauration de la transmission automatique de données entre les systèmes RIPOL, SYMIC, SIRENE-IT et N-SIS dans le domaine des recherches de personnes.

3.5. Dépenses d'investissement (crédit d'engagement)

Les dépenses d'investissement du DFJP mentionnées au ch. 3.1 sont financées par les deux crédits d'engagement Schengen/Dublin. La mise en service du SIS II et du VIS a eu lieu selon la planification de l'UE, qui a été adaptée plusieurs fois. La date d'introduction de ces deux systèmes a été reportée à plusieurs reprises, pour finalement être fixée à octobre 2011 pour le VIS et à avril 2013 pour le SIS II. Les mesures que devait prendre la Suisse ont donc aussi été différées à plusieurs reprises, ce qui a causé des coûts supplémentaires considérables.

² Voir, pour les détails, le rapport Fehr, FF **2013** 5792. Les montants mentionnés ont été versés par l'UE à la Suisse dans les années citées. Ils ne sont pas forcément encaissés la même année; on attend plutôt la fin des conventions de projet avec les chargés de projet.



Par ailleurs, ces changements ont suscité des soldes de crédit importants qui ont été chaque fois reportés sur l'année suivante, afin d'assurer le financement du SIS II et du VIS. Le crédit d'engagement I a de plus été remplacé par le crédit II, qui servira également à financer la mise en œuvre de nouveaux développements de l'acquis.

Le dernier rapport de contrôle de gestion de juin 2013 se réfère cependant exclusivement au crédit d'engagement I. Le tableau qui suit donne une vue d'ensemble de l'état des deux crédits. Comme nous l'avons mentionné plus haut (ch. 2), le présent rapport n'a pas pour but d'exposer l'état de ces crédits mais d'offrir un aperçu synthétique des coûts.

Crédit d'engagement « programme de mise en œuvre de Schengen/Dublin » (crédit d'engagement I)

en millions de CHF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Crédit selon AF du 19.12.2007 (FF 2008 1177)	8.360	28.160	42.300	14.450	7.530	1.000	-	-	101.800
Crédit suppl. selon AF du 16.12.2008 (FF 2009 469)	-	12.190	3.150	12.260	10.460	1.910	-	-	39.970
Transferts de crédits dans le cadre									
- du supplément	-	-	7.793	18.782	1) 8.297	1.880	-	-	
- du budget	-	-	-	-	-	9.261	7.437	-	
Crédit total	8.360	40.350	53.243	45.492	26.287	14.051	7.437	-	
Clôture des comptes	5.544	32.557	2) 34.461	2) 27.938	16.970	13.657	3) 7.437	-	138.564
Différence	2.816	7.793	18.782	17.554	9.317	0.394	-	-	

1) Transfert de crédit 2010/2011 (8,293 millions de CHF) dans le cadre du supplément I/2011, et cession de crédit OFPER pour les alloc. familiales (4000 CHF).

2) Ces chiffres comprennent des cessions de crédits à des unités administratives en dehors du DFJP (AFD et OFIT); c'est pourquoi ils diffèrent des chiffres du tableau du ch. 3.1 pour les investissements du DFJP en 2009 et 2010. Ces montants ont notamment été employés pour financer la contribution du Cgfr à la plateforme systèmes eDocuments, projet qui ne fait pas l'objet du présent rapport (voir ch. 1).

3) On estime actuellement que le crédit 2013 sera épuisé.



Crédit d'engagement « Développement et adaptation des systèmes informatiques Schengen/Dublin » (« crédit d'engagement II »)

en millions de CHF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Crédit selon AF du 22.12.2011 (FF 2012 1303)	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	58.970
Transferts de crédits	-	-	-	-	-	-	-
Crédit total	4.510	6.730	11.970	14.970	12.810	7.980	
Clôture des comptes	¹⁾ 3.193						
Différence	1.317						

1) Ce chiffre comprend une cession de crédit à une unité administrative en dehors du DFJP (AFD); c'est pourquoi il diffère des chiffres du tableau du ch. 3.1 pour les investissements du DFJP en 2012. Ces montants (120'000 CHF) ont servi à financer les dépenses de développement de l'AFD concernant la plateforme systèmes eDocuments, projet qui ne fait pas l'objet du présent rapport (voir ch. 1).

4. Coût de la participation à Schengen/Dublin pour le DFF

4.1. Vue d'ensemble: charges du DFF

En millions de CHF	C07	C08	C09	C10	C11	C12	B13	B14
Investissements	-	2,5	6,5		10,44		12,20	²⁾ 0,10
Charges de personnel, sans la frontière FL (postes)	-	-	-	-	1,50	1,50	4,50	4,50
					(11)	(11)	(11+24)	(11+24)
Charges de personnel frontière extérieure FL	-	0,60	1,50	1,50	1,50	-	-	-
Contributions (Frontex)	-	-	-	1,58	5,19	4,06	3,60	4,25
Autres charges d'exploitation	-	-	0,12	0,72	0,72	0,72	0,72	³⁾ 1,31
Total	-	3,10	8,12	3,80	9,35	6,28	11,02	10,16

¹⁾ MAPP (Interrogateur multifonctions pour le contrôle des personnes et des passeports); voir ch. 8.2.1.

