

Conseil national

10.3561

Interpellation Groupe de l'Union démocratique du centre Calcul complet des coûts générés par Schengen

Texte de l'interpellation du 18 juin 2010

Quels coûts les mesures découlant de l'adhésion de la Suisse aux accords d'association à Schengen ont-elles engendrés entre le 5 juin 2005, date de l'approbation en votation populaire, et le 30 juin 2010? Nous chargeons le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Combien de postes supplémentaires, en termes de taux d'occupation, ont-ils été créés à la Confédération et dans les cantons (prière d'indiquer les taux respectifs)?
2. Quels coûts ces postes génèrent-ils respectivement pour la Confédération et pour les cantons?
3. Combien de postes externes supplémentaires, en termes de taux d'occupation, ont-ils été créés pour assurer des fonctions découlant de l'accord de Schengen (mandats de conseil, gardes-frontière à l'étranger payés par la Suisse, etc.)? Qui paie pour ces postes?
4. Quelle infrastructure informatique, quels programmes, quels systèmes, quels locaux, quel matériel, etc. supplémentaires la Confédération et les cantons ont-ils dû acquérir? Pour quels coûts respectifs?
5. Quel a été le montant, en francs, des contributions directes versées au titre des mesures Schengen (par ex. Frontex, Fonds pour les frontières extérieures, etc.) entre 2005 et le 30 juin 2010 par la Confédération et par les cantons?

Développement

Depuis plusieurs mois, Schengen a mauvaise presse. Le prix à payer pour la disparition des contrôles douaniers, remplacés par des mesures onéreuses, est disproportionnellement élevé et, sur de longs tronçons, il s'avère pratiquement impossible de protéger l'immense frontière extérieure de l'espace Schengen. Les faiblesses de Schengen sont illustrées en particulier par les circonstances entourant la modernisation du système d'information Schengen (SIS). En 2001, des coûts de 15,5 millions d'euros étalés sur une période de 5 ans avaient été budgétés pour la modernisation de ce système vital pour la sécurité intérieure de l'espace Schengen. Or, d'après la nouvelle feuille de route de la Commission européenne, le SIS II ne sera pas opérationnel avant le premier trimestre 2013 et il n'est même pas certain que cette date puisse être tenue. Aucune information fiable n'est disponible quant aux coûts, qui pourraient s'élever à 143 millions d'euros, et certaines sources indiquent que 60 à 70 millions d'euros ont déjà été dépensés. La ministre autrichienne Maria Fekter a évoqué l'existence d'indices concrets d'une mauvaise

gestion (voir NZZ du 4 juin 2010, p. 7).

Réponse du Conseil fédéral

Il s'avère très difficile de faire des récapitulatifs distincts des coûts découlant de l'accord d'association à Schengen (RS 0.362.31; AAS), d'une part, et de l'accord d'association à Dublin (RS 0.142.392.68; AAD), d'autre part, dans la mesure où ces deux projets ont été menés conjointement pour mieux profiter des synergies qu'ils présentaient. Les coûts indiqués ci-dessous sont donc globaux. Il convient de noter par ailleurs que certains investissements auraient été effectués tôt ou tard, que l'association à Schengen et à Dublin ait lieu ou non. On peut citer à cet égard les investissements effectués pour les passeports biométriques, pour le renouvellement du matériel informatique et pour les titres de séjour.

Comme l'a déjà mentionné le Conseil fédéral dans ses réponses du 6 septembre 2006 à l'interpellation du Groupe UDC 06.3247 ("Il est grand temps de faire toute la transparence sur Schengen") et du 19 novembre 2008 à la question Baumann 08.1112 ("Combien nous coûte Schengen?", ci-après "question Baumann"), la Confédération n'est pas en mesure de chiffrer les coûts que doivent supporter les cantons dans le contexte de l'association à Schengen/Dublin.

