

**Evaluation de l'Administration fédérale des douanes:
pilotage stratégique, gestion des tâches
et gestion des ressources**

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention
de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 11 juin 2010

L'essentiel en bref

Après que, ces dernières années, les médias et les politiques se sont fait l'écho de problèmes au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD), en particulier au sein du Corps des gardes-frontière (Cgfr), les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont demandé au Contrôle parlementaire de l'administration d'effectuer une évaluation de l'AFD. Cette évaluation porte, d'une part sur le pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD, d'autre part sur la collaboration et les interfaces de l'AFD et du Cgfr avec d'autres acteurs, en l'occurrence les organes de sécurité cantonaux et l'armée.

Les conclusions tirées de cette évaluation reposent sur une analyse des documents pertinents et, surtout, sur les plus de 50 entretiens menés avec des responsables de l'Administration des douanes et du Département des finances ainsi qu'avec des partenaires externes. Le CPA a réalisé cette étude en collaboration avec une équipe de econcept SA, placée sous la direction de Madame Yvonne Kaufmann.

L'AFD emploie plus de 4000 collaborateurs et encaisse chaque année environ un tiers des recettes fédérales. Elle est composée de la douane civile, qui accomplit principalement des tâches douanières et des missions d'ordre économique classiques, et du Cgfr, armé, qui, outre des tâches douanières, exerce des missions de police de sécurité. En plus de la loi sur les douanes, l'AFD met en œuvre les dispositions émanant de quelque 150 autres actes législatifs dans le cadre desquels elle doit assumer régulièrement de nouvelles tâches.

Dans ce champ d'activité complexe, l'AFD a su gérer, ces dernières années, des changements considérables dans son environnement (mise en œuvre de l'accord relatif à Schengen, par exemple) ainsi que des restructurations internes et des réductions de personnel en évitant les frictions importantes. Il est ressorti de notre étude que l'AFD dispose d'un modèle de pilotage complet qui correspond aux principes de la gestion administrative axée sur les prestations et les résultats. Dans le domaine de la sécurité intérieure, l'AFD et le Cgfr collaborent étroitement avec d'autres acteurs, en particulier avec l'armée et les cantons. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord relatif à Schengen, la collaboration entre le Cgfr et les cantons a été redéfinie et est régie contractuellement.

Mais l'étude a également mis le doigt sur d'importantes lacunes concernant tant le pilotage que la collaboration avec d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité.

Ainsi, le modèle de gestion et de pilotage est certes conçu avec pertinence, mais, lors de la mise en œuvre, des conditions nécessaires à un pilotage axé sur les prestations et les résultats ne sont pas remplies. L'absence de lien entre les tâches et les ressources, qui se remarque autant dans les mandats et contrats de prestations que dans le compte rendu, est particulièrement déplorable. Les ressources nécessaires pour chaque tâche ne sont pas définies dans les mandats et contrats de prestations (situation visée), pas plus que les ressources effectivement utilisées pour chaque tâche ne sont connues (situation réelle). Par conséquent, des informations de fond pour un pilotage axé sur les prestations et les résultats font défaut tant pour le

pilotage stratégique par le Parlement et le département que pour la gestion interne des tâches et des ressources par l'AFD. L'AFD continue d'être principalement pilotée de manière classique: les ressources humaines et financières sont réparties selon les unités d'organisation et non pas selon les prestations exigées (ou les résultats).

Le CPA a aussi dû constater que la marge de manœuvre concernant le pilotage de l'AFD est essentiellement limitée par la définition d'un effectif minimal du Cgfr dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen. Cette décision du Parlement a eu pour effet que, dans le cadre des programmes d'allègement, la partie civile a dû supprimer des postes d'une manière disproportionnée comparé au Cgfr. La détermination des effectifs au niveau d'une division d'un office par le Parlement est en contradiction avec les principes de la gestion administrative axée sur les résultats et elle constitue un sur-pilotage.

Il est par ailleurs ressorti de notre étude que la collaboration dans le domaine de la sécurité intérieure – en particulier entre le Cgfr et les cantons – fonctionne certes sur le terrain mais que les compétences et les tâches ne sont pas entièrement clarifiées. De plus, il est apparu que l'AFD et le Cgfr soutiennent de plus en plus les cantons, plus exactement leurs corps de police, notamment dans les activités traditionnellement assumées par ces derniers, sans être indemnisés pour cela. Jusqu'à présent, l'AFD et le Cgfr n'ont pas relevé la charge que représente ce soutien, mais, selon des estimations des personnes interrogées dans les régions gardes-frontière, elle n'est pas négligeable. Il est évident que la collaboration entre le Cgfr et les cantons est préférable à une absence de collaboration. Mais il est également évident qu'aujourd'hui, le Cgfr exerce ses tâches (tâches douanières et de sécurité) de plus en plus à l'intérieur des frontières et, partant, sur le même espace que les corps de police des cantons et que ses tâches ne peuvent pas toujours être clairement distinguées de celles de la police. Par conséquent, des redondances et des problèmes de délimitation sont tout au moins possibles. Cette conclusion soulève la question de savoir si les structures actuelles dans le domaine de la sécurité sont encore adéquates.

Actuellement, les informations nécessaires relatives aux coûts des tâches de l'AFD et aux prestations que celle-ci fournit aux cantons font défaut pour répondre à cette question ainsi que pour effectuer un pilotage réellement axé sur les prestations et les résultats. Ce n'est que lorsque ces données seront disponibles qu'il sera possible de se pencher sur les tâches des différentes organisations et sur les effectifs que ces tâches requièrent.

Table des matières

L'essentiel en bref	1814
Liste des abréviations	1818
1 Introduction	1819
1.1 Contexte et problématique	1819
1.2 Etude et méthodologie	1820
2 Objet de l'étude et contexte	1821
2.1 L'Administration fédérale des douanes (AFD)	1821
2.2 Environnement de l'AFD	1823
2.2.1 Les programmes d'allègement budgétaire PAB 2003 et PAB 2004, conséquences du frein à l'endettement	1823
2.2.2 Réorganisation du Cgfr (projet «Innova»)	1825
2.2.3 Schengen	1827
3 Dispositions normatives	1828
3.1 Description des dispositions normatives	1828
3.2 Questions soulevées et bases de l'évaluation	1829
3.3 Evaluation des dispositions normatives et des conditions-cadres	1830
4 Pilotage	1834
4.1 Description du cycle de pilotage	1834
4.2 Questions soulevées et bases de l'évaluation	1836
4.3 Evaluation du pilotage stratégique	1837
4.3.1 Conception des instruments et processus du pilotage stratégique	1837
4.3.1.1 Evaluation de l'arsenal d'instruments	1837
4.3.1.2 Evaluation des mandats de prestations	1838
4.3.1.3 Adéquation des rapports et comptes rendus	1840
4.3.1.4 Lien entre les tâches et les finances	1841
4.3.1.5 Evaluation globale	1841
4.3.2 Pilotage de l'AFD par le Parlement et le département	1843
4.3.2.1 Evaluation du pilotage par le département	1843
4.3.2.2 Evaluation du pilotage par le Parlement	1844
4.3.2.3 Evaluation globale	1845
4.4 Evaluation du pilotage opérationnel	1846
4.4.1 Conception des instruments et processus du pilotage opérationnel	1846
4.4.1.1 Evaluation de l'arsenal d'instruments	1847
4.4.1.2 Evaluation des contrats de prestations	1847
4.4.1.3 Evaluation des rapports et comptes rendus	1848
4.4.1.4 Evaluation globale	1848
4.4.2 Pilotage et affectation du personnel	1849
4.4.2.1 Situation en termes de personnel	1850
4.4.2.2 Affectation du personnel	1851
4.4.2.3 Evaluation globale	1852

4.4.3 Pilotage et affectation des ressources (autres qu'humaines)	1853
4.4.3.1 Situation en termes de ressources	1853
4.4.3.2 Pilotage des ressources	1853
4.4.3.3 Evaluation globale	1854
5 Collaboration de l'AFD avec des partenaires externes	1854
5.1 Présentation de la collaboration	1855
5.2 Questions soulevées et bases de l'évaluation	1856
5.3 Evaluation de la collaboration entre le Cgfr et les cantons	1857
5.4 Evaluation de la collaboration entre le Cgfr et l'armée	1861
6 Conclusion	1863
6.1 Dispositions normatives	1863
6.2 Pilotage	1863
6.3 Collaboration du Cgfr avec des partenaires externes	1866
6.4 Bilan	1867
Bibliographie	1869
Liste des personnes interrogées	1875
Impressum	1878

Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
AG	Argovie
BS	Bâle-Ville
CA	Comptabilité analytique simple
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
DGD	Direction générale des douanes
EM cond A	Etat-major de conduite de l'armée
GE	Genève
GMEB	Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire
LD	Loi sur les douanes du 18 mars 2005 (RS 631.0)
NGP	Nouvelle gestion publique
RS	Recueil systématique du droit fédéral
Séc mil	Sécurité militaire
SG	Saint-Gall
SIS	Système d'information de Schengen (système européen de recherche de personnes et d'objets)
TG	Thurgovie
TI	Tessin
USIS	Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz (Réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse)

Rapport

Le présent rapport est consacré aux résultats de l'étude et à leur appréciation. La description détaillée des thèmes et processus évalués, leur appréciation par les personnes interrogées et les bases théoriques relatives au pilotage figurent en annexe.

1 Introduction

1.1 Contexte et problématique

Ces dernières années et durant la réalisation de la présente étude, les médias et les syndicats se sont fait l'écho de problèmes au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD), en particulier au sein du Corps des gardes-frontière (Cgfr). Ces problèmes portent, d'une part sur le pilotage stratégique, les effectifs et la gestion des ressources, d'autre part sur les interfaces entre le Cgfr et d'autres acteurs dans le domaine de la sécurité.

Ces mêmes problèmes ont également été débattus par les parlementaires. Le manque de ressources et les effectifs, notamment, ont été évoqués à différentes reprises et sont à l'origine d'interventions parlementaires actuellement traitées¹.

Dans ce contexte, le CPA a proposé aux Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales une évaluation du pilotage stratégique, de la gestion des tâches et de la gestion des ressources de l'AFD, en particulier du Cgfr. Dans le cadre de leur planification annuelle du 23 janvier 2009, les CdG ont opté pour la réalisation d'une telle évaluation.