²⁾ Coûts d'investissement EUROSUR, voir ch. 8.2.2.

³⁾ Y c. charges d'exploitation max. pour MAPP (0,594 million de CHF; pour MAPP, voir ch. 8.2.1).

4.2. Coûts d'investissement

Les investissements liés à la mise en œuvre de Schengen/Dublin ont coûté 6 millions de francs au DFF/Cgfr. S'y ajoutent 3 millions de francs d'investissements uniques requis par la solution provisoire à la frontière avec le Liechtenstein (voir ch. 4.5), ainsi que 0,44 million de francs dépensés en 2011 pour la première phase du projet MAPP (voir ch. 8.2.1). Celui-ci donnera probablement lieu, en 2013, à 2,2 millions de francs d'investissements non récurrents (voir ch. 8.2).



4.3. Charges de personnel

Seuls 10 postes prévus jusqu'à la fin de 2011 ont été créés au sein du Cgfr dans le cadre de la mise en place de la frontière extérieure temporaire de l'espace Schengen avec la Principauté de Liechtenstein (voir ch. 4.5).

L'agence Frontex prend à sa charge les frais des gardes-frontière suisses participant à ses interventions; mais leur rémunération reste assumée par le Cgfr. En 2011, celui-ci a participé aux opérations de Frontex à hauteur de 805 jours d'engagement. Cet engagement a totalisé 1145 jours en 2012 et devrait être de l'ordre d'un millier de jours en 2013 également. Toutefois, ceux-ci sont compris dans les charges de personnel indiquées au ch. 4.1.

Lors de l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel pour l'année 2010, le Conseil fédéral avait pris acte d'un besoin accru du Cgfr à cet égard. Il s'agissait entre autres de répondre au surcroît de travail occasionné par une collaboration plus étroite avec l'UE à Bruxelles au travers de la participation aux groupes de travail d'une part, et aux activités de l'agence Frontex à Varsovie d'autre part. Dans le cadre de l'arrêté fédéral I du 15 décembre 2010 concernant le budget pour l'année 2011 (FF 2011 1897), le Parlement a ainsi donné son aval à la création de 11 postes à plein temps. Dans son rapport sur l'Administration fédérale des douanes du 26 janvier 2011 en réponse au postulat Fässler-Osterwalder (08.3513)³, le Conseil fédéral a fixé à 35 le nombre de nouveaux postes requis pour le Corps des gardes-frontière. En conséquence, le Parlement a approuvé un nouveau renforcement de l'effectif du Cgfr – pas encore réalisé – chiffré à 24 postes dans l'arrêté fédéral I du 13 décembre 2012 concernant le budget pour l'année 2013 (FF 2013 407). Ces augmentations d'effectif ont été rendues nécessaires par celle des mouvements migratoires provoqués par divers facteurs tels que les répercussions du Printemps arabe.

4.4. Contributions

C'est depuis 2010 que le DFF inscrit à son budget les contributions dues à l'agence Frontex. Le montant de ces contributions se calcule d'après la formule figurant à l'art. 11, al. 3, AAS, sur la base du budget annuel Frontex. Comme l'arrangement Frontex (RS 0.362.313) entré en vigueur le 1^{er} août 2010, la contribution suisse pour les cinq derniers mois de cette année-là s'est montée à quelque 1,58 million de francs. La Suisse devait ainsi verser une première contribution annuelle complète en 2011. L'afflux migratoire en provenance d'Afrique du Nord à la suite du Printemps arabe a conduit l'UE à accroître après coup de 30 millions d'euros le budget Frontex 2011, d'où une incidence correspondante sur la contribution suisse pour la même année (5,19 millions de francs). Cette contribution s'est montée à 4,06 millions de francs

³ Voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21928.pdf>, p. 59



pour 2012, tandis que 3,60 millions figurent au budget 2013. L'expérience acquise conduit à prévoir 4,4 millions de francs dans le plan financier 2014.

4.5. Suisse-Liechtenstein, frontière extérieure temporaire de l'espace Schengen

La frontière entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein est devenue temporairement une frontière extérieure de Schengen en raison du décalage dans l'association de ces deux Etats à l'espace Schengen. De ce fait, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre une série de mesures destinées à assurer la sécurité de cette frontière en fonction de ses particularités (solution transitoire).

Les mesures transitoires à prendre ont entraîné, en 2008 et 2009, des coûts d'investissement uniques de l'ordre de 3 millions de francs, auxquels s'ajoutaient 1,5 million de charges annuelles pour 10 postes limités dans le temps. Le Liechtenstein est associé à l'espace Schengen depuis le 19 décembre 2011, d'où la suppression de ces 10 postes. Les charges de personnel ont ainsi baissé de 1,5 million de francs dès 2012.

4.6. Autres charges d'exploitation

Totalisant quelque 0,72 million de francs par année, les autres charges d'exploitation englobent des frais courants de matériel et de logiciel informatiques, ainsi que les accords de niveau de service (SLA) et les abonnements relatifs à ce matériel. S'y ajouteront pour MAPP, à partir de 2014, un montant de 0,594 million de francs de frais d'exploitation par année, ce qui portera le total des charges d'exploitation annuelles à 1,31 million de francs (voir ch. 8.2.1).

