

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



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

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

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	420.23231
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Étendue de l'audit et principes.....	13
1.4 Documentation et renseignements.....	14
1.5 Discussion finale	14
2 Gestion intégrée des frontières en Suisse.....	15
3 Pilotage du plan d'action pour la gestion intégrée des frontières.....	18
3.1 Une gestion des frontières fragmentée plutôt qu'intégrée	18
3.2 Absence de pilotage du projet pour la mise en œuvre de la mesure clé principale ...	19
3.3 Le plan d'action manque d'un lien compréhensible avec le contexte actuel	20
3.4 Participation limitée aux organes internationaux	22
4 Contrôle de l'efficacité des mesures et de la qualité.....	23
4.1 La contribution des mesures à la réalisation des objectifs IBM n'est pas démontrée	23
4.2 L'assurance qualité en matière de contrôle opérationnel aux frontières ne peut s'effectuer sans pouvoir d'exécution	24
Annexe 1 : Bases légales	26
Annexe 2 : Abréviations	27
Annexe 3 : Glossaire	28
Annexe 4 : Études de cas pour une sélection de mesures	30

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

Prüfung der Massnahmenumsetzung zur Integrierten Grenzverwaltung

Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für Polizei, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Das Wesentliche in Kürze

Als assoziiertes Mitglied des Schengen-Raumes ist die Schweiz dazu verpflichtet, die Regeln der Europäischen Union zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und deren Weiterentwicklung zu übernehmen. Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes setzt eine enge Kooperation der Grenzkontrollbehörden auf Kantons- und Bundesebene voraus. Bund und Kantone setzen bis zu 470 Mitarbeitende für die Kontrolle der Aussengrenze ein.

Die Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027 (*Integrated Border Management, IBM*) und der dazugehörige Aktionsplan bilden die Grundlage für die gemeinsame Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen durch die Grenzverwaltungsorgane der Schweiz. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat erstmals geprüft, wie der Aktionsplan IBM 2027 gesteuert, umgesetzt und die erzielten Ergebnisse kontrolliert werden. Die Prüfung zeigt Verbesserungsbedarf namentlich bei der Steuerung des Aktionsplans, der Organisation der Schlüsselmassnahme *reFRONT* sowie bei der Qualitätssicherung in der nationalen Grenzverwaltung.

Die Schweizer Grenzverwaltung wird nicht ganzheitlich gesteuert

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist für die Konzeption und Konformität der Grenzkontrollen zuständig. Es ist hauptverantwortlich für die Entwicklung der nationalen Strategie für eine Integrierte Grenzverwaltung. Die operative Umsetzung der Grenzübertrittskontrollen erfolgt in der föderalistisch aufgebauten Schweiz auf Kantons- und Bundesebene durch acht unterschiedlich strukturierte Grenzkontrollbehörden. Ihre Zusammenarbeit ist in der Steuergruppe Grenze institutionalisiert. Diese stellt primär den Informationsaustausch sicher. Weder die Steuergruppe noch das SEM verfügen jedoch über Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenzen gegenüber den Grenzkontrollbehörden. Eine koordinierte strategische Steuerung des Gesamtsystems findet deshalb nicht statt. Die internationalen Anforderungen werden aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz nicht vollständig erfüllt.

Zu grosse Unverbindlichkeit bei der Schlüsselmassnahme *reFRONT*

Die fragmentierte Umsetzung der Schweizer Grenzverwaltung führt zu langen Realisierungsfristen für institutionelle Veränderungen. Im Rahmen der wichtigsten Schlüsselmassnahme «*reFRONT – Überprüfung der Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich*» hat die Steuergruppe Grenze die strukturellen Unzulänglichkeiten in der Grenzverwaltung identifiziert und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die im Abschlussbericht enthaltenen Empfehlungen sind auf Bundes- und Kantonsebene abgestützt, aber noch wenig konkretisiert. Zum Prüfungszeitpunkt bestanden keine klaren

Projektstrukturen und es fehlte eine Planung für die vorgesehenen Folgeprojekte, wie Verbesserungen realisiert werden können. Die EFK empfiehlt eine solide Programm- oder Projektplanung, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen und die Teilprojekte in nützlicher Frist umsetzen zu können.

Dem dynamischen Aktionsplan fehlt ein nachvollziehbarer Bezug zum aktuellen Kontext

Auf Empfehlung einer externen Evaluation des ersten Strategieprozesses wurde der Aktionsplan IBM 2027 dynamisch ausgestaltet, um besser auf aktuelle Kontextentwicklungen im Migrations- und Sicherheitsbereich reagieren zu können. Während einer laufenden Strategieperiode können nun neue Massnahmen in den Aktionsplan aufgenommen werden. In der Steuergruppe Grenze wird der Handlungsbedarf jedoch nicht kontinuierlich erhoben. Die EFK empfiehlt, die verfügbaren Informationen zu aktuellen Entwicklungen in der Steuergruppe systematischer zu nutzen, um Massnahmen des Aktionsplans nachvollziehbar auszuwählen und zu priorisieren.

Eingeschränkte Beteiligung der Grenzkontrollbehörden an zwischenstaatlichen Gremien

Gemäss Strategie IBM 2027 soll sich die Teilnahme an zwischenstaatlichen Gremien nach dem Interesse der Schweiz richten und knappe Ressourcen sollen zielgerichtet eingesetzt werden. Diesem Ziel ist keine Massnahme zugeordnet. Generell festgelegt ist, welche Bundesbehörde die Vertretung in den verschiedenen Gremien wahrnimmt. Die fragmentierte Aufgabenteilung im Grenzkontrollbereich erschwert allerdings die Einbindung der kantonalen Behörden. Ein Wissensaustausch unter den Behörden des Bundes findet statt.

Ohne Erfolgskontrollen kann die Strategieumsetzung nicht beurteilt werden

Aufgrund ihrer begrenzten Steuerungs- und Durchsetzungskompetenzen verzichtet die Steuergruppe Grenze auf eine Anwendung von Instrumenten für eine Top-down-Steuerung bei Standardmassnahmen des Aktionsplans IBM 2027. Dadurch kann der IBM-spezifische Verwaltungsaufwand für die ämterübergreifende Planung, Begleitung und Überprüfung von Massnahmen klein gehalten werden. Wenn eine Erfolgskontrolle der Strategie und einzelner Massnahmen ausbleibt, fehlt jedoch ein zentrales Instrument zur Steuerung des Aktionsplans. Es bleibt damit offen, ob die erzielten Ergebnisse den investierten Aufwand rechtfertigen. Die EFK empfiehlt, den Erfolg und Nutzen von Massnahmen systematisch zu überprüfen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse für die Steuerung der integrierten Grenzverwaltung zu verwenden.

Fehlende Durchschlagskraft der Qualitätssicherung im Grenzkontrollbereich

Die Empfehlungen der nationalen Audits der operativen Durchführung der Kontrollen an den Aussengrenzen sind für die Grenzkontrollbehörden nicht bindend. Dies begrenzt momentan den Nutzen der Qualitätssicherung zur Optimierung der Grenzverwaltung. Vor diesem Hintergrund hat das SEM Ende 2023 beschlossen, die Umsetzung der Empfehlungen mit einem Follow-up zu den durchgeführten Audits nachzuverfolgen und in der Steuergruppe Grenze regelmässig zu thematisieren.

Verifica dell'attuazione delle misure concernenti la gestione integrata delle frontiere

Segreteria di Stato della migrazione, Ufficio federale di polizia, Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini

L'essenziale in breve

Quale membro associato dello spazio Schengen, la Svizzera è tenuta ad adottare le norme dell'Unione europea relative al controllo delle frontiere esterne e il loro sviluppo. Lo sviluppo dell'acquis di Schengen presuppone una stretta cooperazione tra le autorità di controllo dei confini a livello cantonale e federale. Per il controllo delle frontiere esterne, Confederazione e Cantoni impiegano fino a 470 collaboratori.