L'évaluation devait porter, d'une part sur le pilotage stratégique et opérationnel, d'autre part sur la collaboration entre le Cgfr et des partenaires externes. Il fallait tout d'abord étudier les bases légales et les conditions-cadres de l'AFD. Concrètement, il s'agissait de répondre aux questions suivantes:

1. *Les dispositions normatives sur lesquelles se base l'AFD sont-elles claires et adéquates?*
2. *Que penser du pilotage et du contrôle de gestion de l'AFD? (Pilotage stratégique de l'AFD et pilotage opérationnel au sein de l'AFD)*
3. *Que penser de la collaboration entre l'AFD – en particulier le Cgfr – et les partenaires externes (cantons et armée)?*

La présente évaluation soulève donc trois questions principales correspondant à trois domaines thématiques. Il s'agit tout d'abord d'analyser les conditions-cadres, c'est-à-dire les bases légales et d'autres consignes importantes qui déterminent la marge de manœuvre pour le pilotage de l'AFD (chap. 3). L'analyse du pilotage proprement dit est effectuée dans un deuxième temps. Le cycle de pilotage comprend le pilotage stratégique (chap. 4.3) ainsi que le pilotage et la mise en œuvre opérationnels

¹ Motion Fehr: augmentation des effectifs du Corps des gardes-frontière et amélioration du statut de ces derniers (08.3510); postulat Fässler: examen des effectifs des douanes (08.3513).

(chap. 4.4). Le troisième domaine thématique porte sur la collaboration entre l'AFD et les partenaires externes (chap. 5).

1.2 Etude et méthodologie

Les questions principales citées plus haut ont été affinées au moyen de questions supplémentaires plus détaillées. Les variables et critères d'évaluation pertinents pour les réponses aux questions ont été définis. Les bases empiriques sur lesquelles des réponses devaient être apportées aux questions ont par ailleurs été déterminées. Il s'agissait pour l'essentiel d'entretiens et d'analyses de documents.

- Au total, 51 entretiens ont été menés (avec 65 personnes), dont 3 entretiens exploratoires et 48 entretiens dans le cadre de l'étude à proprement parler². Outre 3 entretiens au sein du Secrétariat général du Département fédéral des finances (DFF) et 12 au sein de la Direction générale des douanes à Berne, des personnes occupant des postes à responsabilité dans les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière ont également été interrogées (18 entretiens). Par ailleurs, nous nous sommes entretenus avec 15 représentants des cantons (9 entretiens)³ et avec 5 personnes membres du DDPS/ de l'armée. Enfin, un entretien a été mené avec des représentants du syndicat garaNto.
- Autre base empirique: les documents pertinents de l'AFD⁴, dont les principaux sont les bases légales, les mandats de prestations, les contrats de prestations et les comptes rendus de l'AFD y relatifs ainsi que des documents stratégiques et les accords avec les partenaires externes.

Concernant la collaboration de l'AFD et du Cgfr avec les partenaires externes, la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé, le 10 juin 2009, que l'évaluation devait se limiter à la collaboration entre le Cgfr et l'armée⁵ et entre le Cgfr et les cantons. La collaboration avec les cantons a été étudiée globalement et, dans le détail, à l'aide de cinq cantons servant d'exemples (AG, BS, GE, SG, TI). Ce choix est motivé au chapitre A 7 de l'annexe, qui contient également une description de la collaboration.

Pour chacun des trois domaines thématiques, les bases et critères d'évaluation pertinents ont été définis:

- 2 Les entretiens reposaient sur un guide d'entretien. Pour les entretiens menés au sein de la Direction générale des douanes et du Département fédéral des finances, lesquels portaient sur les processus de pilotage et l'évaluation de ceux-ci, un descriptif de ces processus a été établi sur la base de l'analyse des documents (voir chap. A 5 et A 6 en annexe). Ce descriptif a été envoyé aux personnes interrogées avant l'entretien. Celles-ci ont pu, durant l'entretien, y indiquer des erreurs ou y apporter des compléments.
- 3 Pour les entretiens avec les représentants des cantons, il a été renoncé, à la demande des personnes interrogées, à mener certains entretiens individuels. Ceux-ci ont été remplacés par des entretiens groupés.
- 4 L'AFD a mis à la disposition du CPA, en temps voulu, la grande partie des documents que celui-ci lui avait demandés. Toutefois, certains documents pertinents n'ont été remis que joints aux réactions au projet de rapport final.
- 5 L'armée apporte son concours au Cgfr en mettant à sa disposition du personnel et du matériel (transports et surveillance aériens, logistique). En raison des problèmes évoqués et des débats politiques, la sous-commission a décidé que l'évaluation se concentrerait sur la collaboration au niveau du personnel.

- L'adéquation des dispositions normatives doit être examinée. Celles-ci sont considérées comme adéquates si elles sont complètes, cohérentes et clairement formulées.
- Pour l'évaluation du pilotage de l'AFD, le modèle et les instruments de pilotage utilisés sont évalués sous l'angle de la théorie de la nouvelle gestion publique et du modèle GMEB. L'AFD n'est certes pas un office GMEB, mais, étant donné que son modèle de pilotage est explicitement fondé sur une gestion administrative axée sur les prestations et les résultats, le modèle GMEB s'avère approprié comme référence.
- La collaboration entre le Cgfr et les partenaires externes doit être adéquate et efficace. Par adéquate, on entend la répartition claire des compétences et des tâches dans le cadre de la collaboration, tandis que, pour l'évaluation de l'efficacité, il s'agit de mettre en rapport les coûts et les charges de la collaboration avec les avantages de cette dernière.

Un tableau synoptique contenant les questions principales de l'étude, les critères d'évaluation et les bases empiriques figure au chapitre A 1 de l'annexe.

2 Objet de l'étude et contexte

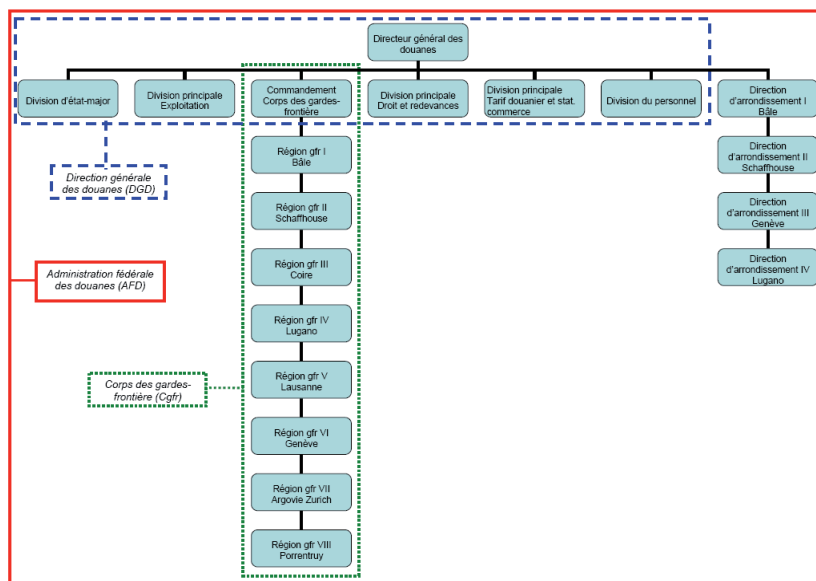
2.1 L'Administration fédérale des douanes

L'AFD est un office fédéral rattaché au Département fédéral des finances (DFF). Elle est composée d'une partie civile, qui est responsable en particulier des tâches douanières et économiques traditionnelles et, à ce titre, encaisse environ un tiers des recettes fédérales, et du Corps des gardes-frontière (Cgfr), armé, qui, outre des tâches douanières, exerce des missions de sécurité et des tâches de la police des étrangers⁶.

L'AFD est dirigée par la Direction générale des douanes et son directeur. Basée à Berne, la Direction générale des douanes comprend une division d'état-major, les divisions principales Exploitation, Droit et redevances ainsi que Tarif douanier et statistique du commerce extérieur, la division du personnel, le commandement Corps des gardes-frontière. Contrairement aux quatre arrondissements des douanes, les huit régions gardes-frontière ne sont pas subordonnées au directeur général des douanes mais au commandement Cgfr.

⁶ Selon les déclarations de personnes interrogées au sein de l'AFD, la Suisse est le seul pays d'Europe qui regroupe ces deux fonctions au sein d'un même office, les douanes et la surveillance aux frontières étant séparées dans tous les autres pays. Ces mêmes personnes sont d'avis que les structures suisses permettent des synergies et une meilleure collaboration à la frontière.

Organigramme de l'AFD



Source: schéma de l'AFD

L'AFD est l'un des plus grands offices fédéraux. A la fin 2008, ses effectifs s'élevaient à 4389 personnes. Dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire, ils ont été réduits de plus de 400 postes par rapport à 2003 (voir ch. 2.2.1 et 4.3.2).

Chaque année, l'Administration des douanes encaisse environ un tiers des recettes fédérales. Conformément à son budget, elle génère chaque année des recettes fiscales de quelque 10 milliards de francs, dont les taxes sur les carburants représentent la majeure partie. Elle prélève par ailleurs 10 milliards de francs de taxe sur la valeur ajoutée à l'importation, ceux-ci ne figurant toutefois pas dans ses comptes. Globalement, les recettes perçues chaque année par l'AFD représentent environ 20 milliards de francs. En dépit d'une réduction du personnel, les recettes globales ont augmenté entre 2005 et 2008 pour passer de 20,5 milliards à 23,7 milliards de francs. En recul en 2009, elles se chiffraient à 21,3 milliards de francs (y compris les recettes de la TVA)⁷.

Toujours selon le budget 2009, les charges s'élèvent à environ 820 millions de francs⁸. Les charges de personnel en constituent la part la plus importante (550 millions de francs), l'AFD employant au total quelque 4400 collaborateurs. Les

⁷ Les recettes de l'AFD dépendent fortement de la situation économique.

⁸ Les charges ne contiennent pas les parts versées par des tiers aux recettes (redevance sur le trafic des poids lourds), les subventions et les dédommagements.

frais de fonctionnement et les charges d'exploitation, amortissements compris, représentent 270 millions de francs.

La principale tâche de l'AFD, en particulier de la partie civile des douanes, consiste à enregistrer les marchandises à l'importation, à l'exportation et en transit ainsi qu'à contrôler le respect des prescriptions légales s'y rapportant. La partie civile perçoit, outre les droits de douane, des impôts sur la consommation tels que la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les huiles minérales et l'impôt sur le tabac. En plus de ces missions d'ordre économique, les douanes assument également des tâches de sécurité, par exemple le contrôle de matériel de guerre et de denrées alimentaires ou encore la protection des espèces.