5. Coût de la participation à Schengen/Dublin pour le DFAE

5.1. Charges totales du DFAE

En millions de CHF	C07	C08	C09	C10	C11	C12	B13	B14
Charges de personnel			5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41

5.2. Coûts d'investissement

L'association à Schengen et Dublin n'a donné lieu à aucun frais d'investissement au sein du DFAE.



5.3. Renforcement du personnel consulaire

L'évaluation Schengen de la Suisse effectuée en 2008 avait confirmé que celle-ci disposait d'un effectif consulaire relativement restreint par rapport aux pays qui l'entourent; de sorte que le Conseil fédéral avait pris acte en juin 2008 du besoin de renforcer cet effectif. L'Assemblée fédérale a ainsi approuvé, dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant le budget pour l'année 2009, la création de 36 postes supplémentaires. Depuis lors, les consulats suisses se sont vu confier de nouvelles tâches avec l'introduction échelonnée des visas biométriques. Expérience faite depuis le début du déploiement du VIS en octobre 2011, cinq minutes supplémentaires en moyenne sont nécessaires pour l'enregistrement des données biométriques. Ces tâches supplémentaires sont maîtrisées grâce à la mise en place de mesures organisationnelles et administratives (voir aussi ci-dessous, chiffre 8.3).

5.4. Contributions

Aucune contribution liée au fait que la Suisse participe à Schengen/Dublin ne figure au budget du DFAE.

5.5. Autres charges ou revenus d'exploitation

Aucune charge d'exploitation autre celle signalée plus haut n'est à mentionner. Comme indiqué au chiffre 6.1 ci-dessous, les émoluments perçus pour les visas produisent davantage de recettes.

6. Gains/revenus ou économies (dans la mesure où ils sont chiffrables)

6.1. Dans le domaine des visas

La Suisse applique depuis le 12 décembre 2008 le tarif de délivrance des visas fixé dans le cadre de l'acquis de Schengen, soit 60 euros contre 55 francs auparavant dans le cas habituel – ou 35 euros pour les ressortissants de pays ayant conclu avec la Suisse des accords de facilitation de la délivrance des visas. Le DFAE et le DFJP se partagent les recettes issues des émoluments de visa (dont 9,09 % vont à l'ODM).

Cette augmentation des émoluments due à l'adoption du tarif Schengen a fait que les recettes ont peu diminué en 2009 et 2010 par rapport à 2008, malgré une baisse substantielle du nombre de demandes de visas traitées. Les recettes en question dépendent largement de la conjoncture économique, dans la mesure où celle-ci exerce une grande influence sur le nombre de déplacements et sur les émoluments qui en découlent. C'est surtout la faiblesse de l'euro qui explique la baisse des émoluments perçus en 2011. On constate une reprise de ces recettes depuis 2012 grâce à celle des voyages et des visas délivrés.



Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces recettes. Les chiffres budgétés pour le plan financier 2015-2017 correspondent à la moyenne 2009-2012 des recettes en matière de visas (conformément aux directives budgétaires du Conseil fédéral). Quant à savoir si ces chiffres seront atteints, cela dépendra de la conjoncture mondiale et de la situation économique et de l'activité touristique des principaux marchés en expansion (Chine, Inde).

L'expérience accumulée depuis le début de la coopération opérationnelle au titre de Schengen, en décembre 2008, montre que les recettes issues des émoluments de visa restent plus ou moins stables, et cela en dépit d'une diminution du nombre de demandes de visas au début de cette coopération. Comme la délivrance des visas est normalement financée par ces émoluments, Schengen correspond à une amélioration relative du financement en question – même si l'on ne saurait parler de recettes supplémentaires.

C07	C08	C09	C10	C11	C12	B13	B14
31,80	33,50	131,90	32,50	29,0	32,70	33,90	33,70

¹ En fait, 39,90 millions; comme l'exercice 2009 des représentations à l'étranger s'étendait sur 15 mois, ce montant a été recalculé pour une période de 12 mois.

6.2. Dans le domaine de Dublin

Les économies résultant de la participation à Dublin sont difficilement chiffrables. Il convient cependant de relever que 12 884 personnes ont été transférées vers l'Etat Dublin compétent entre le 12 décembre 2008 (entrée en vigueur de l'AAD) et le 31 décembre 2012. La Suisse, pour sa part, a pris en charge au cours de la même période 1732 personnes dans le cadre d'une procédure Dublin.

Transferts depuis la Suisse vers d'autres Etats Dublin (procédure out); ainsi que depuis d'autres Etats Dublin vers la Suisse (procédure in)

	2009	2010	2011	2012
Procédure out	1904	2722	3621	4637
Procédure in	195	481	482	574