La Strategia per la gestione integrata delle frontiere 2027 («Integrated Border Management», IBM) e il relativo piano d'azione costituiscono la base per una gestione congiunta delle frontiere esterne Schengen da parte dei pertinenti organi svizzeri. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato per la prima volta le modalità di gestione e attuazione del piano d'azione IBM 2027 e il monitoraggio dei risultati ottenuti. Dalla verifica è emersa la necessità di miglioramenti puntuali, segnatamente nella gestione del piano d'azione, nell'organizzazione della misura chiave reFRONT come pure nella garanzia di qualità nella gestione dei confini a livello nazionale.

La Svizzera non gestisce i confini in modo olistico

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) si occupa della concezione e della conformità dei controlli alle frontiere. È la responsabile principale per quanto attiene allo sviluppo della strategia nazionale per una gestione integrata delle frontiere. Nella struttura federalista della Svizzera, i controlli ai confini vengono svolti a livello cantonale e federale da otto autorità pertinenti, strutturate in maniera differente. La loro collaborazione è istituzionalizzata nel Gruppo di pilotaggio Frontiera, il quale assicura in primo luogo lo scambio di informazioni. Tuttavia, né tale Gruppo né la SEM dispongono di competenze decisionali ed esecutive nei confronti delle autorità di controllo dei confini. Manca quindi una gestione strategica e coordinata dell'intero sistema. A causa della struttura federale della Svizzera, i requisiti internazionali non vengono pienamente soddisfatti.

La misura chiave reFRONT ha un carattere troppo poco vincolante

I cambiamenti a livello istituzionale richiedono lunghi tempi di realizzazione, poiché in Svizzera la gestione dei confini avviene in maniera frammentata. Nel quadro della misura chiave più importante, chiamata «reFRONT: verifica della collaborazione nell'ambito dei controlli alle frontiere», il Gruppo di pilotaggio Frontiera ha identificato le lacune strutturali nella gestione dei confini e indicato possibilità di miglioramento. Le raccomandazioni formulate nel rapporto finale vengono sostenute a livello federale e cantonale, ma sono ancora poco concrete. Al momento della verifica non esistevano strutture di progetto chiare né vi era una pianificazione per i progetti successivi previsti su come realizzare i miglioramenti. Il CDF raccomanda una solida pianificazione dei programmi e dei progetti, al

fine di garantire un carattere maggiormente vincolante e poter realizzare i progetti parziali in tempo utile.

Al piano d'azione dinamico manca un riferimento tracciabile al contesto attuale

Su raccomandazione di una valutazione esterna del primo processo strategico, il piano d'azione IBM 2027 è stato reso dinamico per reagire meglio agli sviluppi del contesto attuali nel settore della migrazione e della sicurezza. Ora è possibile includere nuove misure nel piano d'azione durante un periodo strategico. Tuttavia, nel Gruppo di pilotaggio Frontiera il fabbisogno di intervento non viene rilevato regolarmente. Il CDF raccomanda di utilizzare le informazioni disponibili sugli sviluppi attuali nel Gruppo di pilotaggio in maniera più sistematica, al fine di garantire una maggiore tracciabilità su come selezionare e prioritizzare le misure del piano d'azione.

Partecipazione limitata delle autorità di controllo dei confini a organismi intergovernativi

Secondo la strategia IBM 2027, la partecipazione a organismi intergovernativi deve fondarsi sugli interessi della Svizzera, mentre le risorse, limitate, devono essere impiegate in maniera mirata. Per questo obiettivo non è stata prevista alcuna misura. In generale viene stabilito quale autorità federale assume la rappresentanza nei diversi organismi. Tuttavia, la ripartizione frammentata dei compiti nel settore del controllo dei confini rende più difficile il coinvolgimento delle autorità cantonali. Tra le autorità federali vi è uno scambio di conoscenze.

Senza controlli sull'efficacia non è possibile valutare l'attuazione della strategia

Poiché dispone di competenze di gestione ed esecutive limitate, il Gruppo di pilotaggio Frontiera rinuncia ad applicare strumenti per una gestione «top down» delle misure standard del piano d'azione IBM 2027. Ciò consente di contenere il dispendio amministrativo specifico di IBM per la pianificazione, il monitoraggio e la verifica delle misure trasversali tra gli uffici. Tuttavia, se il controllo sull'efficacia della strategia e delle singole misure non viene effettuato, manca uno strumento centrale di gestione centrale del piano d'azione. Resta quindi da vedere se i risultati ottenuti giustificano gli sforzi profusi. Il CDF raccomanda di verificare sistematicamente il successo e l'utilità delle misure nonché di utilizzare gli insegnamenti tratti per la gestione integrata delle frontiere.

La garanzia della qualità nel settore del controllo dei confini non è sufficientemente efficace

Le raccomandazioni degli audit nazionali riguardanti l'attuazione operativa dei controlli alle frontiere esterne non sono vincolanti per le autorità di controllo dei confini. Al momento ciò limita i benefici della garanzia della qualità per l'ottimizzazione della gestione delle frontiere. In quest'ottica, alla fine del 2023 la SEM ha deciso di attuare le raccomandazioni tramite una verifica successiva e di discuterne regolarmente nel Gruppo di pilotaggio Frontiera.

Testo originale in tedesco

Audit of the implementation of measures for Integrated Border Management

State Secretariat for Migration, Federal Office of Police, Federal Office for Customs and Border Security

Key facts

As an associated member of the Schengen Area, Switzerland is required to adopt the European Union's rules on controlling the Schengen external borders and their further development. The further development of the Schengen acquis requires close co-operation between the border control authorities at cantonal and federal level. The Confederation and cantons deploy up to 470 employees to control the external border.

The 2027 Integrated Border Management (IBM) strategy and the associated action plan form the basis for the joint management of the Schengen external borders by Switzerland's border management bodies. For the first time, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited how the 2027 IBM action plan is managed and implemented, and how the results achieved are monitored. The audit revealed room for improvement, particularly in the management of the action plan, as well as in the organisation of the key measure reFRONT and in quality assurance in national border management.

Swiss border management is not holistically steered

The State Secretariat for Migration (SEM) is responsible for the design and compliance of border controls. It is primarily responsible for developing the national strategy for integrated border management. The operational performance of border controls in Switzerland, with its federal structure, is carried out at cantonal and federal level by eight differently structured border control authorities. Their cooperation is institutionalised in the Border Steering Group, which primarily ensures the exchange of information. However, neither the steering group nor the SEM hold any decision-making or enforcement powers vis-à-vis the border control authorities. Therefore, there is no coordinated strategic management of the overall system. Switzerland's federal structure means that the international requirements are not fully met.

Insufficient commitment to the key measure reFRONT

The fragmented implementation of Swiss border management results in long timeframes for realising institutional changes. As part of the most important key measure "reFRONT – Review of cooperation on border controls", the Border Steering Group identified structural inadequacies in border management and highlighted opportunities for optimisation. The recommendations contained in the final report are supported at federal and cantonal level, but are not yet very detailed. At the time of the audit, there were no clear project structures and there was no planning for the intended follow-up projects as to how improvements could be realised. The SFAO recommended solid programme or project planning in order to ensure greater commitment and implementation of the sub-projects within a reasonable period of time.

The dynamic action plan lacks a clear link to the current context

On the recommendation of an external review of the first strategy process, the 2027 IBM action plan was dynamically developed in order to better respond to current developments in the migration and security context. New measures can now be included in the action plan during an ongoing strategy period. However, the need for action is not continuously assessed in the Border Steering Group. The SFAO recommended that the available information on current developments be used more systematically in the steering group in order to select and prioritise measures in the action plan in a transparent manner.

Limited participation of border control authorities in intergovernmental bodies

According to the 2027 IBM strategy, participation in intergovernmental bodies should be based on Switzerland's interests and scarce resources should be deployed in a targeted manner. There is no measure associated with this objective. It is generally specified which federal authority is responsible for representing Switzerland in the various bodies. However, the fragmented division of border control tasks makes it difficult to involve the cantonal authorities. The federal authorities share knowledge with each other.

Strategy implementation cannot be assessed without performance reviews

Due to its limited steering and enforcement powers, the Border Steering Group refrains from using instruments for top-down steering for standard measures of the 2027 IBM action plan. This means that the IBM-specific administrative burden for the inter-office planning, monitoring and review of measures can be kept to a minimum. However, if the success of the strategy and individual measures is not monitored, there is no central instrument for managing the action plan. It therefore remains unclear whether the results achieved justify the effort invested. The SFAO recommended systematically reviewing the success and benefits of measures, and using the findings to steer integrated border management.

