

# Audit de la mise en œuvre des mesures pour la gestion intégrée des frontières

Secrétariat d'État aux migrations, Office fédéral de la police et Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières

## L'essentiel en bref

---

En tant qu'État associé à l'espace Schengen, la Suisse est tenue d'adopter les règles de l'Union européenne en matière de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen et de leur développement. Le développement de l'acquis de Schengen implique une coopération étroite entre les autorités cantonales et fédérales chargées des contrôles aux frontières. La Confédération et les cantons emploient jusqu'à 470 collaboratrices et collaborateurs pour le contrôle des frontières extérieures.

La stratégie de gestion intégrée des frontières 2027 (*Integrated Border Management – stratégie IBM*) et le plan d'action correspondant constituent la base de la gestion commune des frontières extérieures de l'espace Schengen par les organes suisses de gestion des frontières. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la première fois le pilotage et la mise en œuvre du plan d'action IBM 2027 ainsi que le contrôle des résultats obtenus. L'audit montre que des améliorations sont nécessaires, notamment en ce qui concerne le pilotage du plan d'action, l'organisation de la mesure clé reFRONT et l'assurance qualité de la gestion nationale des frontières.

### **La gestion suisse des frontières n'est pas pilotée de manière globale**

La conception et la conformité des contrôles aux frontières relèvent de la compétence du Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Il est le principal responsable du développement de la stratégie nationale de gestion intégrée des frontières. Dans le système fédéraliste suisse, la mise en œuvre opérationnelle des vérifications aux frontières est assurée aux niveaux cantonal et fédéral par huit autorités de contrôle aux structures différentes. Leur coopération est institutionnalisée au sein du groupe de pilotage Frontière, qui assure avant tout l'échange d'informations. Ni le groupe de pilotage ni le SEM ne disposent cependant de compétences décisionnelles ou d'exécution face aux autorités chargées des contrôles aux frontières. Raison pour laquelle il n'y a pas de pilotage stratégique coordonné de l'ensemble du système. Du fait de sa structure fédérale, la Suisse ne remplit pas toutes les exigences internationales.

### **La mesure clé reFRONT est trop peu contraignante**

La mise en œuvre fragmentée de la gestion suisse des frontières entraîne de longs délais de réalisation pour les changements institutionnels. Dans le cadre de la mesure clé la plus importante « reFRONT – Analyse de la collaboration dans le domaine du contrôle aux frontières », le groupe de pilotage Frontière a identifié les lacunes structurelles de la gestion des frontières et mis en évidence des possibilités d'optimisation. Les recommandations formulées dans le rapport final sont soutenues par les cantons et la Confédération, mais sont encore peu concrétisées. Lors de l'audit, il n'existait pas de

structures de projet claires et il n’y avait pas de planification pour les projets de suivi prévus quant à la manière d’apporter des améliorations. Le CDF recommande une planification solide du programme ou du projet afin de créer plus d’engagement et de mettre en œuvre les projets partiels en temps utile.

### **Le plan d’action dynamique n’a pas de lien compréhensible avec le contexte actuel**

Sur recommandation d’une évaluation externe du premier processus stratégique, le plan d’action IBM 2027 a été conçu de manière dynamique pour mieux réagir à l’évolution actuelle du contexte dans le domaine de la migration et de la sécurité. Pendant une période stratégique en cours, de nouvelles mesures peuvent ainsi être intégrées dans le plan d’action. Au sein du groupe de pilotage Frontière, la nécessité d’agir n’est cependant pas relevée en continu. Le CDF recommande d’utiliser plus systématiquement les informations disponibles sur l’évolution actuelle au sein du groupe de pilotage afin de sélectionner et de hiérarchiser les mesures du plan d’action de manière compréhensible.

### **Les autorités chargées des contrôles aux frontières ne participent que de manière limitée aux organes intergouvernementaux**

Selon la stratégie IBM 2027, la participation aux organes intergouvernementaux doit être fondée sur les intérêts de la Suisse et les ressources limitées doivent être utilisées de manière ciblée. Aucune mesure n’est associée à cet objectif. La stratégie définit de manière générale quelle autorité fédérale assure la représentation au sein des divers organes. La répartition fragmentée des tâches dans le domaine des contrôles aux frontières rend toutefois l’intégration des autorités cantonales difficile. Les autorités de la Confédération partagent leurs connaissances.

### **La mise en œuvre de la stratégie ne peut être évaluée sans contrôle des résultats**

En raison de ses compétences limitées en matière de pilotage et d’exécution, le groupe de pilotage Frontière renonce à recourir à des instruments de pilotage selon l’approche descendante pour les mesures standard du plan d’action IBM 2027. La charge administrative liée à la stratégie IBM pour la planification, le suivi et l’examen des mesures entre les offices peut ainsi être réduite à un minimum. Sans contrôle des résultats de la stratégie et des différentes mesures, il manque toutefois un instrument central pour piloter le plan d’action. La question de savoir si les résultats obtenus justifient la charge investie reste donc ouverte. Le CDF recommande d’évaluer systématiquement l’efficacité et l’utilité des mesures et d’utiliser les enseignements tirés pour le pilotage de la gestion intégrée des frontières.

### **L’assurance qualité dans le domaine des contrôles aux frontières n’est pas assez efficace**

Les recommandations formulées dans le cadre des audits nationaux de l’exécution opérationnelle des contrôles aux frontières extérieures ne sont pas contraignantes pour les autorités de contrôle. Cela limite actuellement l’utilité de l’assurance qualité pour optimiser la gestion des frontières. Dans ce contexte, le SEM a décidé à la fin de 2023 de suivre la mise en œuvre des recommandations au moyen d’un suivi des audits réalisés et de la thématiser régulièrement au sein du groupe de pilotage Frontière.

**Texte original en allemand**