Source: statistique annuelle ODM

Cela démentit donc l'hypothèse évoquée dans le premier rapport, selon laquelle la Suisse devrait prendre en charge à l'avenir un nombre croissant de requérants d'asile en provenance d'autres Etats Dublin. Le nombre de demandes dans ce sens est resté à peu près constant. Il y a lieu de supposer que la Suisse continuera à transférer davantage de requérants vers d'autres pays qu'elle n'en reprendra sur son territoire. En outre, il est probable que l'association de la Suisse à Dublin exerce aussi un effet dissuasif sur le dépôt de demandes d'asile dans notre pays. En l'absence des règles de répartition de compétence prévues par l'accord d'association à Dublin, les migrants dont la demande d'asile a déjà été rejetée par un autre Etat Dublin seraient légitimés à entamer une nouvelle procédure en Suisse, ce qui aurait pour effet d'accroître de manière sensible l'attractivité de la Suisse, en tant que pays d'accueil, pour les requérants multipliant les demandes d'asile. Alors que le premier



rapport chiffrait encore avec prudence à 1000 le nombre probable de demandes d'asile en moins par année, on peut aujourd'hui estimer cette baisse à 2000 environ (voir message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279, 310). On peut s'appuyer sur ce chiffre pour faire le calcul suivant: la moyenne des transferts financiers dont bénéficient les cantons à des fins d'hébergement et d'aide sociale se chiffre à 20 000 francs par requérant d'asile; ce qui représente environ 40 millions de francs d'économies par année.

Le bilan des renvois est une autre source d'économies. La durée de la procédure Dublin (depuis la demande d'asile jusqu'à la décision de dernière instance) est d'environ quatre mois inférieure à celle de la procédure d'asile normale. Sans les quelque 4000 décisions de non-entrée en matière au titre de Dublin, les coûts supplémentaires que cela représenterait peuvent être estimés à 26,5 millions de francs (voir message du Conseil fédéral relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse», FF 2013 279, 310).

Comme nous l'avons indiqué au ch. 1, le présent rapport renonce à exposer les gains de l'association à Schengen et Dublin qui ne sont pas directement chiffrables en termes monétaires. Comme l'a souligné le Conseil fédéral à différentes reprises (voir p. ex. avis sur la motion du groupe de l'Union démocratique du centre «Analyse des conséquences des accords de Schengen et de Dublin», 10.3557), il s'avère que la coopération mise en place dans le cadre de Schengen/Dublin a fait ses preuves et que la Suisse dispose à présent d'instruments modernes et efficaces pour sa sécurité intérieure. Par ailleurs, il ne faut pas oublier les avantages que le visa Schengen unifié a apportés pour le tourisme suisse et les voyages d'affaires. Cette évaluation reste donc parfaitement justifiée.

7. Opérations de mise en œuvre depuis le premier rapport (de 2011 à l'été 2013)

Le premier rapport évoquait une série de projets relatifs à la mise en œuvre de Schengen/Dublin, à réaliser en principe entre 2011 et 2014. Voici des indications sur cette mise en œuvre afin de permettre à la Délégation des finances d'en suivre l'évolution. Certains des projets en question figurent au ch. 8 du présent rapport, du fait que leur réalisation n'est pas encore achevée. Les chiffres indiqués dans les chapitres qui suivent sont déjà pris en compte dans les chapitres 3 à 5.

7.1. DFJP

7.1.1. Interface nationale Schengen (SNI)

Lorsque la concrétisation du projet SIS II a débuté en Suisse (2007), le calendrier de l'UE donnait à penser que le SIS II remplacerait le SIS I+ en l'espace d'une année au maximum. Les retards subis par ce projet de deuxième génération ont conduit à utili-



ser plus longtemps que prévu le raccordement au SIS I+ mis à disposition par le Portugal, intitulé SISone4ALL. Le SIS II a finalement été mis en service le 9 avril 2013, prenant le relais du SIS I+.

Une nouvelle solution nationale a été élaborée pour le raccordement au SIS II. Se basant sur un *memorandum of understanding* assorti d'un accord technique, la Suisse a mis en œuvre ce projet national en étroite collaboration avec l'Allemagne et l'Autriche. L'interface élaborée en commun (SNI, «*Schengen National Interface*») a été mise en service en même temps que le SIS II. Il a simultanément remplacé la solution transitoire SISone4ALL.

La SNI a été financée par le crédit d'engagement Schengen/Dublin. Les coûts effectifs suivants correspondent aux montants prévus dans le cadre du premier rapport:

En millions de francs	2011	Total
Participation aux frais de développement	0,80	0,80
Intégration dans l'environnement national	0,40	0,40
Total des coûts de mise en œuvre (arrondi)	1,20	1,20

En 2011, les coûts de mise en œuvre ont pu être financés par le crédit budgétaire prévu dans le cadre de la planification des besoins du DFJP pour Schengen/Dublin. La SNI n'implique pas de frais d'exploitation supplémentaires et non planifiés du fait qu'elle remplace le SISone4ALL.

7.1.2. Accord sur la comitologie (Schengen)

Le 1^{er} mai 2012 est entré en vigueur l'arrangement sur la participation des Etats associés aux travaux des comités Schengen de la Commission (convention sur la comitologie, RS 0.362.11). Cette convention règle les modalités de participation des experts suisses aux travaux des comités qui assistent la Commission Européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs en relation avec l'acquis de Schengen. En vertu de son art. 6, la Suisse est tenue de verser une contribution pour les frais occasionnés par la participation des Etats associés aux travaux des comités de comitologie Schengen. Cette contribution se calcule par analogie selon la formule figurant à l'art. 11, al. 3, AAS, sur la base d'un montant de 500 000 euros adapté chaque année en fonction du taux d'inflation. Elle est due pour la première fois en 2013, se monte à environ 20 000 francs et sera du même ordre de grandeur les années suivantes.