Quality assurance in border control is not effective enough

The national audit recommendations for the operational implementation of controls at the external borders are not binding for the border control authorities. This currently limits the benefits of quality assurance for optimising border management. Against this backdrop, the SEM decided at the end of 2023 to monitor the implementation of the recommendations with a follow-up to the audits carried out, and to regularly discuss them in the Border Steering Group.

Original text in German

Avis général des organes audités

Avis général du SEM

Le rapport présente bien les défis auxquels sont confrontés le SEM et les acteurs impliqués dans la gestion des frontières. Le SEM est en grande partie d'accord avec les constatations du CDF. En raison du système fédéraliste et de la pratique de plusieurs cantons de déléguer certaines tâches à la Confédération, le contrôle des frontières est assuré par la Confédération et différents cantons. Aucune autorité ne dispose d'une compétence exclusive en matière de décision et d'application, et les responsabilités sont réparties. Pour cette raison, un échange constant et étroit entre tous les acteurs est indispensable. Différents instruments sont utilisés à cette fin (Groupe de pilotage Frontières, projets avec des représentants de la Confédération et des cantons, directives sur le contrôle des frontières, stratégie IBM, plan d'action IBM, entretiens bilatéraux, audit, mécanisme d'assurance qualité), toutefois, ils ne permettent pas, dans leur ensemble, d'assurer le pilotage uniforme de certaines fonctions de la gestion des frontières comme l'exige le volet Schengen.

Avis général de fedpol

fedpol n'a pas de commentaire et remercie l'EFK pour l'excellente collaboration eue dans ce dossier.

Avis général de l'OFDF

L'OFDF remercie le CDF pour cet audit et soutient les efforts visant à renforcer l'ensemble du système par un pilotage stratégique coordonné.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Depuis 2008, la Suisse est un membre associé de l'espace Schengen. À ce titre, elle est tenue d'adopter les règles de l'Union européenne (UE) relatives au contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen ainsi que les développements de ces règles. En raison de sa situation géographique, la Suisse dispose exclusivement de frontières extérieures aériennes dans ses aéroports. Pour contrôler celles-ci, les corps de police cantonaux emploient environ 220 personnes. L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) emploie environ 200 collaborateurs à cet effet.

La pression migratoire persistante aux frontières extérieures de l'espace Schengen et la situation sécuritaire tendue ont entraîné ces derniers temps une augmentation considérable du rythme des réformes de l'acquis de Schengen. La complexité croissante des contrôles aux frontières ainsi que la numérisation progressive placent toutes les autorités concernées devant des défis techniques, organisationnels et financiers croissants. Ainsi, le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen et la sécurité intérieure doivent être améliorés dans toute l'Europe au moyen d'importants investissements dans les systèmes d'information existants et nouveaux (par exemple pour la saisie et la comparaison de caractéristiques biométriques numérisées).

La stratégie de gestion intégrée des frontières 2027 (stratégie IBM 2027 ; *Integrated Border Management*, IBM) regroupe toutes les activités des différentes autorités de gestion des frontières de la Confédération et des cantons. Sa mise en œuvre est examinée pour la première fois par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans le cadre du présent audit. Les risques que poserait une coordination, une mise en œuvre et un effet insuffisants des mesures de gestion intégrée des frontières ont motivé l'audit. L'audit se concentre donc en premier lieu sur les aspects liés au pilotage, à la mise en œuvre et à la révision du plan d'action relatif à la stratégie IBM 2027 (plan d'action IBM 2027).

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'objectif du présent audit est d'évaluer si le pilotage, la mise en œuvre et le suivi des mesures du plan d'action IBM 2027 sont conçus de manière à atteindre les objectifs fixés. Il s'agit de répondre aux trois questions suivantes :

1. Le plan d'action est-il géré de manière à ce que les objectifs de la stratégie puissent être atteints ?
2. La mise en œuvre des mesures est-elle économique et orientée vers la réalisation de la stratégie ?
3. La réalisation des objectifs est-elle contrôlée sur le plan des mesures individuelles et de la stratégie ?

1.3 Étendue de l’audit et principes

L’audit de performance a été réalisé par Roger Pfiffner (responsable de révision), Martin Koci et Karin Berger, sous la responsabilité de Beat Stamm. Le présent rapport ne tient pas compte des développements postérieurs au 1^{er} décembre 2023.

L’audit n’a pas porté sur les projets TIC clés du programme de développement de Schengen / Dublin ni sur le financement de mesures au moyen du soutien aux projets de l’UE. Le CDF traitera ceux-ci dans le cadre d’audits distincts.

L’audit a été réalisé au moyen d’analyses de documents ainsi que d’entretiens auprès du Secrétariat d’État aux migrations (SEM), de l’OFDF et de l’Office fédéral de la police (fedpol). Six études de cas ont également analysé une sélection de mesures de gestion intégrée des frontières auxquelles plusieurs autorités de contrôle des frontières ont pris part (annexe 4). L’objectif de l’analyse était de saisir le choix, la pertinence, la mise en œuvre et le contrôle de mesures concrètes afin de pouvoir en tirer des conclusions sur le pilotage du plan d’action et la coopération des autorités concernées. Il ne s’agissait pas d’un audit de projet ou de mesure à proprement parler.

Afin d’avoir un aperçu de la mise en œuvre des contrôles aux frontières opérationnels et de discuter des mesures choisies, les trois aéroports de Zurich, Genève et Berne-Belp ont été visités et des entretiens ont eu lieu avec les autorités cantonales de contrôle aux frontières compétentes. Il ne s’agit pas d’un échantillon représentatif des 19 aéroports où sont pratiqués les contrôles aux frontières extérieures en Suisse.

L’audit respecte les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI) en matière d’audit de performance.

1.4 Documentation et renseignements

Le SEM, l’OFDF, fedpol et les autorités cantonales (Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, unité diplomatique et aéroportuaire de la police cantonale genevoise, police des aéroports de Zurich et Berne) ont obligamment fourni au CDF tous les renseignements nécessaires. Les documents demandés (ainsi que l’infrastructure nécessaire) ont été mis à la disposition de l’équipe d’audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 21 février 2024. Ont participé pour le SEM : le chef de la division Entrée, le chef de la section Bases frontières ; pour l’OFDF : la cheffe de la section Contrôle de la frontière, migration et coopération internationale en matière de police ; pour Fedpol : la cheffe de la division Affaires internationales et le chef du domaine UE / Schengen ; pour le CDF, le responsable de mandat et le responsable de révision.

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle que le suivi de la mise en œuvre des recommandations incombe aux directions des offices ou aux secrétariats généraux.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Gestion intégrée des frontières en Suisse

L'accord d'association à Schengen a fondamentalement modifié le contrôle des personnes aux frontières nationales suisses. Il facilite la circulation des voyageurs entre la Suisse et les États membres de l'UE en supprimant les contrôles des personnes aux frontières intérieures. Parallèlement, il prévoit des contrôles plus intensifs aux frontières extérieures de l'espace Schengen ainsi que des mesures coordonnées pour lutter contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière. Les exigences sont fixées dans le code frontières Schengen et dans le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

La Suisse étant entièrement entourée d'États Schengen, les frontières extérieures de l'espace Schengen s'y trouvent exclusivement dans les aéroports. Au moment de l'audit, la Suisse disposait au total de 19 aéroports avec des liaisons aériennes en provenance et à destination de pays tiers (illustration 1). En 2022, 17,6 millions de passagers au total ont franchi la frontière extérieure de l'espace Schengen¹. Les franchissements d'une frontière extérieure ont eu lieu pour 84 % dans les deux plus grands aéroports suisses, Zurich et Genève.