Le Cgfr est, au plan national, le plus important organe de sécurité non militaire de Suisse. Il exerce une double fonction, que l'on peut qualifier de particularité helvétique, puisqu'en plus des tâches douanières citées plus haut, il exerce des fonctions policières. Les services douaniers, la lutte contre la contrebande ainsi que la lutte contre la migration illégale et la criminalité internationale font partie de ses missions clés. En outre, le Cgfr peut, sur mandat des cantons, exercer des tâches policières à la frontière et dans l'espace frontalier (voir ch. 5.3). En raison de son champ d'activité, il collabore étroitement avec différents acteurs du domaine de la sécurité.

Bien que la partie civile de l'AFD et le Cgfr soient en partie séparés sur le plan organisationnel et disposent chacun d'un mandat de prestations, ils collaborent étroitement à la frontière. Les différentes personnes interrogées indiquent que des accords sont convenus à court terme et que des interventions ciblées planifiées conjointement sont effectuées.

2.2 Environnement de l'AFD

En vue de l'évaluation du pilotage de l'AFD, nous exposons maintenant d'importantes évolutions qui ont influencé et continuent d'influencer l'AFD et son pilotage.

2.2.1 Les programmes d'allègement budgétaire PAB 2003 et PAB 2004, conséquences du frein à l'endettement

L'acceptation du frein à l'endettement par les électeurs, en décembre 2001, a entraîné l'adoption de la règle suivante: tout au long d'un cycle conjoncturel, les dépenses ne doivent pas excéder les recettes⁹. Cette règle a été mise en œuvre par le biais des programmes d'allègement budgétaire (PAB) 2003 et 2004, du programme d'abandon de tâches et de réductions ciblées.

⁹ Cette règle de base lie le Conseil fédéral et le Parlement. La souveraineté du Parlement en matière de budget demeure cependant assurée dans les limites du plafond de dépenses.

Cela s'est traduit pour l'AFD par une suppression de 420 postes entre début 2003 et fin 2008, laquelle a plus fortement touché la partie civile (voir Illustration 2)¹⁰. A la fin 2008, les effectifs budgétés¹¹ s'élevaient à 2320 postes dans la partie civile et 1928 postes au sein du Cgfr (sans le personnel auxiliaire et le personnel en formation).

Bien que, durant la même période, l'AFD ait dû faire face à de nouvelles tâches et à de nouveaux défis, en particulier dans le cadre de Schengen, elle a réussi à mettre en œuvre les objectifs de réduction du personnel sans créer de frictions importantes. Le mérite en revient dans une large mesure à la direction de l'AFD.

Le Conseil fédéral prévoit de nouvelles suppressions de postes dans le cadre du programme de consolidation 2011–2013. D'ici à 2013, les effectifs de la Confédération doivent être réduits de 2 % en deux étapes¹². L'AFD est également concernée.

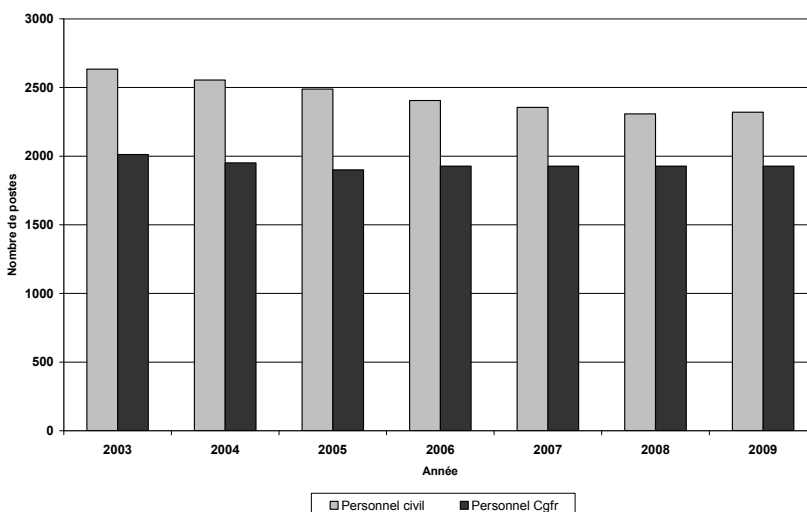
¹⁰ La partie civile a supprimé 193 postes dans le cadre du PAB 2003 et 93,5 postes dans le cadre du PAB 2004, tandis que les effectifs du Cgfr ont respectivement diminué de 74 et de 10 postes. De plus, 10 postes ont été supprimés au sein du personnel en formation et 36 au sein du personnel auxiliaire.

L'écart entre la partie civile et le Cgfr est fondé sur la décision parlementaire de fixer une valeur plancher pour les effectifs du Cgfr dans le cadre de l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin (voir ch. 3.1).

¹¹ Les effectifs budgétés correspondent aux effectifs approuvés par le département. Il ne s'agit pas nécessairement des effectifs réels. L'AFD tente d'ajuster au mieux les effectifs réels moyens aux effectifs budgétés. Le fait que les douaniers et les gardes-frontière exercent des professions de monopole joue également un rôle. La direction de l'AFD fixe au printemps de chaque année le nombre de personnes en formation à recruter.

¹² DFF 2009b.

Evolution des effectifs approuvés au sein de l'AFD (2003-2009)



Source: schéma d'econcept; données: Direction générale des douanes

Remarque: le personnel auxiliaire et le personnel en formation ne sont pas compris dans ces données.

2.2.2 Réorganisation du Cgfr (projet «Innova»)

Depuis janvier 2007, le Cgfr a une nouvelle structure organisationnelle. Le projet «Innova» avait pour objectif d'optimiser l'affectation des ressources et de permettre une meilleure exploitation des synergies avec les partenaires internes et externes¹³. «Innova» a été conçu dès l'an 2000 et mis en œuvre indépendamment de Schengen. A la suite de l'adhésion à Schengen toutefois, de petites modifications ont été apportées au projet.

«Innova» portait sur la réduction des échelons hiérarchiques, la nouvelle définition de la répartition des tâches entre le commandement Cgfr et les régions gardes-frontière ainsi que sur l'introduction d'une gestion homogène¹⁴.

¹³ Dans sa réponse à une interpellation sur le sujet, le Conseil fédéral indique que la réorganisation doit permettre au Cgfr de prendre en charge d'éventuelles nouvelles tâches (Ip. 05.3051).

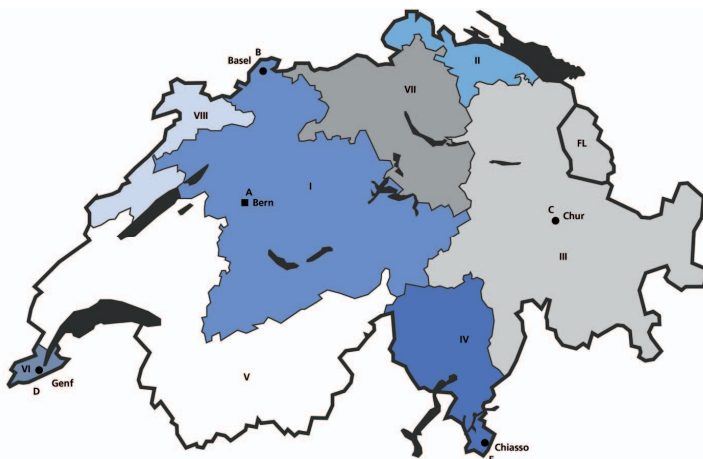
¹⁴ AFD 2005.

Voici les changements concrets apportés par le projet au sein du Cgfr:

- *Réorganisation*: création de huit régions gardes-frontière définies en fonction de considérations géotactiques (voir Illustration 3), qui collaborent étroitement avec les arrondissements de douane mais ne coïncident plus avec eux¹⁵. Parallèlement, trois échelons hiérarchiques ont été définis, l'échelon hiérarchique des chefs de secteur étant supprimé: le commandement Cgfr implanté à Berne constitue l'échelon stratégique, les huit régions garde-frontière forment l'échelon opérationnel et les chefs de poste, l'échelon tactique. Le commandement Cgfr (division principale 3), qui fait partie de la Direction générale des douanes, a été renforcé et agrandi¹⁶. Mais les changements apportés à la structure et à l'organisation du Cgfr ont également partiellement concerné les autres divisions principales de la Direction générale des douanes, lesquelles, depuis «Innova», assument des fonctions transversales pour le compte du Cgfr¹⁷.

Illustration 3

Les huit régions gardes-frontière suisses



Source: AFD (<http://www.ezv.admin.ch/ezv/00434/01477/index.html?lang=fr>)

Remarque: (I = Bâle, II = Schaffhouse, III = Coire, IV = Lugano-Paradiso, V = Lausanne, VI = Genève, VII = Argovie-Zurich, VIII = Jura/Neuchâtel, A = centre d'analyse et de renseignement Berne, B = centrale d'engagement Nord/Bâle, C = centrale d'engagement Est/Coire, D = centrale d'engagement Ouest/Genève, E = centrale d'engagement Sud/Chiasso)

- ¹⁵ Avant «Innova», les régions gardes-frontière et les arrondissements de douane coïncidaient et les commandants des régions Cgfr étaient subordonnés aux directeurs des arrondissements de douane.
- ¹⁶ Depuis «Innova», par exemple, la planification du personnel du Cgfr est effectuée par le commandement Cgfr et non plus par la division 6 (Personnel) de la Direction générale des douanes.
- ¹⁷ Des tâches transversales telles que l'approvisionnement en matériel, l'informatique et l'immobilier sont exécutées par la division principale 2 (Exploitation) de la Direction générale des douanes pour le compte du Cgfr.

- *Gestion homogène*: la nouvelle structure d'organisation doit garantir une gestion homogène du Cgfr. Elle a été conçue de sorte que la situation et les besoins régionaux soient pris en considération dans une large mesure¹⁸.
- *Nouvelle définition de la répartition des tâches*: depuis «Innova», le commandement Cgfr exerce de nouvelles tâches dans le domaine de la doctrine et de l'engagement, des ressources humaines et de la gestion de l'organisation ainsi que de la technique et de la logistique. Le regroupement de ces tâches au même échelon a pour but d'éviter les redondances et de garantir l'unité de doctrine. Le commandement Cgfr s'investit davantage dans les tâches stratégiques. Il accorde notamment une importance toute particulière au processus de planification stratégique afin d'assurer une stratégie et une doctrine homogènes et tournées vers l'avenir. En outre, il définit la gestion de la qualité et gère et coordonne la gestion des renseignements.