7.1.3. Titres de séjour biométriques

Le nouveau titre de séjour biométrique a été instauré selon les critères du règlement (CE) n° 380/2008, lequel constitue un prolongement du règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. La loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 142.20) et la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA, RS 142.51) ont été adaptées en conséquence. La production de ces titres de séjour biométriques a débuté le 24 janvier 2011, et 227 584 documents ont été émis au



cours de cette année-là, puis 250 985 en 2012. Le bénéficiaire du titre de séjour biométrique doit s'acquitter d'un émoulement prévu à l'art. 8 Oem-LEtr. Cet émoulement couvre les frais de la procédure cantonale, les frais de saisie des données biométriques, les frais d'établissement du titre de séjour, ainsi que les frais engendrés par l'exploitation de l'infrastructure à clés publiques (ICP). Il englobe également une majoration destinée à couvrir des coûts d'investissement qui se montent à environ 3,53 millions de francs, imputables au crédit d'engagement I. Il en résulte que l'introduction des titres de séjour biométriques est neutre sur le plan budgétaire pour la Suisse.

Tout en adoptant, le 24 juin 2009, l'échange de notes sur la reprise de la décision C(2009) 3770 final de la Commission du 20 mai 2009 modifiant les spécifications techniques du modèle uniforme de titre de séjour destiné aux ressortissants de pays tiers, le Conseil fédéral prenait acte du fait que l'introduction d'un modèle uniforme de titre de séjour comportant des données biométriques enregistrées sous forme électronique, et les nouvelles tâches qui en résultent pour le DFJP (fedpol) en matière d'ICP, se traduisent par un besoin accru de personnel, soit deux postes à plein temps de durée indéterminée. L'Assemblée fédérale a approuvé la création de ces deux postes à partir de 2011 dans le cadre de l'arrêté fédéral I du 15 décembre 2010 concernant le budget pour l'année 2011 (FF 2011 1897).

7.1.4. Directive sur le retour des immigrants irréguliers: système de surveillance

Selon l'art. 8, al. 6, de la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive sur le retour des immigrants irréguliers), la Suisse est tenue de créer un système de contrôle des retours forcés. Et en vertu de l'art. 71a, al. 1, LEtr, il incombe au Conseil fédéral de régler la procédure et la répartition des compétences en matière de contrôle du renvoi ou de l'expulsion. Quant aux modalités de contrôle du renvoi ou de l'expulsion par voie aérienne, elles sont désormais précisées dans les art. 15f et suivants de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281). Ces nouvelles dispositions de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011. L'ODM a démarré le 1^{er} juillet 2011 le projet pilote «Contrôle des renvois». Il a chargé la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS) de réaliser ce projet pilote de six mois. La FEPS a accompli ce mandat en collaboration avec l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR): cinq observateurs indépendants ont accompagné les renvois forcés par voies aérienne et terrestre. Achevé le 31 décembre 2011, ce projet pilote a été suivi, à partir du 1^{er} janvier 2012, d'un régime provisoire limité à six mois. Le 1^{er} juillet 2012, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a pris en charge l'observation indépendante des renvois forcés. Ces opérations de contrôle ont coûté en 2012 (pour 6 mois) 125 000 francs. Les coûts à prévoir pour les années suivantes devraient se situer autour de 337 500 francs par an. Ces frais supplémentaires d'observation indépendante ont déjà été compensés au niveau du crédit du personnel du DFJP/ODM.



7.2. DFF: modification du règlement Frontex

Mentionné dans le premier rapport, le règlement (UE) n° 1168/2011 modifiant le règlement Frontex proposé par la Commission a été entre temps adopté. La Suisse l'a repris par l'échange de notes du 13 décembre 2011 (RS 0.362.380.050). Cet acte étend les attributions de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures, mais sans en augmenter le budget; de sorte que cela n'a aucune incidence pour la Suisse sur le plan financier ou sur celui du personnel.

7.3. DFAE

Malgré la complexité accrue de la procédure et la dynamique normative inhérente aux accords d'association à Schengen, il appert que la Suisse a mis en œuvre avec succès les dispositions de l'acquis de Schengen en matière de visas. Cette évolution implique plusieurs changements ou nouveautés. Schengen offre aux Etats membres la possibilité de se faire représenter par un autre Etat Schengen dans des pays dépourvus de section des visas. Il en résulte des synergies et un traitement plus efficace des demandes de visa. La Suisse a conclu le 29 janvier 2010 avec l'Autriche un premier accord de représentation dans ce domaine. A ce jour, la Suisse exerce 20 mandats de représentation pour 10 Etats Schengen, et se trouve elle-même représentée par 9 Etats Schengen dans 28 localités. D'autres mandats analogues sont actuellement à l'étude.

8. L'avenir: Travaux de mise en œuvre 2013-2017

8.1. DFJP

8.1.1. Agence IT (eu.LISA)

Sur la base du règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la gestion des systèmes informatiques de Schengen et Dublin a été confiée le 1^{er} décembre 2012 à l'agence eu.LISA (*EU Large IT-Systems Agency*) par la Commission (VIS, EURODAC) et par la France (SIS).