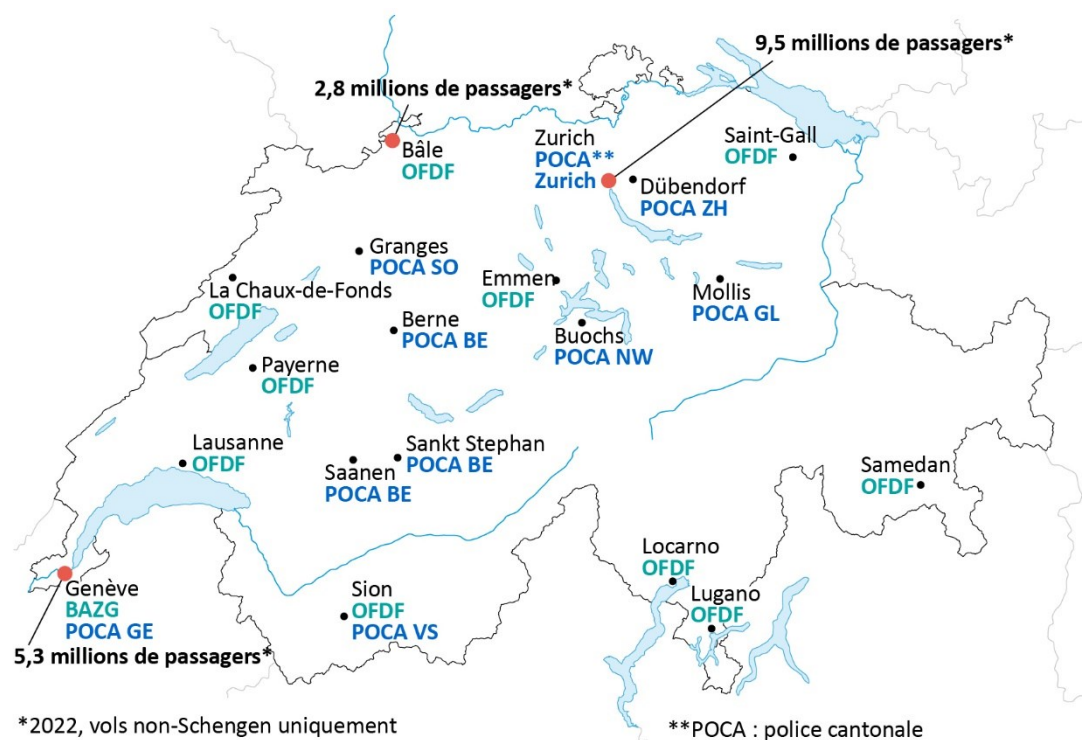


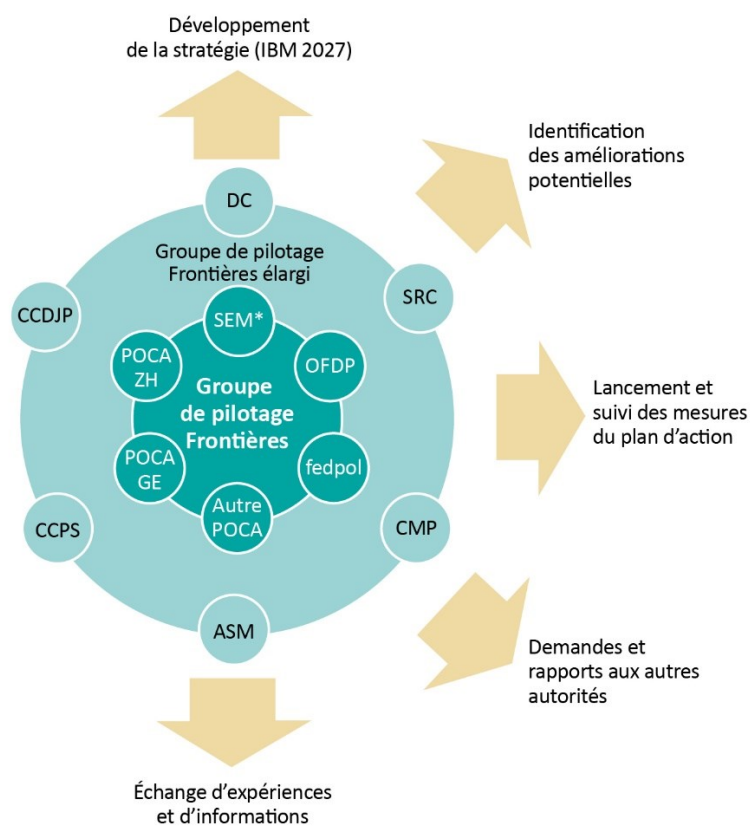
Illustration 1 : Frontières extérieures aériennes en Suisse et autorités de contrôle aux frontières compétentes (source : SEM, présentation du CDF)

Le SEM assume envers l'UE la responsabilité globale de la bonne exécution des contrôles aux frontières et de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen. Il édicte des directives pour l'entrée et la sortie et définit les contrôles qui doivent être effectués de

¹ Passagers locaux et en transfert, à l'exclusion des franchissements de frontières dans les aéroports de la catégorie D, où les franchissements de frontières nécessitent une autorisation préalable.

manière obligatoire conformément aux règles Schengen. La compétence opérationnelle en matière de contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen incombe aux cantons disposant sur leur territoire d'un aéroport permettant le franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen. Les contrôles aux frontières sont effectués soit par la police cantonale, soit par l'OFDF si les cantons ont délégué cette compétence à la Confédération (illustration 1). Au total, la Suisse, État fédéraliste, compte huit autorités de contrôle aux frontières présentant chacune des structures différentes.

La stratégie IBM 2027² constitue la base d'une approche nationale de la gestion intégrée des frontières, conformément aux exigences de l'UE. Elle a pour objectif de lutter contre l'immigration clandestine et la criminalité transfrontalière tout en facilitant au maximum l'entrée et la sortie des personnes qui voyagent en toute légalité. Pour cela, elle prévoit un renforcement de la coordination et de la coopération entre les autorités œuvrant à la gestion des frontières. La coopération entre ces autorités est institutionnalisée au sein du groupe de pilotage Frontières (GPF), la plateforme nationale de coordination stratégique de la gestion des frontières (illustration 2), dont le SEM assure la présidence.



Légende :

SEM : Secrétariat d'État aux migrations (*présidence) CMP : Conférence suisse des Ministères publics
 OFDF : Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ASM : Association des services cantonaux de migration
 Fedpol : Office fédéral de la police CCPCS : Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
 DC : Direction consulaire du DFAE CCDJP : Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
 SRC : Service de renseignement de la Confédération

Illustration 2 : Composition et tâches du groupe de pilotage Frontières (source : SEM, présentation du CDF)

² Pour la stratégie et le plan d'action IBM 2027, voir <http://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/einreise/ibm.html>

Sur le plan stratégique, outre la stratégie IBM 2027, le plan d'action qui l'accompagne constitue la principale orientation pour les autorités concernées. Le plan d'action IBM 2027 regroupe toutes les mesures de mise en œuvre pratique de la stratégie IBM 2027. Il est conçu de manière dynamique, c'est-à-dire qu'il est révisé en permanence pour tenir compte de l'évolution des défis en matière de migration et de sécurité. La distinction entre les mesures clés et les mesures standard permet de classer les activités par ordre de priorité. Les mesures clés sont celles qui nécessitent une coordination et une coopération essentielles entre les autorités concernées. Le GPF attribue le mandat de projet correspondant. Les mesures standard sont d'autres tâches à caractère de projet et d'innovation. La sélection et la mise en œuvre sont effectuées par l'autorité compétente concernée.

L'UE prévoit un programme d'évaluation détaillé pour le contrôle de l'application de l'acquis de Schengen. Le principal élément est l'évaluation de l'acquis de Schengen, qui a lieu en général tous les cinq ans. Le contrôle du système de gestion des frontières est effectué par des visites sur place et sur la base des réponses de la Suisse à un questionnaire. Il est complété par une évaluation thématique, qui consiste en une analyse comparative de la législation ou de l'application de certaines parties de l'acquis de Schengen dans plusieurs États membres. Si une règle n'est pas appliquée de manière conforme ou si des améliorations sont nécessaires, des recommandations sont formulées. Le SEM rend compte tous les six mois de l'état de mise en œuvre de ces recommandations à la Commission européenne (UE / COM) sous la forme d'un rapport de suivi.