Globalement, «Innova» n'a entraîné que des variations minimales d'effectifs au sein des régions gardes-frontière. Le regroupement de tâches au sein du commandement Cgfr et la suppression d'un échelon hiérarchique ont permis de réduire d'environ 10 % les ressources dans le domaine du soutien à la conduite.

Des personnes interrogées issues du commandement Cgfr indiquent que cette réorganisation était indispensable et que la nouvelle doctrine de la gestion homogène est importante. Elles indiquent que la mise en œuvre d'«Innova» est en cours et précisent que, bien sûr, il faudra encore des années avant qu'un tel processus ne soit ancré «dans les têtes» et accepté. On retiendra que, globalement, cette réforme de fond a pu être mise en œuvre sans problème majeur, ce qui permet donc d'adresser un satisfecit à la direction et au commandement Cgfr.

2.2.3 Schengen¹⁹

En juin 2005, les électeurs suisses ont voté en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'accord de Schengen, lequel est en vigueur depuis décembre 2008 (aux aéroports depuis mars 2009). Par cet accord, les Etats signataires s'engagent à abolir les contrôles systématiques de personnes à la frontière et à autoriser la libre circulation des personnes. La sécurité intérieure de l'espace Schengen est assurée par le biais de différentes mesures. Au lieu des contrôles systématiques de personnes, chaque Etat peut prévoir des mesures de substitution nationales. La Suisse a opté notamment pour des contrôles mobiles dans l'espace frontalier et à l'intérieur des frontières, l'AFD et le Cgfr se coordonnant avec les cantons et leurs corps de police.

L'accord de Schengen abolit certes les contrôles systématiques de personnes à la frontière, mais, la Suisse ne faisant pas partie de l'Union douanière européenne, il ne supprime pas les contrôles douaniers des marchandises qui franchissent la frontière. Dans le cadre du contrôle des marchandises et en cas de suspicion concrète, l'AFD et le Cgfr peuvent également contrôler des personnes.

¹⁸ Les états-majors régionaux exercent des tâches de soutien et d'état-major qui ne peuvent être centralisées au sein du commandement Cgfr.

¹⁹ Voir aussi chapitre 3.

3 Dispositions normatives

Ce chapitre est consacré aux dispositions normatives dont relève l'AFD. Celles-ci sont tout d'abord énumérées et brièvement décrites, une description plus exhaustive figurant au chapitre A 3 de l'annexe. Les questions soulevées et les bases de l'évaluation des dispositions normatives sont ensuite exposées, ces dernières étant évaluées au ch. 3.3.

3.1 Description des dispositions normatives

Les principales dispositions relatives à l'organisation et au domaine de compétence de l'AFD figurent dans la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)²⁰ et dans les ordonnances y afférentes²¹ ainsi que dans l'ordonnance sur l'organisation du DFF²². La LD a fait l'objet d'une révision totale il y a quelques années et est en vigueur depuis mars 2005. Dans le cadre de la procédure de consultation, le rapprochement avec le droit douanier de la Communauté européenne (CE) d'alors et les nouveautés dans le domaine fiscal furent accueillis favorablement. En revanche, les nouveaux règlements relatifs aux tâches et aux compétences de l'AFD dans le domaine de la police de sécurité suscitèrent d'importantes critiques. Les cantons reprochaient aux deux articles relatifs aux tâches de sécurité policière et au transfert de tâches policières cantonales au Cgfr dans l'espace transfrontalier (art. 96 et 97 LD) d'empiéter sur la souveraineté policière des cantons. Ils craignaient en outre que la LD ne crée des précédents dans d'autres domaines (voir ch. A 3 de l'annexe). Malgré cela, les articles incriminés ont été maintenus pour l'essentiel.

Outre les tâches douanières classiques stipulées dans la LD, l'AFD exerce de nombreuses tâches de mise en œuvre dans d'autres domaines. Il s'agit en particulier de la perception de redevances (taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur les huiles minérales, impôt sur le tabac et redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations p. ex.), de mesures d'ordre économique (protection des marques, contrôle des métaux précieux) et de tâches de protection (sécurité alimentaire, épizooties, p. ex.) L'AFD est associée à la mise en œuvre de quelque 150 lois et ordonnances fédérales (qui ne relèvent pas de la législation douanière).

Les différents accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne représentent eux aussi d'importantes conditions-cadres pour les douanes et le Cgfr. Le principal d'entre eux est l'accord de Schengen, qui règle la libre circulation des personnes et est en vigueur depuis fin 2008 (voir plus haut, ch. 2.2.3). Pour compenser la suppression des contrôles systématiques de personnes à la frontière, la Suisse renforce notamment les contrôles mobiles dans l'espace frontalier et à l'intérieur du pays. Ces contrôles relèvent de la compétence des corps de police des cantons, qui, dans le cadre d'un accord avec le Cgfr, peuvent cependant les déléguer à ce dernier aux termes de l'article 97 LD²³ (voir également en annexe, ch. A 3.1.1). L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin²⁴ stipule que le Cgfr accomplit des tâches

²⁰ RS 631.0

²¹ En particulier RS 631.01/011/013

²² RS 172.215.1

²³ RS 631.0

²⁴ RS 362

de sécurité en collaboration avec les polices cantonales et la police fédérale, la souveraineté policière des cantons étant préservée, et qu'il dispose d'un effectif au moins égal à celui du 31 décembre 2003. Cette définition d'un effectif minimum, laquelle influe considérablement sur le pilotage de l'AFD (voir ch. 4.3.2.2), est une proposition émanant du Parlement. Celui-ci a ainsi exprimé l'idée que la Confédération ne devait pas se soustraire aux tâches qu'elle accomplissait jusque-là mais devait continuer de contribuer à la sécurité dans l'espace frontalier et à la sécurité intérieure²⁵.

Enfin, des parties de la législation militaire, en particulier l'art. 67 de la loi sur l'armée²⁶, sont indirectement pertinentes pour l'AFD et le Cgfr. L'article susmentionné prévoit que, dans des situations déterminées, l'armée peut fournir une aide aux autorités civiles (engagements subsidiaires), par exemple afin d'accomplir des tâches d'importance nationale comme la surveillance aux frontières. Les interventions d'une certaine ampleur et d'une certaine durée doivent être approuvées par l'Assemblée fédérale. C'est sur la base de cet art. 67 que, pour la surveillance aux frontières, le Cgfr reçoit depuis 1997 l'aide de membres de l'armée dans le cadre de la mission LITHOS. Cette dernière a été confirmée et prolongée à plusieurs reprises par le Parlement à travers des arrêtés fédéraux²⁷. Les principales responsabilités pour cette collaboration sont définies dans une ordonnance et surtout dans un accord-cadre conclu entre le DDPS et le DFF. Dans le cadre d'un essai pilote, le Cgfr et l'armée expérimentent en outre depuis 2007 une aide apportée au Cgfr par des militaires en service long de l'infanterie. Cet essai pilote repose sur l'arrêté fédéral et l'accord-cadre mentionnés plus haut.

3.2 Questions soulevées et bases de l'évaluation

La présente étude n'a pas pour objectif de procéder à une évaluation juridique approfondie des dispositions légales et autres conditions-cadres. Il s'agit plutôt de vérifier si les dispositions existantes permettent un pilotage adéquat de l'AFD. Des réponses doivent donc être apportées à la question principale suivante:

- *Les dispositions normatives sur lesquelles se base l'AFD sont-elles claires et adéquates?*

Il s'agit d'évaluer si les tâches et les responsabilités de l'AFD sont clairement régies et clairement délimitées par rapport à celles d'autres acteurs (les cantons et l'armée p. ex.) ou s'il existe des conflits en la matière et des redondances.

²⁵ La proposition était motivée par le fait que la détermination d'un effectif minimum contribuerait à la sécurité et pourrait renforcer le sentiment de sécurité au sein de la population. Autre argument: un effectif minimum garantirait aux cantons que la Confédération ne se soustrait pas à sa responsabilité en matière de surveillance aux frontières et ce d'autant plus que, dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2004, on craignait une réduction considérable de l'effectif du Cgfr.

²⁶ RS 510.10

²⁷ FF 2008 139

Objets et critères d'évaluation: les dispositions normatives

Objet de l'évaluation/question soulevée	Critères d'évaluation
Adéquation des dispositions normatives	<i>Clarté</i> <i>Exhaustivité (lacunes)</i> <i>Cohérence (contradictions, conflits de compétences)</i>

L'évaluation repose sur l'analyse des dispositions et d'autres documents pertinents ainsi que sur les déclarations des personnes interrogées.

3.3 Evaluation des dispositions normatives et des conditions-cadres

Législation douanière

Dès lors qu'elle concerne les tâches douanières classiques, la législation douanière est claire et pertinente. La loi sur les douanes (LD) et les ordonnances y afférentes définissent les tâches de l'AFD, mais lui laissent une marge de manœuvre appropriée pour la mise en œuvre. Toutes les personnes interrogées sont unanimes à ce sujet.

Il en va autrement pour les parties de la législation douanière qui portent sur les tâches de police de sécurité et le transfert de tâches policières cantonales à l'AFD, plus précisément au Cgfr²⁸. Les articles y relatifs de la LD (art. 96 et 97) sont formulés de manière vague et laissent une grande marge d'interprétation aux cantons et à l'AFD. La compatibilité de ces dispositions avec la souveraineté policière des cantons, ancrée dans la Constitution fédérale, est également controversée.

Les compétences de police de sécurité de la Confédération et des cantons étaient également l'objet du débat mené dans le cadre du projet «Réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse» (USIS)²⁹. Le but du projet était de définir une répartition adéquate des tâches entre Confédération et cantons ainsi que de clarifier les

²⁸ La LD propose une définition globale des tâches de police de sécurité de l'AFD (douanes civiles et Cgfr). Etant donné que le présent rapport se concentre sur l'exercice de ces tâches par le Cgfr et la collaboration entre ce dernier et d'autres acteurs, il sera parfois question, par la suite, des compétences du Cgfr en matière de police de sécurité.

²⁹ USIS était un projet mené conjointement par la Confédération et les cantons, sous la direction du chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Le groupe de projet avait pour mission d'examiner l'ensemble du système de sécurité intérieure de la Suisse, de mettre au jour ses lacunes ainsi que de présenter des propositions de réorganisation et de solutions. USIS devait examiner l'actuelle répartition des tâches au niveau fédéral (DFJP, DFF et DDPS) et sa pertinence dans la perspective des tâches futures à gérer. Il devait également répondre à la question du futur domaine d'activité et de la subordination du Cgfr. Trois modèles de répartition des tâches avaient été évalués dans le cadre d'USIS. Le modèle actuel de collaboration entre les cantons et le Cgfr («variante combinée») avait obtenu la meilleure appréciation globale.

tâches et compétences du Cgfr. Celui-ci abordait certes les conflits de compétences évoqués dans notre rapport mais il les considérait comme mineurs³⁰.