Les fondements juridiques de ces systèmes d'information à grande échelle prévoient déjà de confier leur gestion opérationnelle à un organisme indépendant de la Commission. Une responsabilité centralisée est censée rendre cette gestion plus fiable et comporter des synergies diminuant les frais d'exploitation des différents systèmes. Par ailleurs, cette agence devrait entraîner des coûts supplémentaires (notamment des frais généraux administratifs) pour lesquels l'UE demande une participation de la Suisse. Les détails seront réglés par un accord complémentaire actuellement en voie



de négociation. La négociation n'a pas encore pu être achevée en raison de retards dans l'élaboration du mandat de l'UE.

Le Conseil fédéral a approuvé dès le 23 novembre 2011 l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011, notifiant sa décision à l'UE sous réserve de l'aval parlementaire. Par son message du 23 mai 2012 (FF 2012 5417) il a soumis cet échange de notes à l'approbation de l'Assemblée fédérale, proposant simultanément une délégation de compétences en matière de conclusion de traités internationaux. Sur la base des informations alors disponibles, le Conseil fédéral estimait que «la contribution de la Suisse ne devrait dès lors pas être sensiblement plus élevée, dans le futur, que celle qu'elle devait payer indépendamment de la création de l'agence» (FF 2012 5432). L'Assemblée fédérale est entrée en matière, mais a renvoyé l'affaire au Conseil fédéral en lui demandant d'éclaircir les questions ouvertes, notamment en ce qui concerne les conséquences financières de la participation de la Suisse. Faute de connaître les résultats des négociations, il n'est pas encore possible de se faire une idée précise à ce sujet. Le Conseil fédéral adoptera un message complémentaire aussitôt que les questions en suspens avec l'UE auront été réglées.

8.1.2. Gouvernance de Schengen

Dans le contexte de la pression migratoire accentuée par les bouleversements politiques survenus en Afrique du Nord, la Commission de l'UE a présenté en septembre 2011 des propositions visant à améliorer la gouvernance de Schengen. Concrètement, il s'agissait d'adapter le mécanisme d'évaluation (NewEval) et de procéder à une refonte des dispositions relatives au rétablissement des contrôles douaniers aux frontières intérieures (modification du code frontières Schengen). Un compromis a maintenant été trouvé entre le Parlement, le Conseil et la Commission en ce qui concerne ces deux actes juridiques. Ceux-ci n'attendent plus que leur adoption formelle, prévue pour fin octobre 2013. Les échanges de notes pour la reprise de ces deux actes de l'UE seront soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

En ce qui concerne le code frontières Schengen, la décision de rétablir les contrôles douaniers aux frontières intérieures restera de la compétence des Etats Schengen. Ce principe n'est pas touché; mais un nouveau mécanisme a été instauré pour les situations de graves lacunes dans le contrôle aux frontières extérieures par un Etat Schengen. La Commission de l'UE pourra alors recommander certaines mesures à prendre par cet Etat, mais ne sera pas habilitée à les imposer. Si les mesures considérées – par exemple l'intervention d'équipes européennes de gardes-frontière (équipes Frontex) ou l'association de Frontex à la planification stratégique et à l'analyse des risques – sont insuffisantes et que les carences constatées dans un Etat mettent en péril tout l'espace Schengen, le Conseil, sur proposition de la Commission de l'UE, pourra recommander à un ou plusieurs Etats Schengen de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures. Mais il faudra pour cela que l'on ait affaire à une situation exceptionnelle, constituant une menace pour la sécurité intérieure et l'ordre public dans l'espace Schengen (ou dans certaines parties de celui-ci). Le fait



de reprendre la modification du code frontières Schengen n'aura pas de conséquences financières pour la Suisse.

NewEval apporte un nouveau fondement juridique au mécanisme d'évaluation des Etats envisageant de s'associer à la coopération Schengen et de ceux qui appliquent déjà l'acquis de Schengen. Ce nouveau régime renforce le rôle de la Commission, laquelle prendra en charge la coordination des évaluations jusqu'à l'adoption des rapports à ce sujet. Elle sera assistée dans cette tâche par un comité des Etats Schengen, sans l'accord duquel elle ne pourra prendre aucune décision, et dans lequel la Suisse sera représentée. Il appartiendra toujours au seul Conseil de statuer sur les recommandations faites aux Etats Schengen pour que ceux-ci apportent des améliorations à leur façon d'appliquer l'acquis Schengen. La Commission reprendra quant à elle la responsabilité du suivi, c'est-à-dire des rapports à faire sur les mesures prises par les Etats Schengen à la suite de leur évaluation. Il est probable que le nouveau mécanisme sera opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2015. Sur le plan financier, les frais d'évaluation sur place seront désormais pris en charge par l'UE; alors qu'ils étaient assumés jusqu'ici par les experts, ou par les Etats Schengen qui mandatent ceux-ci. La Suisse devra verser une contribution à ces frais, laquelle, selon une estimation prudente, se montera à quelque 30 000 francs pour 2015. Il y a lieu de penser que cette contribution ne sera pas sensiblement plus élevée les années suivantes.