L'évaluation Schengen de 2018 a mis en évidence plusieurs points faibles, notamment en ce qui concerne la coopération entre les autorités suisses de gestion des frontières. Afin d'examiner plus en détail le potentiel d'optimisation, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et la présidence de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ont donné mandat pour le projet *reFRONT* en 2020. L'objectif de cette mesure clé était d'analyser les structures de collaboration existantes et d'identifier les possibilités d'amélioration dans les domaines de la gouvernance, de la formation, de l'analyse des risques ainsi que des processus et de l'infrastructure.

Le rapport final *reFRONT* et ses recommandations ont été approuvés par la CCDJP au printemps 2023. Le 29 novembre 2023, le Conseil fédéral a chargé le DFJP / SEM, en collaboration avec les autorités fédérales et cantonales concernées par la gestion des frontières, d'examiner de manière approfondie les recommandations formulées dans le rapport final et d'en évaluer les conséquences financières. Le DFJP / SEM doit présenter d'ici fin 2025 un rapport contenant des propositions concrètes de mise en œuvre.

3 Pilotage du plan d'action pour la gestion intégrée des frontières

3.1 Une gestion des frontières fragmentée plutôt qu'intégrée

La coopération entre les autorités centrales de gestion des frontières est institutionnalisée au sein du GPF et ses principaux acteurs y sont représentés. Comme prévu dans son mandat du 18 octobre 2011, le GPF adopte et encadre des projets, veille à l'échange d'informations et fait des propositions.

Le GPF a adopté la stratégie IBM 2027 et l'a ensuite soumise à la CCDJP pour adoption et au Conseil fédéral pour information. Cette stratégie et le plan d'action qui l'accompagne constituent une base d'orientation commune pour une approche sur le plan national. La responsabilité de mettre en œuvre la stratégie et de contrôler l'exécution de ses mesures n'est pas expressément attribuée. Le GPF donne certes des mandats et fait des recommandations, mais il ne dispose d'aucune compétence en matière de directives et de financement. De même, le SEM, qui est responsable de la conception et de la conformité des contrôles aux frontières, ne dispose d'aucun pouvoir d'exécution envers les autorités de contrôle aux frontières sur les plans cantonal et fédéral. Dans la structure fédéraliste de la Suisse, le choix, la réalisation et le financement des mesures de mise en œuvre de la stratégie IBM 2027 relèvent en principe de la compétence des huit autorités de contrôle aux frontières.

Dans le cadre de la mesure clé *reFRONT*, les autorités concernées ont identifié l'uniformisation des structures, des processus, des produits et des systèmes comme étant les premiers points à améliorer. Le rapport final constate que la coopération, largement informelle, a atteint ses limites en raison de la complexité réglementaire et technique croissante de la gestion des frontières. C'est pourquoi, dans le domaine de la politique / gouvernance, deux variantes ont été élaborées pour une coopération plus institutionnalisée et plus économe en ressources. La première variante « harmonisation » prévoit un organe doté des compétences et des ressources nécessaires (le GPF ou un organe similaire), qui coordonne les autorités de contrôle aux frontières et harmonise leurs activités. La deuxième variante « uniformisation », qui va plus loin, implique que la compétence en matière de contrôle aux frontières, au lieu d'être assumée par les cantons, comme c'était le cas jusqu'à présent, relève désormais de la Confédération et est en principe prise en charge par une autorité fédérale. En avril 2023, la CCDJP s'est prononcée en faveur de l'approfondissement de la variante « harmonisation ». En novembre 2023, le Conseil fédéral a chargé le DFJP / SEM de concrétiser cette variante d'ici 2025.

La mise en œuvre fragmentée de l'administration suisse des frontières ne répond pas entièrement aux exigences d'un État Schengen. Pour l'UE / COM, la mise à disposition de capacités administratives nationales pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie IBM 2027 fait partie intégrante du processus stratégique. Dans l'évaluation Schengen de 2018, l'UE / COM a jugé que le concept de gestion des frontières de la Suisse est conforme, mais que des améliorations sont nécessaires. En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle du contrôle aux frontières, l'évaluation Schengen a donné à la Suisse une appréciation positive dans l'ensemble.

Appréciation

Les structures et processus actuels ne sont pas suffisants pour relever les défis futurs de manière efficace et efficiente. Il n'existe pas d'organe pour un pilotage supérieur juridiquement contraignant de la gestion intégrée des frontières. Actuellement, ni le SEM ni le GPF ne procèdent à un pilotage stratégique coordonné de l'ensemble du système de contrôle aux frontières. Le SEM est dans une situation paradoxale, car il assume la responsabilité générale de la gestion des frontières envers l'UE / COM, mais, sur le plan stratégique, il ne dispose d'aucun pouvoir d'exécution ni de donner des instructions envers les autorités de contrôle aux frontières.

Le CDF approuve le fait que la stratégie IBM 2027 et la mesure clé *reFRONT* visent à renforcer la coordination et la collaboration entre les autorités concernées. La mise en œuvre de la variante « harmonisation » peut contribuer à une meilleure gestion de l'ensemble du système IBM ainsi qu'à une collaboration plus intensive et plus efficace.

Comme les insuffisances structurelles ont été abordées dans le projet *reFRONT* et que le Conseil fédéral a chargé le DFJP de présenter d'ici 2025 un rapport contenant des propositions concrètes d'amélioration, le CDF renonce à formuler une recommandation de fond sur l'optimisation des structures. Dans le chapitre suivant, le CDF fait toutefois une recommandation sur la marche à suivre pour que les propositions élaborées soient effectivement mises en œuvre (voir recommandation 1).

3.2 Absence de pilotage de projet pour la mise en œuvre de la mesure clé la plus importante

Le projet *reFRONT*, lancé en 2020 et achevé fin 2023, est considéré comme la principale mesure clé du plan d'action IBM 2027. Il a analysé la coopération du point de vue des autorités de gestion des frontières concernées, mais a également pris des mesures suite à l'évaluation Schengen de 2018. Celle-ci avait notamment recommandé de renforcer le rôle du GPF, de mettre en place des structures de coopération permanentes et formalisées et de standardiser la formation du personnel chargé des contrôles aux frontières. Après le sixième rapport de suivi en août 2020, diverses questions ont été posées par l'UE / COM concernant les longs délais de mise en œuvre des recommandations non encore appliquées.

Les recommandations contenues dans le rapport final *reFRONT* sont soutenues par le fait qu'elles ont été élaborées entre les autorités et validées sur les plans stratégique et politique, tant à l'échelon fédéral que cantonal. Les recommandations sont formulées de manière très ouverte. Les solutions concrètes proposées et les projets partiels de mise en œuvre doivent encore être approfondis et concrétisés. Pour la mise en œuvre, il manque, au moment de l'audit, une structure claire de programme ou de projet avec une direction de projet centrale. Il n'existe pas de planification de projet avec des jalons, des délais et des ressources. Pour la phase d'approfondissement décidée par le Conseil fédéral, le GPF a décidé de renoncer à une structure de programme et de projet. Les intérêts divergents et le manque de ressources ont été cités lors des entretiens comme les principales raisons de la planification non contraignante des projets et des longs délais de mise en œuvre. Il a été difficile de trouver des responsables pour la mise en œuvre des sous-projets. Les conséquences financières de la mise en œuvre des mesures n'ont pas encore pu être chiffrées au moment de l'audit.

Appréciation

L'absence de compétences de financement et de pilotage du SEM et du GPF rend difficile la mise en œuvre de mesures d'amélioration à orientation institutionnelle. C'est ce que l'on constate avec la mesure clé *reFRONT* et ses projets de suivi, pour lesquels un pilotage global n'est pas assuré. Il manque des structures de projet claires et une planification de projet fiable.

Sans planification contraignante, les intérêts divergents, les goulets d'étranglement en matière de ressources et les différentes priorités ont de fortes chances d'entraîner de longs délais de mise en œuvre. En raison des nombreuses incertitudes, il n'est pas possible d'estimer quelles mesures seront mises en œuvre, comment et à quel moment. Il n'est donc pas non plus possible de savoir si les recommandations contenues dans le rapport final *reFRONT* pourront être mises en œuvre d'ici la prochaine évaluation Schengen. Il existe un risque que, lors de la prochaine évaluation Schengen en 2025, la Suisse soit confrontée à des constats similaires à ceux de 2018 dans certains domaines.