Les théoriciens du droit ne partagent pas cet avis: ils considèrent d'un œil critique le transfert de tâches de police de sécurité au Cgfr et contestent tant la constitutionnalité des dispositions y relatives de la loi sur les douanes que celle de la transposition dans la pratique³¹. L'AFD défend quant à elle le point de vue selon lequel il s'agit ici d'un problème d'interprétation et que la Constitution ne peut certainement pas avoir pour objectif d'empêcher une collaboration judiciaire entre la Confédération et les cantons.

Le manque de cohérence des réglementations relatives aux compétences de l'AFD et des corps de police des cantons constitue un autre problème. La LD attribuée à l'AFD et, partant, au Cgfr des compétences dont certaines vont au-delà des compétences de la police³². A cela s'ajoute le fait que, bien qu'il exerce des tâches policières, le Cgfr relève de la justice militaire, tandis que les policiers, en cas d'infractions, sont présentés à un tribunal civil. Ces réglementations sont incohérentes et pourraient engendrer des problèmes lors d'interventions communes.

Lois et ordonnances autres que douanières

En dépit du nombre important de lois et d'ordonnances ne relevant pas de la législation douanière que l'AFD doit mettre en œuvre, on ne constate pas de contradictions ou conflits d'objectifs majeurs entre elles. Les personnes interrogées sont d'avis que les tâches de l'AFD sont clairement définies. Cette appréciation positive tient notamment au fait que l'AFD s'efforce de participer à l'élaboration ou à l'adaptation de ces textes et de résoudre ainsi d'éventuels problèmes en amont. Les tâches ne relevant pas de la législation douanière sont intégrées dans le mandat de prestations (voir ch. 4.3.1.2).

L'accord de Schengen et l'arrêté fédéral y afférent³³

Nombre de personnes interrogées au sein de l'AFD et du Cgfr indiquent que Schengen n'a pas modifié de manière décisive les tâches de la douane civile et celles du Cgfr. Ce dernier continue de remplir sa mission douanière. De plus, avant Schengen, il misait déjà fortement sur les contrôles mobiles de personnes et de marchandises.

³⁰ A ce sujet, on peut lire dans le rapport que «Le critère politique «une zone géographique/un chef/un mandat» serait menacé. Cela dit, à l'heure actuelle, ce principe n'est pas mis en œuvre de manière conséquente en Suisse. Or, la collaboration entre la police et le Cgfr est positive pour les deux parties, et pourrait être encore renforcée». (USIS IV 2003, p. 18).

³¹ Schweizer/Mohler 2009.

³² Points évoqués concrètement: les compétences du Cgfr en matière d'utilisation de moyens techniques pour surveiller des personnes suspectes et en matière d'utilisation du teaser.

³³ Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin, RS 362.
A ce jour, les acteurs sont globalement satisfaits de la mise en œuvre de l'adhésion à Schengen. Ils apprécient en particulier le système d'information de Schengen (SIS), qui est probant, et précisent que les forces de l'ordre ont d'ores et déjà enregistré 6500 recherches fructueuses de personnes et d'objets (dont près de 4000 par le Cgfr). Grâce au SIS et grâce à une collaboration plus étroite en Suisse et avec l'étranger, Schengen n'a engendré aucune lacune en termes de sécurité. Précisons cependant qu'aucune évaluation approfondie des effets de Schengen n'a encore été effectuée. Le DFF a cependant chargé l'AFD, plus précisément le Cgfr, d'établir un rapport dans lequel la mise en œuvre et les effets de Schengen doivent être analysés du point de vue du Cgfr. Ce rapport devrait être disponible à l'été ou à l'automne 2010.

Par conséquent, contrairement à un avis largement répandu, aucune tâche n'a été supprimée en raison de Schengen et le dispositif du Cgfr est demeuré quasiment inchangé.

La collaboration entre les cantons et le Cgfr définie dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen en vue de maintenir la sécurité à la frontière et dans l'espace frontalier correspond à l'attribution des compétences selon la Constitution, mais sa formulation est très vague. Au vu du contexte, notamment des activités et des domaines d'intervention relatifs à la sécurité intérieure qui, dans la mise en œuvre concrète, se chevauchent fortement, l'adéquation de cette collaboration nous semble contestable (voir ch. 5.3).

L'arrêté fédéral relatif à Schengen définit clairement et sans équivoque possible un effectif minimal pour le Cgfr. Le Cgfr accueille favorablement cet arrêté. Toutefois, même des partisans d'un effectif minimal ont reconnu, lors du débat parlementaire, que cette disposition n'était pas optimale en termes de technique législative. Compte tenu de l'approbation de cet effectif minimal du Cgfr par les électeurs lors du référendum sur Schengen, le Parlement a aujourd'hui les mains liées pour, dans le cadre de l'examen budgétaire, faire passer l'effectif du Cgfr sous cet effectif minimal. L'effectif minimal ne peut être supprimé que par le biais d'un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif. La réglementation relative à l'effectif d'une division d'un office fédéral et stipulée dans un arrêté fédéral n'est guère adaptée à l'échelon et n'est pas ou peu pertinente. Comme nous le verrons par la suite (voir ch. 4.3.2.2), cette réglementation a d'importantes conséquences pour le pilotage de l'AFD.

La loi sur l'armée³⁴ et l'arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour le renforcement du Corps des gardes-frontière dans leurs tâches de protection de la frontière³⁵

Les engagements subsidiaires de l'armée, en l'occurrence le soutien apporté au Cgfr dans ses tâches de protection de la frontière, reposent sur l'article 67 de la loi sur l'armée. Cet engagement a été approuvé par l'Assemblée fédérale et prolongé à différentes reprises.

Toutes les personnes interrogées au sein du commandement Cgfr et du DDPS sont unanimes: les dispositions normatives relatives au soutien apporté par l'armée au Cgfr manquent de clarté. L'arrêté fédéral n'évoque ni les compétences décisionnelles ni le nombre de membres de l'armée à détacher. Le message correspondant contient quant à lui des contradictions ou tout au moins des formulations peu claires. Les compétences décisionnelles ne sont pas clairement définies³⁶ et les chiffres relatifs au nombre de membres de l'armée à détacher divergent³⁷. C'est dans ce contexte que des divergences entre l'armée et le Cgfr ont vu le jour en 2009. L'Etat-major de conduite de l'armée (EM cond A) a informé le Cgfr qu'à compter de 2010, il ne mettrait plus 100 spécialistes de la sécurité militaire (Séc mil) à sa disposition mais 50. Le Cgfr a contesté la compétence de l'EM cond A à prendre seul une

³⁴ RS 510.10

³⁵ FF 2008 139

³⁶ Il s'agit de la formulation «est donnée au chef de l'armée la compétence» d'octroyer ce soutien. A la différence du DFF, le DDPS n'interprète pas cette expression comme une obligation absolue (doit), mais comme une possibilité (peut).

³⁷ Il est tantôt question de 100 membres de l'armée, d'au moins 100 membres de l'armée et de 100 membres de l'armée au maximum.

décision de ce type, mais a finalement dû accepter cette réduction (voir chap. A 8 en annexe).

Hormis ces problèmes très concrets, on peut se demander si un service d'appui fourni par l'armée au Cgfr, qui dure depuis 13 ans déjà, respecte l'esprit de la loi sur l'armée, laquelle ne prévoit que des engagements subsidiaires.

Tableau 2

Evaluation des dispositions normatives

Critères d'évaluation	Evaluation
Clarté	La législation douanière est claire et sans équivoque s'agissant des tâches douanières classiques. En revanche, elle est formulée de façon très vague concernant les tâches et compétences de police de sécurité. Les actes normatifs ne relevant pas de la législation douanière définissent clairement les tâches et compétences de l'AFD. L'effectif minimal du Cgfr est clairement défini dans l'arrêté fédéral relatif à l'accord de Schengen. La disposition afférente à la collaboration avec les cantons est formulée de façon très vague. Les dispositions normatives relatives au soutien apporté par l'armée au Cgfr manquent de clarté quant aux compétences décisionnelles.
Exhaustivité (lacunes)	La LD et les actes normatifs ne relevant pas de la législation douanière couvrent bien le domaine d'activité de l'AFD. Aucune lacune n'est constatée. On peut considérer que les dispositions relatives à Schengen et au soutien apporté par l'armée au Cgfr sont elles aussi exhaustives.
Cohérence (contradictions, conflits d'objectifs)	Il ne résulte pas de contradictions ou de conflits d'objectifs majeurs de la LD et des nombreux actes normatifs ne relevant pas de la législation douanière. Selon l'interprétation que l'on en fait, les articles concernant les tâches de police de sécurité de l'AFD, formulés de manière très vague, peuvent être incompatibles avec la souveraineté policière des cantons. Les différentes compétences ainsi que la subordination du Cgfr et de la police à des tribunaux différents sont incohérentes et problématiques. La réglementation isolée de l'effectif d'une division d'un office fédéral telle qu'elle est stipulée dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen n'est pas contestée ni pertinente (voir ch 4.3.2.2). Les réglementations relatives à la collaboration entre l'armée et le Cgfr sont cohérentes. En revanche, la pertinence d'un service d'appui de l'armée en place depuis plus de 10 ans est contestable.

Globalement, on retiendra que les dispositions normatives, lorsqu'elles concernent les tâches douanières classiques, sont claires et pertinentes. Mais, dès qu'il s'agit de dispositions légales qui portent sur des tâches de sécurité de police et sur les compétences en matière de sécurité intérieure, les avis des différents acteurs divergent. Les tâches et compétences de l'AFD et du Cgfr dans ce domaine sont contestées. Les théoriciens considèrent eux aussi qu'il est nécessaire de clarifier les choses. On constate donc que le projet USIS n'a pas rempli ses objectifs de clarification des

compétences et domaines d'activités du Cgfr ainsi que de répartition pertinente des tâches entre la Confédération et les cantons.

Au vu des évolutions constatées, se pose la question de savoir si la réglementation des compétences définie par la Constitution, laquelle opère une distinction entre sécurité intérieure (compétence des cantons) et sécurité extérieure/sécurité des frontières (compétence fédérale), et les structures de mise en œuvre et d'organisation y afférentes reflètent encore la situation réelle. Cette question relève de la délimitation entre le Cgfr et les polices cantonales, que nous détaillons au ch. 5.3 en nous appuyant sur les expériences empiriques de terrain. La question de la délimitation des compétences est également contestée dans d'autres domaines de la sécurité intérieure, dans le domaine policier, par exemple³⁸.