8.1.3. Fonds pour la sécurité intérieure - instrument relatif aux frontières

Actuellement, le Conseil de l'UE et le Parlement européen discutent des propositions de la Commission concernant divers fonds du domaine des Affaires intérieures pour la période 2014-2020. Il s'agira notamment de remplacer, à partir de 2014, le Fonds pour les frontières extérieures par un instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, instrument qui relèvera de Schengen (FSI - Frontières). Les modalités de participation de la Suisse restent encore à négocier. Il faut cependant s'attendre à ce que la position de contributeur net de la Suisse s'accroisse encore par rapport au Fonds pour les frontières extérieures. Comme cela a été fait pour ce dernier, les détails de la participation helvétique donneront lieu à un accord complémentaire. Aucune décision n'a encore été prise concernant la répartition des ressources dans le cadre du FSI - Frontières. On peut s'attendre à ce que les bases juridiques correspondantes de l'UE soient adoptées entre l'automne et la fin 2013; elles seront ensuite notifiées à la Suisse en vue de leur reprise. Mais il est probable que les premiers versements seront échus en 2015 seulement (voir ch. 3.3).

8.1.4. Frontières intelligentes (système d'entrée/sortie; programme d'enregistrement des voyageurs)

La Commission a proposé le 28 février 2013 un train de mesures en matière de «frontières intelligentes», avec les modifications qui doivent en résulter pour le code



frontières Schengen⁴. Les premières réactions ont donné lieu en mars 2013 à des échanges de vues au niveau des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (Conseil JAI). On étudie actuellement les aspects techniques des différentes propositions. La Suisse prend part à tous ces débats.

Le projet Frontières intelligentes comprend deux volets, un système d'entrée/sortie (*Entry/Exit System [EES]*)⁵ et un programme d'enregistrement des voyageurs (*Registered Traveller Programme [RTP]*)⁶.

- L'EES sert à contrôler les passages aux frontières extérieures de l'espace Schengen des ressortissants de pays tiers y faisant des séjours de courte durée (90 jours sur 180), en calculant la durée effective de ces séjours. L'EES permettra de déceler plus facilement les immigrants en situation irrégulière (notamment ceux qui restent au-delà de la durée autorisée), et de mieux identifier les voyageurs sans papiers lors des contrôles dans l'espace Schengen grâce à la saisie des empreintes digitales (prévue après une période de transition). Le contrôle de la durée des séjours par apposition de cachets d'entrée et de sortie sera ainsi remplacé par une inscription dans l'EES.
- Le RTP il offrira, après contrôle de sécurité préalable, aux ressortissants de pays tiers qui voyagent souvent dans l'espace Schengen (p. ex. voyageurs professionnels, artistes, sportifs, étudiants, personnes ayant de la famille dans l'espace Schengen) la possibilité de s'enregistrer; les critères étant ici les mêmes que pour un visa à plusieurs entrées. Les voyageurs enregistrés bénéficieront alors de formalités douanières simplifiées aux frontières extérieures, en passant par des portails automatiques.

Il conviendra de réserver, dans le cadre du FSI - Frontières, un montant substantiel pour le développement des systèmes de frontières intelligentes à l'échelle de l'UE et à celle des Etats membres de l'espace Schengen. Les frais de gestion opérationnelle à l'échelle nationale seront financés en partie par des programmes nationaux relevant du FSI - Frontières. Comme le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'UE et ses effets sur la dotation du FSI - Frontières n'ont pas encore été définitivement fixés, il n'est pas possible d'en estimer utilement les conséquences financières pour la Suisse. Celle-ci, comme tous les Etats Schengen, devra prendre à sa charge les frais de réalisation et – en partie – de gestion de ses systèmes nationaux.

Le Conseil fédéral a prévu 22,52 millions de francs, imputables au crédit d'engagement II, pour le développement, l'entretien et l'exploitation des systèmes nationaux de frontières intelligentes sur une période de cinq ans.

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP), du 28 février 2013, COM(2013) 96 final

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, du 28 février 2013, COM(2013) 95 final

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs, du 28 février 2013, COM(2013) 97 final



8.1.5. Evaluation Schengen de la Suisse en 2014

La Suisse a été évaluée en 2008 en prévision de la coopération opérationnelle au titre de Schengen. La réglementation Schengen prévoit ensuite une réévaluation périodique à intervalles de cinq ans. En l'occurrence, la prochaine évaluation de la Suisse se fera en 2014, avec une année de retard. Les préparatifs ont déjà été entamés: tous les services concernés – ainsi que les cantons – sont représentés dans les groupes de travail du processus, sous la coordination du DFJP et en collaboration avec le DFAE. Imputables aux budgets ordinaires des services concernés, les dépenses occasionnées par l'organisation de cette évaluation totaliseront quelque 500 000 francs.

8.1.6. Dublin/Eurodac

Les changements apportés aux règlements Dublin et Eurodac ont été discutés en détail ces dernières années. Adoptées le 26 juin 2013, les nouvelles versions de ces règlements ont été notifiées à la Suisse le 3 juillet 2013 en vue de leur reprise par celle-ci. La reprise de ces actes entraînera des adaptations juridiques – mais aussi et surtout pratiques.

Le règlement (UE) n° 604/2013 (règlement Dublin III) remplacera les bases juridiques antérieures (notamment le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, règlement Dublin II). La Suisse applique le règlement II, qui établit les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, depuis le 12 décembre 2008. Il est probable que le règlement Dublin III n'aura pas de conséquences financières pour la Suisse.