Pour que les propositions d'amélioration puissent être élaborées dans les délais impartis, il est nécessaire que les projets de suivi *reFRONT* soient dotés d'une structure de projet et d'une planification solides. Ce n'est qu'une fois que la direction du projet a été désignée et que le mandat du projet a été approuvé qu'un engagement commun est garanti.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande au SEM de désigner une direction de projet qui concrétise le mandat de projet pour la mise en œuvre des recommandations *reFRONT*. Ces dernières comprennent notamment la définition des objectifs et des étapes du projet, y compris les délais, ainsi que la désignation des chefs de projet et chefs de projet partiels. Le mandat de projet doit être soumis au GPF pour approbation.

La recommandation est acceptée.

Avis du SEM

Sur mandat du Conseil fédéral, le Groupe de pilotage Frontières approfondit les recommandations du projet *reFRONT* au niveau stratégique jusqu'au début de 2025. Ensuite, le DFJP (SEM) soumettra au Conseil fédéral et à la CCDJP une proposition sur la mise en œuvre envisagée de *reFRONT*. Le SEM s'efforcera, pour la mise en œuvre de *reFRONT*, d'établir un mandat de projet, comprenant les objectifs du projet, les étapes, les délais ainsi que les responsables (partiels) de projet compétent, et de le faire approuver par le Groupe de pilotage Frontières. Pour la phase d'approfondissement actuelle, il n'y a pas eu de majorité parmi les acteurs impliqués.

3.3 Le plan d'action manque d'un lien compréhensible avec le contexte actuel

Le plan d'action IBM 2027 a été conçu de manière dynamique sur recommandation d'un évaluateur externe du premier processus stratégique. Cela permet de mieux réagir aux évolutions du contexte en matière de migration et de sécurité. De nouvelles mesures peuvent en effet être intégrées dans le plan d'action pendant une période stratégique en cours.

Le groupe de pilotage a pour mission d'identifier en permanence les améliorations potentielles de la conception du contrôle aux frontières. Les autorités concernées décident ensemble de la mise en œuvre des mesures clés. Pour les mesures standard, chaque autorité décide de manière autonome quelles mesures standard mentionnées dans le plan d'action seront mises en œuvre et dans quel délai. Il s'agit souvent de mesures visant à développer l'acquis de Schengen. En tant que membre associé de l'espace Schengen, la Suisse est tenue de participer activement à ces développements. Ces mesures ne sont certes pas prises exclusivement pour mettre en œuvre la stratégie IBM 2027, mais elles présentent un certain lien avec la situation actuelle en matière de migration et de sécurité. Cependant, les mesures du plan d'action ne découlent pas d'une analyse des risques ou d'une évaluation commune de la situation par le GPF. Il existe une liste des points en suspens, mais elle n'est pas utilisée pour piloter le plan d'action.

L'échange d'informations sur la situation migratoire actuelle fait partie intégrante des réunions du GPF. Il est fondé sur le rapport mensuel sur la situation migratoire en Suisse, un produit récent du Réseau d'Analyse Migratoire. Il s'agit essentiellement d'une synthèse de données statistiques provenant de différentes sources sur la migration irrégulière. Une discussion et la définition de mesures sur cette base n'ont pas lieu au sein du GPF. Les adaptations opérationnelles dans le domaine des contrôles aux frontières relèvent de la compétence des différentes autorités.

La stratégie IBM 2027 comprend notamment les objectifs suivants : les autorités nationales et cantonales concernées doivent contribuer à l'élaboration d'une analyse nationale des risques en mettant à disposition leurs ressources et leurs connaissances, et les structures correspondantes doivent être créées.

Appréciation

La situation actuelle en matière de migration et de sécurité est abordée en détail au sein du GPF. Les conclusions ne sont toutefois pas systématiquement utilisées pour discuter et définir des mesures. Une déduction et une priorisation compréhensibles des mesures sur la base d'une évaluation commune des risques ou de la situation font défaut. Le fait que de nouvelles mesures soient ajoutées au plan d'action et que des mesures existantes soient supprimées pendant une période stratégique en cours ne permet pas d'assurer une vue d'ensemble des évolutions du contexte pertinentes et ne suffisent pas à rendre le plan d'action effectivement dynamique.

Recommandation 2 (priorité 2)

Le CDF recommande au SEM de suivre et de prioriser en permanence les mesures à prendre au sein du GPF en utilisant les informations disponibles sur les développements actuels et de mettre en place de nouvelles mesures si nécessaire. Cela permet de lier plus étroitement le plan d'action aux développements actuels et d'augmenter la traçabilité des mesures.

La recommandation est acceptée.

Avis du SEM

Le plan d'action IBM découle de la stratégie IBM. L'actuelle Stratégie IBM III s'aligne sur le cycle politique pluriannuel pour la gestion européenne des frontières et sur les objectifs de la Commission européenne et couvre la période 2024-2029. Jusqu'à présent, le plan d'action servait surtout à mettre en œuvre la stratégie. Les évolutions contextuelles se reflétaient moins dans le plan d'action. Il est vrai qu'un plan d'action dynamique pourrait répondre aux évolutions du contexte et prendre davantage en compte, outre les mesures

définies sur la base des objectifs, les enseignements tirés de la situation actuelle dans le domaine de la migration et de la sécurité. Le Groupe de pilotage Frontières peut profiter de ces développements et d'une analyse commune des risques pour compléter, si nécessaire, le plan d'action avec des mesures nouvelles et actualisées qui vont de pair avec les développements contextuels. Il convient de noter que, dans leur travail quotidien, les autorités chargées de la migration et de la sécurité réagissent aux évolutions actuelles par des mesures ciblées, sans que cela soit reflété dans le plan d'action IBM.

3.4 Participation limitée aux organes internationaux

Dans la stratégie IBM 2027, il a été précisé que l'intensification de la coopération au sein de l'espace Schengen s'accompagnerait d'une augmentation des ressources. Lors des entretiens, plusieurs personnes ont également souligné que de nombreux organes et groupes de travail avaient vu le jour dans le contexte international et qu'il manquait un point de mire clair. Dans ce contexte, la stratégie IBM 2027 souligne l'importance d'évaluer de manière ciblée la nécessité d'une participation eu égard aux intérêts et aux possibilités de la Suisse. Pour ce faire, l'objectif IBM a été formulé de manière à ce que la participation aux organes intergouvernementaux se fasse en fonction de l'intérêt de la Suisse. À cet effet, les priorités doivent être définies au préalable et les ressources utilisées de manière ciblée.

Aucune mesure correspondante n'est attribuée à l'objectif stratégique IBM dans le plan d'action. Le principe de base est de déterminer quelle autorité fédérale assure la représentation au sein d'un organe. La planification et la hiérarchisation des participations aux organes intergouvernementaux sont effectuées par les différentes autorités. Celles-ci décident de participer ou non en fonction de leur propre évaluation des coûts et des bénéfices. Aucune fonction de représentation n'est attribuée aux cantons. Il existe toutefois un outil, « CH@WORLD », qui permet aux autorités chargées des contrôles aux frontières d'échanger des informations provenant d'organes intergouvernementaux.

Dans l'évaluation thématique de la stratégie suisse de 2020, l'UE / COM a constaté qu'en ce qui concerne la coopération entre les États membres, soutenue et coordonnée par FRONTEX, il manque des informations sur les efforts de coordination nationaux et une planification des ressources.

Appréciation

La participation ciblée à d'importants organes intergouvernementaux est essentielle pour faire valoir les intérêts de la Suisse sur le plan européen et renforcer le réseau international. Toutefois, en raison de la fragmentation des tâches dans le domaine du contrôle aux frontières, l'intégration de toutes les autorités dans les organes internationaux de gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen constitue un défi. Il est donc important de continuer à entretenir l'échange de connaissances via CH@WORLD et de mieux y associer les cantons.