Le récapitulatif ci-après ne fait état, à l'exception des remboursements provenant du Fonds pour les frontières extérieures, que des coûts liés à l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. Il ne tient pas compte de la plus-value de recettes enregistrée du fait, par exemple, de l'augmentation des émoluments perçus pour les visas (de 55 francs à 60 euros), ni des économies réalisées notamment dans le cadre de l'association à Dublin (pas de traitement d'une deuxième demande d'asile, réduction du nombre de demandes d'asile). Il est bon de rappeler également quelques avantages non chiffrables, notamment les gains en termes de sécurité, qui résultent de la participation de la Suisse aux instruments de Schengen/Dublin (cf. la réponse du Conseil fédéral à la question Baumann).

Questions 1 et 2:

Au sein des départements de la Confédération, les postes suivants ont été créés dans le cadre de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin:

DFJP:

Au sein du DFJP, les effectifs Schengen/Dublin ont subi l'évolution suivante depuis 2006 (en 2005, l'association à Schengen/Dublin n'a pas encore entraîné de dépenses supplémentaires en matière de personnel). Sauf indication contraire, le tableau indique l'état des postes au 31 décembre de l'année concernée.

Année	2006	2007	2008	2009	Etat au 30.6.2010
Postes à temps plein	5,50	32,30	111,00	133,50	133,50

24 postes à durée déterminée accordés dans le but de permettre la mise en œuvre en parallèle des systèmes SIS I et SIS II sont comptabilisés dans le nombre de postes à temps plein au 30 juin 2010. Une évaluation externe menée en 2009/2010 a montré que le nombre de postes accordés était justifié. Les charges de personnel découlant des postes Schengen/Dublin ont évolué comme suit:

Année	2006	2007	2008	2009	Budget 2010
Charges de personnel en milliers de francs	679,7	3240,0	6734,7	10 736,3	13 899,9

DFF:

Le Cgfr dispose depuis 2008 de dix postes à durée déterminée affectés à la mise en œuvre des mesures rendues nécessaires par le fait que la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein constitue provisoirement une frontière extérieure de l'espace Schengen. Ces postes seront supprimés lorsque l'acquis de Schengen sera mis en application pour le Liechtenstein (vraisemblablement en 2012 au plus tard). Les charges de personnel découlant de ces postes se montaient à 600 000 francs en 2008 et à 1,5 millions de francs en 2009. Pour 2010, les charges de personnel se monteront à environ 1,5 million de francs.

DFAE:

L'évaluation Schengen à laquelle la Suisse a été soumise en 2008 a confirmé que les effectifs consulaires étaient relativement plus faibles dans notre pays en comparaison avec les Etats voisins. En juin 2008, le Conseil fédéral a par conséquent décidé de la création de 36 postes supplémentaires au 1^{er} janvier 2009. Les effectifs Schengen/Dublin étaient inchangés au 30 juin 2010. Les charges de personnel découlant de ces postes se montaient à 5,2 millions de francs en 2009 et ne devraient pas grandement évoluer en 2010.

Il en résulte pour la Confédération les coûts suivants:

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Postes à temps plein	5,50	32,30	121,00	179,50	179,50

Charges de personnel en milliers de francs	679,7	3240,0	7434,7	17 436,3	20 599,9
--	-------	--------	--------	----------	----------

Question 3:

Le DFJP a recours, pour la mise en œuvre des projets informatiques liés à l'AAS et à l'AAD, à un nombre variable de prestataires externes. Il lui en coûtait 51,62 millions de francs au 30 juin 2010 (ces charges sont incluses dans les chiffres indiqués en réponse à la question 4). Les mandataires décident eux-mêmes du nombre de collaborateurs qu'ils décident d'employer à l'exécution de ces mandats. Ces derniers, généralement de durée déterminée, prendront vraisemblablement fin en même temps que les projets informatiques (en particulier ceux liés au VIS ou au SIS II). Jusqu'à fin 2010, le DFF aura recours aux conseils d'un prestataire externe rémunéré sur le budget de l'AFD pour assurer la planification informatique et réaliser les projets d'interfaces. Le DFAE n'a recours à aucun prestataire externe actuellement.