4 Pilotage

Dans ce chapitre, nous procédons à l'évaluation du pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD. Pour cela, nous décrivons tout d'abord brièvement le cycle de pilotage et les principales responsabilités (pour un descriptif détaillé du pilotage stratégique et opérationnel, se reporter aux chap. A 4, A 5 et A 6 de l'annexe). Puis nous exposons les principales questions soulevées concernant le thème du pilotage et les bases de l'évaluation (ch. 4.2). Suit, sur cette base, l'évaluation du pilotage stratégique et opérationnel (ch. 4.3 et 4.2).

4.1 Description du cycle de pilotage

L'Illustration 4 est un schéma du cycle de pilotage de l'AFD, lequel comprend un niveau stratégique (1a–1d) et un niveau opérationnel (2a–2d).³⁹ On constate que le cycle de pilotage vaut tant pour la partie civile que pour le Cgfr. Cependant, les instruments et les processus varient en fonction des deux domaines.

Le modèle de pilotage utilisé par l'AFD repose sur les principes et les modèles de la nouvelle gestion publique (NGP). Il contient des instruments et des processus de la gestion administrative axée sur les prestations et les résultats. L'idée de base est la suivante: le pilotage ne repose plus sur l'attribution de ressources (p. ex. des ressources humaines) mais sur le résultat et l'impact, ce pilotage via les résultats étant relié au pilotage financier (voir chap. A 4 de l'annexe). De cette manière, on peut voir quels moyens sont utilisés ou doivent être utilisés pour quels résultats.

L'AFD n'est certes pas un office GMEB⁴⁰, mais elle est gérée par le biais de mandats de prestations (MP) que le chef du DFF octroie à la partie civile et au Cgfr (*pilotage stratégique*). Les mandats de prestation sont concrétisés dans les contrats de prestations (CP) de la Direction générale des douanes et du commandement Cgfr

³⁸ Ce sujet est actuellement débattu notamment dans le cadre du projet de nouvelle loi sur les tâches de police.

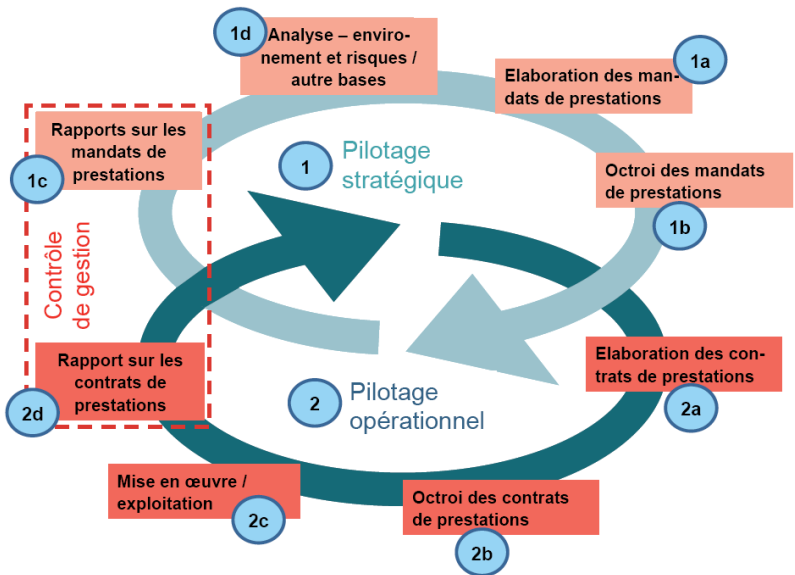
³⁹ Les différents éléments et processus du cycle de pilotage sont décrits aux chap. A 5 (niveau stratégique) et A 6 (niveau opérationnel) de l'annexe.

⁴⁰ Gestion par Mandat de prestations et Enveloppe Budgétaire (modèle de NGP de la Confédération). Le modèle GMEB est brièvement exposé au chapitre A 4 de l'annexe.

à l'intention des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière (*pilotage opérationnel*).

Illustration 4

Modèle d'analyse: le cycle de pilotage de l'AFD



Source: schéma conçu par econcept

Pilotage stratégique

Si l'on considère les responsabilités pour le pilotage stratégique de l'AFD, on remarque vite une différence essentielle avec un office GMEB: contrairement à un office GMEB, le mandat de prestation de l'AFD n'est pas octroyé par tous les membres du Conseil fédéral à l'issue de la consultation des commissions parlementaires compétentes, mais «uniquement» par le chef du département. Les mandats de prestation sont élaborés au sein de l'AFD sur la base des consignes du département en matière de ressources.

Le document «la situation en matière de risques» constitue une base essentielle pour les mandats de prestation. Celui-ci est établi par le service Analyse des risques de la Direction générale des douanes sur la base d'une consultation interne et d'une enquête auprès de personnes soumises à l'obligation de déclaration ainsi que des autorités pour lesquelles l'AFD assume des tâches de mises en œuvre. La «situation en matière de risques» énumère les risques d'ordre général, qui ne reposent pas sur des produits déterminés, et les risques par groupe de produits⁴¹. Elle est élaborée au sein de l'AFD et ne doit pas être approuvée par le département.

⁴¹ Le lieu et le moment d'apparition de ces risques ne sont pas spécifiés.

Une autre différence importante entre le pilotage de l’AFD et le pilotage au moyen de la GMEB réside dans le fait que l’AFD ne dispose pas d’une enveloppe budgétaire. Par conséquent, le Parlement approuve de manière tout à fait «classique» les ressources financières et humaines disponibles pour l’AFD (crédits relatifs au personnel et crédits d’équipement) et pilote donc par le biais des ressources⁴².

Pilotage opérationnel

Le pilotage opérationnel s’effectue au niveau de l’AFD. La partie civile est pilotée par la Direction générale des douanes et le Cgfr par le commandement Cgfr. Des contrats de prestations sont conclus chaque année avec les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière.

4.2 Questions soulevées et bases de l’évaluation

Il s’agit, dans ce chapitre, d’évaluer le pilotage stratégique et opérationnel de l’AFD et d’apporter des réponses aux principales questions que voici:

- *Que penser du pilotage stratégique et de la surveillance de l’AFD?*
- *Quel jugement porter sur la planification des tâches et des ressources ainsi que sur le pilotage et le contrôle de gestion au sein de l’AFD et de ses deux domaines (pilotage opérationnel)?*

Le pilotage de l’AFD comprenant, comme il l’a été indiqué plus haut, des instruments et des processus de la gestion administrative axée sur les prestations et les résultats, le modèle de pilotage utilisé par l’AFD est évalué notamment à l’aune du modèle GMEB. Pour l’évaluation, les critères suivants sont donc utilisés d’après les bases GMEB.

Tableau 3

Objets et critères d’évaluation: le pilotage

Objet de l’évaluation/question soulevée	Critères d’évaluation
Adéquation de la conception des instruments et des processus du pilotage stratégique	Evaluation de l’arsenal d’instruments <i>Caractère complet du concept de gestion et de pilotage, exhaustivité de l’arsenal d’instruments, séparation distincte entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel</i> Evaluation des mandats de prestations <i>Conception, contenu, exhaustivité, intelligibilité, cohérence</i> Evaluation des rapports et comptes rendus <i>Intelligibilité, présentation, efficacité, contenu</i> Lien entre tâches et finances
Adéquation du pilotage par le département et le Parlement	Adéquation de la répartition effective des rôles (séparation distincte entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel), influence et degré de pilotage

⁴² En raison de l’arrêté fédéral relatif à Schengen, le Parlement intervient cependant dans un cas dans le pilotage opérationnel, plus précisément dans la répartition du personnel au sein de l’AFD (voir ch 4.3.2.2).

Objet de l'évaluation/question soulevée	Critères d'évaluation
Adéquation de la conception des instruments et des processus du pilotage opérationnel	Evaluation de l'arsenal d'instruments <i>Exhaustivité de l'arsenal d'instruments, concordance des instruments dans le temps, caractère complet du concept de gestion et de pilotage</i> Evaluation des contrats de prestations <i>Conception, contenu, exhaustivité, intelligibilité, cohérence</i> Evaluation des rapports et comptes rendus <i>Intelligibilité, présentation, efficacité, contenu</i>
Adéquation du pilotage opérationnel effectif (accent mis sur le pilotage du personnel et des ressources)	Evaluation de la situation en termes de personnel et de ressources Adéquation et clarté/transparence de la répartition du personnel et des ressources

4.3 Evaluation du pilotage stratégique

Il s'agit maintenant d'évaluer les principaux instruments et processus du pilotage stratégique (voir 1a–1d, Illustration 4) au moyen des critères préalablement définis (voir Tableau 3). Une distinction est faite entre la conception des instruments et des processus (ch. 4.3.1) et le pilotage effectif par le département et le Parlement (ch. 4.3.2)⁴³.

4.3.1 Conception des instruments et processus du pilotage stratégique

L'appréciation de la conception des principaux instruments du pilotage stratégique est structurée comme suit: évaluation de l'arsenal d'instruments (ch. 4.3.1.1), des mandats de prestations (ch. 4.3.1.2), des rapports et comptes rendus (ch. 4.3.1.3) ainsi que du lien entre tâches et finances (ch. 4.3.1.4).

Sauf mention explicite, les évaluations valent tant pour la partie civile que pour le Cgfr.

4.3.1.1 Evaluation de l'arsenal d'instruments

L'AFD utilise son propre modèle de pilotage, dont les instruments et processus s'inspirent de la gestion axée sur les prestations et les résultats (voir Illustration 4). Ce modèle affiche toutefois quelques différences importantes par rapport au modèle de NGP tel que la théorie le présente et tel qu'on le retrouve dans le modèle GMEB

⁴³ La conception des instruments du pilotage stratégique, y compris les responsabilités et les compétences, est décrite au chapitre A 5 de l'annexe.

de la Confédération (voir annexe 1)⁴⁴. L'AFD ne dispose notamment pas d'enveloppe budgétaire et son budget est consacré à deux mandats de prestations (partie civile et Cgfr).