4 Contrôle de l'efficacité des mesures et de la qualité

4.1 La contribution des mesures à la réalisation des objectifs IBM n'est pas démontrée

Pour les mesures clés, des mandats de projet sont élaborés avec des objectifs qui sont adoptés par le GPF. Faute de pouvoir d'exécution, pour les mesures clés, le GPF renonce toutefois largement à un pilotage selon une approche descendante au moyen de listes de tâches en suspens, de contrôles de l'avancement et des résultats ou d'un contrôle des recommandations. Le GPF ne donne en principe pas de directives pour la réalisation de contrôles des résultats, ni sur le plan stratégique, ni en ce qui concerne les différentes mesures. Une évaluation externe, comme à la fin du premier cycle stratégique 2014-2017, n'est pas encore prévue.

Pour les mesures standard, la sélection, le pilotage et le contrôle sont effectués par l'autorité compétente. Le plan d'action peut inclure des mesures standard qui ont un caractère de projet. Leur caractère innovant n'est pas systématiquement examiné par le GPF. Le SEM assure un suivi des mesures sous la forme d'un fichier Excel, où sont enregistrées trimestriellement les valeurs de référence des mesures (début, fin, état du projet). Le suivi des mesures sert en premier lieu à actualiser le plan d'action sur Internet. Le tableau Excel indique également l'objectif stratégique IBM auquel la mesure doit contribuer. Dans les mandats de projet de l'autorité compétente, il manque parfois une référence explicite aux objectifs de la stratégie IBM 2027.

Le suivi des mesures a été simplifié au cours du deuxième cycle stratégique. Les rapports d'état et les rapports annuels, qui comportaient un contrôle des progrès sous la forme d'un système d'indicateurs, ont été abandonnés. Faute de pouvoir d'exécution, le GPS n'a pas pu les utiliser.

Appréciation

La charge administrative IBM spécifique pour la planification, le suivi et le contrôle inter-offices des mesures du plan d'action est faible. En renonçant dans une large mesure à des instruments de planification et de pilotage communs à tous les offices, le SEM évite, pour les mesures standard relevant de la responsabilité d'une seule autorité, une prise d'influence inutile ou double, qui entraîne plus de dépenses que d'avantages.

Le suivi de la mise en œuvre de la stratégie devrait toutefois faire partie intégrante du processus stratégique. Des contrôles réguliers et systématiques des résultats renforceraient l'orientation vers les résultats. Le GPF ne donne toutefois pas de prescriptions sur la manière de procéder à de tels contrôles. C'est pourquoi le groupe de pilotage manque d'informations essentielles pour piloter le plan d'action. Il n'est pas non plus possible de savoir quelle est la contribution des mesures clés et standard à la réalisation des objectifs stratégiques IBM et si les résultats obtenus justifient les efforts investis.

Un contrôle régulier et systématique des résultats est nécessaire afin de saisir et d'évaluer les progrès réalisés sur le plan de la stratégie. Le groupe de pilotage doit veiller au suivi des

résultats, car son mandat prévoit qu'il est responsable de l'identification continue des améliorations potentielles de la conception du contrôle aux frontières.

Recommandation 3 (priorité 2)

Le CDF recommande au SEM de vérifier le succès et l'utilité des mesures du plan d'action à l'aide d'instruments appropriés (par ex. évaluation externe). Les enseignements qui en seront tirés doivent être utilisés au sein du GPF pour piloter la gestion intégrée des frontières.

La recommandation est acceptée.

Avis du SEM

Comme l'indique le rapport, le Groupe de pilotage Frontières renonce actuellement, en raison de ses compétences limitées en matière de pilotage et d'application, à utiliser des instruments de pilotage top-down pour les mesures standard. Il a déjà été constaté dans le projet reFRONT qu'il y a encore des questions à clarifier dans le domaine de la gouvernance. Avant de discuter des évaluations externes des mesures et de leurs résultats au sein du Groupe de pilotage Frontières, il convient d'abord déterminer si et comment un pilotage efficace de la gestion intégrée des frontières est possible. Cette question sera abordée dans le cadre de l'approfondissement reFRONT. Dans ce cadre, il faudra également examiner si et comment un suivi renforcé des mesures du plan d'action pourrait être mis en place. En principe, chaque autorité peut faire évaluer ses mesures en externe. Les grands projets mentionnés dans le plan d'action (par exemple les projets informatiques comme EES) font l'objet de rapports finaux standard.

En outre, l'évaluation Schengen et l'évaluation thématique de la Commission européenne sont deux outils d'évaluation externe de la gestion des frontières suisses. Les conclusions qui en découlent sont à chaque fois prises en compte dans la stratégie et le plan d'action IBM. Le mécanisme national d'assurance qualité, mis en place à partir de 2024, permet, en outre, un contrôle annuel des différentes composantes d'IBM. Si la nécessité d'agir est constatée, le Groupe de pilotage Frontières peut ordonner des mesures.

4.2 L'assurance qualité en matière de contrôle opérationnel aux frontières ne peut s'effectuer sans pouvoir d'exécution

Pour vérifier les contrôles opérationnels aux frontières, le SEM dispose d'un système d'assurance qualité avec des audits nationaux. Il doit vérifier le respect des règles de contrôle des vols non-Schengen dans tous les aéroports où sont pratiqués les contrôles aux frontières extérieures et formuler des recommandations avant que l'évaluation Schengen ait lieu.

Le système d'assurance qualité présente une focalisation plus étroite que les évaluations Schengen. Il se concentre exclusivement sur le contrôle aux frontières. Dans ce contexte, le GPF a décidé en mai 2021 de mettre en œuvre la mesure clé relative à un système d'assurance qualité pour les composantes de la gestion intégrée aux frontières. Ce système vise à étendre l'assurance qualité à d'autres composantes et, en reliant les instruments de contrôle existants, à établir une vue d'ensemble. En raison d'un manque de ressources au SEM, des retards répétés ont été enregistrés et le projet n'a pas pu être achevé fin 2023 comme prévu. L'objectif correspondant dans la stratégie IBM 2027, qui prévoit un système d'assurance qualité adéquat et complet, ne sera atteint qu'à partir de fin 2024.

Le SEM n'a pas de pouvoir de donner des instructions exécutoires envers les autorités cantonales de contrôle aux frontières. Les audits nationaux peuvent identifier les lacunes et émettre des recommandations. Toutefois, ces recommandations ne sont pas contraignantes pour les autorités chargées des contrôles aux frontières. Jusqu'à présent, le SEM n'a pas contrôlé la mise en œuvre des recommandations. Fin 2023, peu avant la fin de l'audit, le SEM a toutefois décidé d'introduire un suivi des audits réalisés. À partir de fin 2024, les recommandations en suspens seront également régulièrement abordées dans le cadre du GPF.

La couverture complète des prescriptions en matière de contrôle constitue un défi pour les autorités cantonales de contrôle aux frontières qui opèrent exclusivement dans les petits aéroports où le trafic en provenance de pays tiers est faible. En raison de la rareté des vols non-Schengen, ces autorités ont peu d'expérience dans le traitement de ces vols. Un contrôle aux frontières complet impose en outre des exigences techniques élevées eu égard aux systèmes informatiques, ce qui entraîne des coûts pour les corps de police cantonaux. La stratégie IBM 2027 ne peut toutefois pas modifier la répartition fédérale des tâches entre la Confédération et les cantons.

La mise à disposition et le financement des locaux et des infrastructures nécessaires à la réalisation des contrôles aux frontières obéissent à des règles différentes selon les aéroports. En 2015, une mesure IBM a été initiée, dont l'objectif était de créer une obligation légale pour les exploitants des aéroports où sont pratiqués les contrôles aux frontières extérieures afin qu'ils mettent gratuitement à la disposition des autorités de contrôle aux frontières les locaux et les infrastructures nécessaires à l'exercice de leurs activités. Après plusieurs retards, la consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration a été ouverte en décembre 2019. Après la consultation, le projet a été provisoirement mis de côté par la cheffe du DFJP en raison de la pandémie de COVID-19. Le SEM prévoit de reprendre ce dossier début 2024.

Appréciation

Trop d'autorités participent aux contrôles aux frontières pour en assurer la qualité. La répartition fédéraliste des compétences ne peut toutefois pas être modifiée par la stratégie IBM 2027. Cela souligne l'importance d'un mécanisme efficace d'assurance qualité.