Question 4:

Les investissements réalisés au DFJP jusqu'au 30 juin 2010 dans le domaine informatique pour la mise en œuvre de Schengen/Dublin se montent à 80,2 millions de francs (matériel, logiciels, mandats externes). Les charges d'exploitation (charges de biens et services et charges liées à l'informatique, sans les charges de personnel ni les amortissements sans incidences financières) enregistrées jusqu'au 30 juin 2010 se montent quant à elles à 20,1 millions de francs au sein du DFJP. Si l'on tient compte des amortissements sans incidences financières, les charges d'exploitation se montent à 23,2 millions de francs.

Au DFF, les investissements réalisés ont coûté près de 6 millions de francs jusqu'au 30 juin 2010. S'y ajoutent les investissements (dépenses uniques de l'ordre de 3 millions de francs) réalisés du fait que la frontière entre la Suisse et le Liechtenstein constitue provisoirement une frontière extérieure de l'espace Schengen. Les charges d'exploitation atteignaient quelque 120 000 francs au 30 juin 2010.

Le DFAE n'a pas réalisé d'investissements dans le cadre de la mise en œuvre de Schengen/Dublin.

Question 5:

Les contributions annuelles suivantes sont dues en rapport avec l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. Les remboursements déjà inscrits dans les comptes annuels provenant des programmes 2009 et 2010 du Fonds pour les frontières extérieures auront lieu dans le cadre de projets et seront échelonnés sur les années 2011 à 2014 (l'expression "coûts historiques" désigne les contributions visant à

couvrir les frais de développement des banques de données SIS I, SIS II, VIS et Eurodac antérieurs à l'entrée en vigueur de l'AAS et de l'AAE Eurodac).

Année / type de contribution	Contributions en francs (chiffres arrondis)	Inscription dans les comptes annuels 2008	Inscription dans les comptes annuels 2009	Paiement au 30.6. sur le budget 2010
Coûts historiques (cumul jusqu'à l'entrée en vigueur de l'AAS le 1.3.2008)				
SIS I, charges de développement 2000-08	372 000	372 000		
SIS II, charges de développement 2002-08	946 000	946 000		
VIS, charges de développement 2002-08	647 000	647 000		
Eurodac, charges de développement 2002-08	1 570 000	1 570 000		
Total	3 535 000			
2008 (contributions pour 10 mois; entrée en vigueur de l'AAS le 1.3.2008)				
Contribution générale à l'administration	811 000	811 000		
SIS I, charges d'exploitation	320 000	267 000	53 000	
SIS II, charges de développement	446 000		446 000	
VIS, charges de développement	568 000		568 000	
Eurodac, charges d'exploitation	71 000		71 000	
Total 2008	2 216 000			
2009				
Contribution générale à l'administration	954 000		954 000	
SIS I, charges d'exploitation	211 000		188 000	23 000
SIS II, charges de développement	694 000			
VIS, charges de développement	890 000			
Contribution au Fonds pour les frontières extérieures	8 348 000			8 348 000
Remboursement du Fonds pour les frontières extérieures (progr. 2009)	- 3 423 000			
Eurodac, charges d'exploitation	133 000			133 000
Total 2009	7 807 000			
2010				
Contribution générale à l'administration	953 000			
SIS I, charges d'exploitation	460 000			203 000
SIS II, charges de développement	463 000			
VIS, charges de développement	900 000			
Eurodac, charges d'exploitation	130 000			
Contribution au Fonds pour les frontières extérieures	10 415 000			10 415 000
Remboursement du Fonds pour les frontières extérieures (progr. 2010)	- 3 569 000			
Contribution à Frontex (5 mois)	1 583 000			
Total 2010	11 335 000			
Total	24 893 000	4 613 000	2 281 000	19 121 000

22 millions de francs sont prévus au budget 2010 du DFJP. Comme le tableau l'indique, sur ce montant, quelque 19,1 millions de francs avaient déjà été payés au 30 juin 2010. 2,3 millions de francs sont prévus au budget 2010 du DFF pour le paiement de la contribution à Frontex.