Globalement, les personnes interrogées au sein de l'AFD considèrent que les instruments et processus de pilotage sont satisfaisants et pertinents pour les deux domaines. L'arsenal d'instruments peut être qualifié d'exhaustif et le concept de gestion de complet. La structure d'organisation de l'AFD a évolué au fil du temps; elle n'a pas de justification fonctionnelle et semble peu transparente aux yeux des non-initiés⁴⁵; cependant, les cycles de pilotage de la partie civile et du Cgfr se situent à des niveaux différents. Ainsi, le mandat de prestations pour la partie civile est élaboré par un groupe de pilotage comprenant des responsables de plusieurs divisions, tandis que celui du Cgfr est élaboré par son propre commandement (qui est une division). Les mandats de prestation sont octroyés par le chef du DFF; le pilotage stratégique et le pilotage opérationnel sont donc formellement séparés.

Les décisions au sein de la direction de l'AFD sont prises uniquement par le directeur général des douanes. Celui-ci est donc seul responsable. La direction assume une fonction importante dans l'élaboration des décisions.

4.3.1.2 Evaluation des mandats de prestations

Un mandat de prestations est adéquat si les ressources débloquées pour le remplir sont clairement définies. Or, cette condition n'est pas remplie à l'AFD, étant donné que seul le budget global pour la réalisation des deux mandats de prestations est fixé. Par conséquent, la décision de savoir combien de ressources peuvent être utilisées pour chacun des deux mandats de prestations n'est prise qu'à l'échelon du directeur général des douanes (et non, comme pour les offices GMEB, à l'échelon du département voire du Parlement).

Comme il l'a déjà été évoqué, l'AFD ne dispose pas d'enveloppe budgétaire. Cela est justifié par le fait qu'en raison de facteurs externes, les recettes de l'AFD sont très variables alors que ses charges sont quasiment fixes (frais de personnel surtout). Cette argumentation est compréhensible; dans la situation actuelle, une enveloppe budgétaire serait effectivement peu pertinente. Cependant, la mise en place de crédits globaux (au sens d'une liberté d'utilisation des moyens débloqués) pourrait procurer à l'AFD une plus grande marge de manœuvre.

Les produits des mandats de prestations ne recouvrent pas les processus au sein de l'AFD. Sur le terrain, celle-ci est organisée en processus et une opération (le

⁴⁴ Les MP sont signés par le chef du département. Ils ne sont donc pas soumis à la décision du Conseil fédéral et les commissions parlementaires n'y sont pas associées. Par conséquent, l'appréciation politique y est moins représentée que dans les MP des offices GMEB. Or, le fait que l'AFD fait souvent l'objet de débats politiques explique peut-être l'introduction de MP. Ces derniers sont avant tout un justificatif des prestations fournies par l'AFD en cas de pression politique.

⁴⁵ A titre d'exemple, les quatre arrondissements de douane sont directement subordonnés au directeur général des douanes, tandis qu'il existe un échelon entre ce dernier et les régions gardes-frontière: le commandement Cgfr, en qualité de division principale 3 de la DGD. En d'autres termes, le chef du commandement Cgfr est le seul parmi les onze membres de la direction de l'AFD à représenter le Cgfr. Les autres divisions (principales) de la DGD sont responsables tant de la partie civile que du Cgfr.

dédouanement, par exemple) concerne de nombreux produits. Par conséquent, il faut mettre en question la pertinence des produits définis dans le mandat de prestation du point de vue du pilotage.

On constate par ailleurs que, parmi les deux tâches principales de la partie civile des douanes – encaissement de recettes pour la Confédération et maintien de la sécurité – la première est clairement prioritaire. Or, le mandat de prestations contient également des objectifs généraux concernant l'impact et les prestations des tâches non douanières. Globalement, une définition claire des priorités en termes d'objectifs et de tâches fait défaut dans le mandat de prestations. L'AFD avance l'argument selon lequel elle est responsable de la mise en œuvre de quelque 150 lois et ordonnances et ne peut privilégier quelques-unes d'entre elles. Cet argument ne convainc pas. Certes, l'AFD ne peut renoncer complètement à la mise en œuvre de certaines lois. Mais, à l'instar de toutes les unités administratives, elle doit, dans le cadre de son mandat légal, fixer des priorités. Dans son cas, les décisions sont prises sur la base de la situation en matière de risques et des analyses des risques (priorités dans les domaines dans lesquels la réalisation des objectifs est la plus menacée). Selon des personnes interrogées au sein de la Direction générale des douanes, des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière, la situation en matière de risques constitue du reste le principal instrument de définition des priorités. Toutefois, il n'existe pas de lien clair avec le mandat de prestations, pas plus qu'avec les rapports et comptes rendus. Or, un tel lien et une définition transparente des objectifs et des tâches, fondée sur ce lien, sont importants et indispensables, en particulier lorsque les ressources sont faibles.⁴⁶

On constate de plus que certains objectifs et indicateurs compris dans le MP ne sont pas suffisamment précis. Souvent très générales, les formulations ont pour effet que les objectifs et indicateurs sont difficiles à mesurer et à évaluer ou bien peuvent être compris et mesurés différemment⁴⁷. Cette problématique a une origine plus profonde et repose sur le fait que les produits définis dans le mandat de prestation ne recouvrent pas les processus réellement utilisés (voir plus haut). Par conséquent, aucun indicateur pertinent ne peut être défini sur la base de ces produits.

Font en outre défaut, à nos yeux, des indicateurs pertinents pour le pilotage, en particulier le nombre des contrôles ou une autre grandeur probante pour certaines tâches classées prioritaires sur la base de la situation en matière de risques. Des informations à ce sujet représenteraient une base d'arguments utile, particulièrement dans le cadre du débat (politique) sur la répartition des ressources⁴⁸. Les indicateurs actuellement présentés dans les rapports sur les prestations, l'évolution des recettes

⁴⁶ Si, pour certaines tâches définies dans le cadre de la loi, l'AFD ne peut procéder, faute de ressources par exemple, à une définition des priorités en fonction des risques, elle doit faire part de ces questions à l'échelon supérieur et demander au département, voire au Parlement, de trancher.

⁴⁷ Ainsi, concernant le groupe de produits 1, l'indicateur «Perturbations du marché» est fixé pour l'objectif en matière de résultats «La réalisation des objectifs fixés par la législation agricole est soutenue par la contribution de l'AFD». On ne dit pas ce que l'on entend par là. Ou encore, toujours dans le même groupe de produits, l'indicateur «Irrégularités découvertes» relève de l'objectif en matière de prestations «Les infractions aux prescriptions de la loi sur la circulation routière sont découvertes». Là encore, cet indicateur n'est pas explicité et n'est pas clair, du moins pour les non-initiés.

⁴⁸ Lors de l'attribution du budget à l'AFD, il faudrait débattre du nombre de contrôles souhaité par les responsables politiques ou d'une autre grandeur probante (lien entre tâches et finances). Pour cela, toutefois, il faudrait pouvoir se baser sur des données relatives au nombre actuel de contrôles par processus et à l'évolution de ce nombre.

générées par collaborateur des postes douaniers par exemple, sont peu concluants pour certains d'entre eux voire ne sont pas appropriés en tant qu'information destinée au pilotage. En effet, les indicateurs de ce type dépendent fortement de la situation économique et de ce fait, l'AFD a peu d'influence sur eux.

4.3.1.3 Adéquation des rapports et comptes rendus

L'évaluation des rapports et comptes rendus repose sur la présentation des données relevées ainsi que sur l'efficacité (charge de travail pour l'établissement de ces données) et leur efficacité dans la pratique (mise en œuvre des résultats). Il s'agit notamment de répondre à la question de savoir si le relevé d'informations concerne bien les importantes informations destinées au pilotage.

La présentation des données et sa forme sont insuffisantes dans les deux domaines. Une comparaison directe sur une période de plusieurs années fait en particulier défaut⁴⁹. De nombreuses données chiffrées figurent dans le texte courant et, faute de consignes, les données ne sont pas toujours structurées de la même façon. De plus, l'efficacité des rapports et des comptes rendus n'est pas optimale, en particulier pour la partie civile. La saisie manuelle des données présente des risques d'erreur et constitue une charge de travail importante. Par ailleurs, les données relatives aux comptes rendus ne sont pas coordonnées avec celles relatives à l'analyse des risques et à la situation en matière de risques, ce qui n'est pas compréhensible⁵⁰.

Globalement, l'efficacité des rapports et des comptes rendus dépend des objectifs et indicateurs définis dans les mandats de prestations ou dans les contrats de prestations. Or, comme il l'a déjà été expliqué plus haut, différents objectifs et indicateurs sont formulés d'une manière imprécise et sont donc plutôt inappropriés, si bien que, dans le rapport, certaines informations importantes pour le pilotage font défaut. De plus, les données relatives aux comptes rendus et les données afférentes à la situation en matière de risques ne sont pas saisies ensemble. De même, les informations disponibles dans les rapports sont trop peu utilisées pour la situation en matière de risques et les analyses des risques selon l'avis de personnes interrogées.

⁴⁹ Le «rapport sur le MP pour la partie civile de l'administration des douanes: CP arrondissements I-IV», annuel, donne une vue d'ensemble de la réalisation des CP des douanes civiles. De notre point de vue, le rapport est structuré de manière pertinente dans la mesure où il présente tout d'abord les principaux chiffres avant de récapituler les détails relatifs aux arrondissements. Or, une comparaison sur plusieurs années représente une charge de travail importante car, faute de consignes, les données sont structurées de différente manière et le texte courant comprend de nombreuses données chiffrées. Le compte rendu au sein du Cgfr est conçu de façon claire, mais, là encore, des données s'étalant sur le temps manquent.

⁵⁰ Dans ce domaine, il est primordial que les outils informatiques, comme par exemple le regroupement des données (*data warehouse*), actuellement en phase de planification, soient appropriés. L'AFD indique que, sans changements notoires dans le domaine informatique, la partie civile ne pourra plus suivre les évolutions internationales et verra sa capacité d'action diminuer.

4.3.1.4 Lien entre les tâches et les finances

La comptabilité analytique simple (CA) de l’AFD ne permet pas d’établir de lien entre les tâches et les finances⁵¹. L’AFD avance l’argument selon lequel une CA plus complexe n’est pas possible car, aux frontières, «tout le monde fait tout en permanence»; en d’autres termes, les collaborateurs affectés aux frontières doivent assumer simultanément plusieurs tâches. Le CPA est conscient que l’établissement de ce lien est difficile au sein de l’AFD. Il convient toutefois de s’efforcer d’améliorer la situation actuelle. A titre d’exemple, les groupes de produits ou les produits du mandat de prestation pourraient être formulés de sorte à reproduire les principaux processus de l’AFD aux frontières, ce qui permettrait d’établir plus facilement un lien entre les tâches et les finances et correspondrait davantage au travail au quotidien.