En raison de ses limites, le système d'assurance qualité ne permet pas de garantir que tous les manquements constatés seront éliminés avant la prochaine évaluation Schengen. Jusqu'à présent, cela diminue l'utilité des audits nationaux. Au moyen de la mise en œuvre de la mesure clé visant à élargir l'assurance qualité et de la décision d'instituer un suivi des audits nationaux, des améliorations se dessinent à partir de fin 2024. C'est pourquoi le CDF renonce à émettre une recommandation en ce sens.

Pour assurer des opérations de qualité, les autorités de contrôle aux frontières doivent disposer des locaux, des infrastructures et des moyens techniques nécessaires. Le CDF attend donc une reprise rapide, en 2024, des efforts visant à inscrire dans le droit les obligations des exploitants d'aérodromes. Le SEM prévoit la reprise pour début 2024.

Annexe 1 : Bases légales

Textes juridiques

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI), RS 142.20

Règlement (UE) 2016 / 399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un Code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

Règlement (UE) 2019 / 1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052 / 2013 et (UE) 2016 / 1624

Règlement (CE) n° 810 / 2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

Ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV), RS 142.204

Annexe 2 : Abréviations

CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
GPF	Groupe de pilotage Frontières
IBM	Integrated Border Management (gestion intégrée des frontières)
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
RAM	Réseau d'analyse migratoire
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
UE / COM	Union européenne / Commission européenne

Annexe 3 : Glossaire

Gestion intégrée des frontières (IBM)	La gestion intégrée des frontières regroupe les fonctions qui permettent de gérer le franchissement de la frontière extérieure, de faire face aux menaces pesant sur cette dernière et de contribuer à la lutte contre la grande criminalité et la criminalité transfrontalière. La gestion intégrée des frontières est un complément au principe de libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen.
Stratégie de gestion intégrée des frontières 2027 (stratégie IBM 2027)	La stratégie IBM 2027 concerne l'ensemble des activités des autorités de gestion des frontières en Suisse. Son objectif est 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 aux personnes qui voyagent en toute légalité. La stratégie, qui comporte 36 objectifs au total, entend apporter une réponse aux défis attendus à l'horizon 2027. Elle est étroitement liée à la stratégie européenne de gestion intégrée des frontières de la Commission européenne. Le Conseil fédéral et la CCDJP prendront connaissance de la Stratégie de gestion intégrée des frontières III au printemps 2024.
Plan d'action IBM 2027	Le plan d'action regroupe les mesures de mise en œuvre pratique de la stratégie IBM 2027. Il est conçu de manière dynamique, c'est-à-dire qu'il est régulièrement révisé et adapté à l'évolution des défis en matière de migration et de sécurité. C'est pourquoi il est uniquement disponible sous forme électronique via Internet. Au moment de l'audit, le plan d'action IBM 2027 comprenait quatre mesures clés et 34 mesures standard.
Groupe de pilotage Frontières	Le groupe de pilotage Frontières est un organe stratégique de consultation et de coordination pour le développement de la stratégie IBM 2027 et la mise en œuvre conjointe du plan d'action. Il a pour objectif de resserrer la coopération entre les décideurs des corps de police cantonaux de Zurich et de Genève, de l'OFDF, de fedpol et du SEM dans le domaine du contrôle aux frontières. Il se réunit normalement quatre fois par an, dont au moins une fois sous forme élargie. Il est présidé par le SEM.
Mesures clés	Les mesures clés sont des mesures qui nécessitent une coordination et une coopération étroites entre les autorités concernées. Elles sont importantes tant sur le plan politique que sous leurs aspects pratiques. Le GPF exerce le rôle de mandant en ce qui concerne ces mesures. Il est également responsable du pilotage du projet.

Mesures standard	Les mesures standard sont des tâches et des projets qu'une autorité fédérale ou cantonale réalise pour atteindre les objectifs inscrits dans le plan d'action IBM 2027. Chaque autorité de contrôle des frontières détermine ses propres mesures standard pour mettre en œuvre la stratégie IBM 2027. Ces mesures devraient revêtir un caractère de projet et d'innovation et ne pas découler directement d'une compétence ou d'un mandat légal exprès.
Frontex	L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) a été créée en 2004 dans le but d'aider les États membres et les pays associés à Schengen à gérer les frontières extérieures de l'UE. Frontex est une agence à vocation opérationnelle dont les activités s'étendent dans toute l'UE. Elle renforce, évalue et coordonne les mesures de gestion des frontières des États membres. Pour ce faire, l'Agence a notamment pour mission de développer une stratégie technique et opérationnelle pour la gestion européenne intégrée des frontières. Celle-ci s'inspire de la stratégie (politique) européenne de gestion intégrée des frontières de la Commission européenne.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Constituent des risques, notamment, les projets non rentables, le non-respect de la légalité ou de la régularité, la responsabilité engagée et tout ce qui peut porter atteinte à la réputation. La priorisation évalue la probabilité et les effets de la réalisation du risque. Cette évaluation porte sur le risque posé par l'objet spécifique de l'audit (relatif) et non sur le risque pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4 : Études de cas pour une sélection de mesures

Étude de cas 1 : reFRONT - examen de la coopération en matière de contrôle des frontières

Type de mesure : Mesure clé IBM 2027

Responsabilité : SEM

Objet : Analyse des formes et structures de coopération dans les domaines de la formation, de l'analyse des risques, de la politique / gouvernance et mise en évidence des possibilités d'amélioration.

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input checked="" type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme (Analyse)
<input checked="" type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input checked="" type="checkbox"/> Verzögerung
<input type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	Zusammenarbeitsformen	<input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input checked="" type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input checked="" type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input checked="" type="checkbox"/> Ressourcenmangel	

Étude de cas 2 : Dispositif de gestion des pannes de système

Type de mesure : Mesure clé IBM 2027

Responsabilité : SEM

Objet : Création d'un répertoire national des protocoles de sécurité appliqués aux cyberrisques, notamment pour identifier les failles et y remédier.

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input checked="" type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input checked="" type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input type="checkbox"/> Verzögerung
<input checked="" type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	

Étude de cas 3 : Renouvellement de l'infrastructure à clé publique eDoc

Type de mesure : Mesure standard IBM 2027

Compétence : fedpol

Objet : Renouvellement de l'infrastructure à clé publique (PKI) pour l'établissement et les contrôles de documents de voyage signés numériquement (y compris les visas) ou de données.

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input checked="" type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input type="checkbox"/> Verzögerung
<input type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
		Steuerung erfolgt auf Ebene der zuständigen Behörde (fedpol)	<input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	

Étude de cas 4 : Participation des exploitants d'aérodromes aux frais de contrôle aux frontières

Type de mesure : Mesure en suspens du plan d'action IBM 2014-2017

Responsabilité : SEM

Objet : Instauration d'une obligation légale pour les exploitants d'aérodromes où sont pratiqués les contrôles aux frontières extérieures de mettre gratuitement à la disposition de l'autorité de contrôle frontalière compétente les locaux, l'infrastructure et les appareils techniques nécessaires.

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input checked="" type="checkbox"/> Verzögerung
<input checked="" type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input type="checkbox"/> Nutzungsformen von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	

Étude de cas 5 : Contrôles automatisés aux frontières dans les aéroports

Type de mesure : Mesure en suspens du plan d'action IBM 2014-2017

Responsabilité : polices cantonales de ZH et GE, OFDF

Objet : Introduction de portes électroniques dans les aéroports pour effectuer des contrôles automatisés aux frontières pour les citoyens adultes de l'UE / AELE et de la Suisse (lors du franchissement de frontières extérieures de l'espace Schengen).

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input checked="" type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input type="checkbox"/> Verzögerung
<input checked="" type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input checked="" type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input checked="" type="checkbox"/> Nutzung von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	

Étude de cas 6 : Centre d'analyse commun en matière de migrations

Type de mesure : Mesure en suspens du plan d'action IBM 2014-2017

Responsabilité : SEM

Objet : Mise en place d'un centre d'analyse stratégique commun en matière de migrations sous la direction du SEM, dans lequel sont représentées toutes les autorités compétentes en matière de gestion des frontières.

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input checked="" type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input checked="" type="checkbox"/> Verzögerung
<input type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input type="checkbox"/> Nutzungsformen von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input checked="" type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input checked="" type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input checked="" type="checkbox"/> Ressourcenmangel	