Le règlement (UE) n° 603/2013 (règlement Eurodac) remplacera les bases juridiques antérieures d'Eurodac (notamment le règlement (CE) n° 2725/2000).

La Suisse reprendra ces deux règlements révisés en vertu de son association à Dublin, ce qui entraînera des adaptations juridiques – mais aussi et surtout pratiques. Le règlement Eurodac révisé prévoit en outre l'obligation de faire vérifier par un expert en dactyloscopie chaque concordance signalée. Il n'est pas encore possible de chiffrer exactement les charges de personnel supplémentaires qui en résulteront.

Pour la transposition des exigences du nouveau règlement Eurodac, plusieurs adaptations du système informatique actuel sont nécessaires. Les coûts liés aux travaux informatiques peuvent être estimés à 1 million de francs. Ils sont couverts par le crédit d'engagement II et déjà prévus aux budgets 2013 et 2014.



8.2. DFF

8.2.1. Projet MAPP (Interrogateur multifonctions pour le contrôle des personnes et des passeports)

Le projet MAPP (Interrogateur multifonctions pour le contrôle des personnes et des passeports) porte sur le développement d'un appareil destiné à permettre la consultation des données dactyloscopiques et la vérification des documents de voyage dans le cadre de contrôles mobiles. Cet appareil sera utilisé en particulier pour les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen (petits aéroports) ou pour la lutte contre les séjours illégaux en Suisse même. Sa mise en service était planifiée à l'origine pour 2011/2012; mais le projet n'a pas pu être concrétisé dans le délai prévu en raison de capacités budgétaires insuffisantes. Comme il reste une nécessité, le projet MAPP a donné lieu à une demande de crédit supplémentaire de 2,2 millions de francs, lequel a été approuvé dans le cadre de l'arrêté fédéral du 12 juin 2013 concernant le supplément I au budget 2013 (FF 2013 4899). Les charges d'exploitation et d'entretien inhérentes à ce projet seront imputables au budget ordinaire à partir de 2014.

8.2.2. EUROSUR

EUROSUR est un système européen de surveillance des frontières (extérieures), relevant du développement de l'acquis de Schengen et comportant un mécanisme destiné aux autorités responsables des contrôles aux frontières des Etats Schengen. Il leur permet d'échanger des informations sécurisées et de coopérer dans la surveillance des frontières maritimes et terrestres (analyse de situation). Ce système doit en outre contribuer à prévenir la criminalité transfrontalière (p. ex. traite des êtres humains ou trafic de drogue) et accroître d'autant la sécurité dans les Etats Schengen. EUROSUR a aussi pour vocation d'améliorer le sauvetage de vies en mer. Le Cgfr a inscrit 100 000 francs dans son budget pour l'implémentation de ce système en 2014 (serveur IT).

Les bases juridiques d'EUROSUR seront sans doute adoptées cet automne par l'UE sous la forme d'un règlement, puis notifiées à la Suisse. EUROSUR deviendra opérationnel dès le 2 décembre 2013 pour les Etats Schengen ayant des frontières extérieures terrestres. Pour les autres, dont la Suisse, la mise en œuvre ne débutera que le 1^{er} décembre 2014.

8.3. DFAE

En collaboration avec l'ODM, le DFAE poursuit l'introduction de la biométrie dans le processus des visas dans le cadre d'un déploiement région par région ayant débuté en Afrique du Nord en octobre 2011. Ce déploiement devrait se terminer à la fin 2014 ou au début 2015. Pour faire face aux tâches supplémentaires liées à l'introduction de la biométrie (en moyenne, 5 minutes de plus pour l'enregistrement d'une de-



mande de visa), des solutions d'externalisation de certaines tâches administratives, permises dans le cadre Schengen, sont actuellement introduites.

9. Aperçu des développements survenus

Le tableau ci-dessous présente un aperçu des dépenses totales et des gains concrètement chiffrables de Schengen/Dublin:

Charges

Montants en millions de CHF	Compte d'Etat							Budget	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Compte de résultats (CR) / charges									
DFJP	1,24	4,93	13,78	23,46	49,73	46,50	53,09	75,38	60,49
DFF	–	–	0,60	1,62	3,80	8,91	6,28	8,82	10,06
DFAE	–	–	–	5,20	5,23	5,28	5,35	5,38	5,41
Compte d'investissement (CI) / investissements									
DFJP	-	5,54	32,56	32,63	27,92	16,97	16,73	14,17	11,97
DFF	–	–	2,5	6,5	–	0,44	–	2,2	0,1
DFAE	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL charges (CR + CI)	1,24	10,47	49,44	69,41	86,68	78,10	81,45	105,95	88,03

Economies/recettes supplémentaires

Le tableau ci-dessous ne tient pas compte des recettes provenant de l'octroi de visas, trop incertaines (voir ch. 6.1).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Economies procédure d'asile	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50	66,50
Allocations FFE			5,59	2,69	6,20	1,90
TOTAL économies/recettes suppl.	66,50	66,50	72,09	69,19	72,20	68,40

Sur l'ensemble de la période allant de 2006 à la fin 2012, les dépenses se sont chiffrées à 376,79 millions de francs, contre 274,28 millions d'économies ou recettes supplémentaires. Pour 2013 et 2014, les dépenses devraient totaliser 193,98 millions de francs et les économies/recettes supplémentaires 140,60 millions.