Force est de constater que le modèle de pilotage de l’AFD ne permet actuellement pas de remplir une condition préalable centrale de la gestion administrative axée sur les résultats, à savoir le lien entre les tâches et les ressources. Les décideurs au niveau du département et de l’AFD ne savent pas combien coûte la réalisation d’une tâche ni à quel point la charge influence le degré de réalisation. Des informations importantes pour le pilotage font donc défaut.

4.3.1.5 Evaluation globale

Le Tableau 4 récapitule ci-dessous l’évaluation de la conception des instruments et processus du pilotage stratégique.

Tableau 4

Evaluation de la conception des instruments et processus du pilotage stratégique

Critères d’évaluation	Evaluation
Evaluation de l’arsenal d’instruments <i>Caractère complet du concept de gestion et de pilotage, exhaustivité de l’arsenal d’instruments, distinction entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel</i>	L’AFD dispose de deux concepts de gestion distincts et détaillés pour la partie civile et le Cgfr. Mais, en raison de la structure d’organisation actuelle de l’AFD qui a évolué au fil du temps, ces deux concepts se situent toutefois à deux niveaux différents. L’arsenal d’instruments est exhaustif tant pour la partie civile que pour le Cgfr. Les MP étant octroyés par le chef du département, une distinction est opérée entre le pilotage stratégique et le pilotage opérationnel lors de la conception.
Evaluation des mandats de prestations <i>Conception, contenu, exhaustivité, intelligibilité, cohérence</i>	Les mandats de prestations sont compréhensibles, exhaustifs et cohérents. Le principe selon lequel les ressources requises doivent figurer dans le mandat de prestations en plus des prestations/tâches n’est rempli ni pour la partie civile ni pour le Cgfr.

⁵¹ A ce jour, l’AFD ne présente donc pas les conditions techniques et comptables requises pour devenir un office GMEB.

Critères d'évaluation	Evaluation
	Le contenu des mandats de prestations est peu pertinent pour le pilotage en ce qui concerne les produits définis, étant donné que les produits ne recouvrent pas les processus de l'AFD aux frontières. Aucun des deux mandats de prestation ne classe les objectifs par ordre de priorité. Bien qu'avec la situation en matière de risques, une base pour une définition des priorités en fonction des risques existe, au moins pour la partie civile, la situation en matière de risques n'est pas clairement mise en lien avec le mandat de prestation. Certains indicateurs ne sont pas formulés avec précision et sont peu probants pour le pilotage.
Evaluation des rapports et comptes rendus <i>Intelligibilité, présentation, efficacité, contenu/efficacité</i>	Globalement, les comptes rendus et rapports sur les prestations de la partie civile et du Cgfr sont intelligibles. Toutefois, la présentation des données, en particulier pour la partie civile, présente des lacunes. La saisie manuelle des données représente une charge de travail importante et augmente le risque d'erreurs. Les interfaces entre compte rendu et gestion des risques ne sont pas optimales et manquent de clarté. Les informations destinées au pilotage et contenues dans les rapports et les comptes rendus ne sont pas toutes pertinentes pour le pilotage.
Lien entre les tâches et les finances	Ni la partie civile ni le Cgfr ne relient les tâches et les finances. D'importantes informations font donc défaut pour la gestion des ressources.

On peut tirer du tableau ci-dessus une conclusion centrale: l'AFD dispose certes d'un arsenal d'instruments exhaustif et adéquat, mais, pour la mise en œuvre du concept, des conditions essentielles du pilotage axé sur les prestations et les résultats ne sont pas remplies. On notera notamment l'absence de lien entre les tâches et les ressources, lequel représente un élément primordial de la NGP et du modèle GMEB. De ce fait, des informations relatives au coût d'une tâche et au rapport entre charge et réalisation d'un objectif font défaut. Il est donc évident qu'en règle générale, une réalisation insuffisante d'un objectif ne peut avoir de conséquences et entraîner par exemple une adaptation de l'objectif ou une adaptation des ressources disponibles pour la réalisation de la tâche. Dans ces conditions, le pilotage ne peut être axé sur les résultats. Concrètement, l'AFD est principalement pilotée à travers l'affectation des ressources humaines. Le pilotage stratégique de l'AFD par le DFF est donc un pilotage classique axé sur les ressources, qui s'inspire du modèle de la NGP.

Autre aspect négatif: dans les mandats de prestations, aucune priorité n'est définie pour les objectifs en fonction des risques, bien qu'avec la situation en matière de risques, une base existe. De l'avis de nombreuses personnes interrogées, cette situation en matière de risques constitue certes l'instrument central pour la définition de priorités, cependant, elle n'est visiblement pas effectuée au niveau stratégique et au niveau des mandats de prestation mais incombe aux personnes affectées aux frontières.

4.3.2 Pilotage de l'AFD par le Parlement et le département

Ce chapitre est consacré à la description et à l'évaluation du pilotage concret par le Parlement et le département. Nous nous penchons tout d'abord sur le pilotage de l'AFD par le département et sur l'influence de ce dernier sur la conception des mandats de prestations. Nous étudions ensuite le pilotage par le Parlement et le département à travers les ressources. Sauf mention explicite, les évaluations valent tant pour la partie civile que pour le Cgfr.

4.3.2.1 Evaluation du pilotage par le département

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'AFD est relativement libre dans la mise en œuvre des dispositions normatives et des tâches. Le DFF examine certes les deux mandats de prestation, conçus à l'échelon de l'AFD, et les signe, mais il n'intervient pas sur leur contenu. Le pilotage par le département se fait principalement via l'affectation des ressources. Dans de rares cas, le DFF intervient ponctuellement sur le contenu, par exemple lorsque l'AFD ou sa réalisation des tâches sont au cœur de débats politiques ou sont très médiatisées⁵². Dans le cadre du compte rendu, le DFF reçoit les rapports sur les résultats et les prestations relatifs au mandat de prestation dans la partie civile ainsi que les rapports sur les prestations des divisions principales et le rapport sur les prestations du Cgfr. Il prend connaissance de ces rapports, mais ne prend aucune mesure lorsque des objectifs ne sont pas remplis⁵³. On peut donc qualifier de faible le pilotage stratégique par le département.

Ce constat rejoint les conclusions d'un examen transversal du pilotage des unités administratives GMEB mené par le Contrôle fédéral des finances (CDF) en 2007.⁵⁴ Ce dernier remarquait que, globalement, le pilotage par le département est rare pour les unités administratives GMEB. Par conséquent, il faut relativiser le reproche selon lequel le département ne pilote peu ou pas l'AFD.

Etant donné que les tâches de l'AFD ne sont pas directement reliées avec les ressources (voir ch. 4.3.1.4), les directives en matière d'économies n'ont pas pour effet une planification des tâches ou d'abandon de tâches. Inversement, l'octroi de nouvelles tâches ne s'accompagne pas obligatoirement de ressources supplémentaires. Lors de l'octroi de nouvelles tâches, l'AFD s'efforce d'indiquer les ressources nécessaires et, le cas échéant, d'intégrer ces données dans les projets de message correspondants. De plus, elle soumet généralement au département une demande afin d'obtenir les ressources nécessaires. Selon des personnes interrogées au sein de l'AFD et du département, la plupart de ces ressources ne sont pas approuvées ou,

⁵² Par exemple après qu'à l'été 2009, les médias se sont fait l'écho des reproches de la République tchèque, selon laquelle la Suisse ne respecterait pas l'accord de Schengen car le Cgfr continue de procéder à des contrôles systématiques de personnes aux frontières de la Suisse. Selon les déclarations de l'AFD, ces différends ont été aplanis et se sont avérés infondés.

⁵³ Dans l'avis qu'il a rendu sur l'esquisse de projet du CPA, le DFF indique que le chef du département a chargé l'AFD d'élaborer une vue globale des conséquences de Schengen/Dublin sur les tâches de l'AFD. Le CPA tient d'autant plus compte de cette décision que lui-même n'a pas relevé de données supplémentaires sur la mise en œuvre de Schengen.

⁵⁴ L'AFD n'est certes pas un office GMEB, étant donné qu'elle ne dispose pas d'une enveloppe budgétaire, mais son cycle de pilotage s'inspire de la GMEB. On peut donc faire des parallèles.

lorsqu'elles le sont, uniquement à la charge du budget de l'AFD consacré aux ressources humaines, ce qui revient pratiquement à un refus. Le département exige donc, de manière explicite ou implicite, un transfert interne voire une compensation des ressources, sans toutefois indiquer où ces mesures doivent être réalisées, et il ne définit aucune priorité. Cette pratique du DFF est problématique car elle empêche ou ne favorise pas un éventuel débat à l'échelon du Conseil fédéral, voire du Parlement, sur le manque de moyens ou sur les domaines d'activité de l'AFD.

La pression économique au sein de l'administration fédérale est forte et, en qualité de département compétent pour les ressources, le DFF doit montrer l'exemple pour les programmes de réduction des coûts. Il est cependant important de répondre explicitement et sur des bases claires aux questions de savoir si et comment, avec les ressources disponibles, l'AFD peut encore fournir des tâches en augmentation constante ou si les charges supplémentaires correspondant à de nouvelles tâches doivent éventuellement être compensées par la décision de faire passer d'autres tâches au second plan. Ces bases font actuellement défaut⁵⁵.

Dans un contexte de pénurie de ressources et d'économies à réaliser, le CPA est d'avis qu'il est indispensable que le département classe les tâches par ordre de priorité et établisse un contrôle de gestion des ressources axé sur les tâches.

4.3.2.2 Evaluation du pilotage par le Parlement

Dans le cadre de la législation, le Parlement confie à l'AFD des tâches que celle-ci peut plus ou moins mettre en œuvre comme elle l'entend. De plus, le Parlement peut exercer une certaine influence sur l'AFD par le biais du budget ou des crédits relatifs au personnel et des crédits d'équipement.

A l'inverse, l'arrêté fédéral relatif à Schengen, qui définit un effectif minimal pour le Cgfr, représente une décision ponctuelle du Parlement, qui, dans un contexte d'octroi de ressources humaines par ailleurs restrictif, a d'importantes conséquences pour le pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD. Cet arrêté influence le pilotage de l'AFD par le Parlement et restreint considérablement la marge de manœuvre de la Direction générale des douanes. L'effectif minimal du Cgfr a eu pour effet que, dans le cadre des programmes d'allègement, la partie civile a dû supprimer beaucoup plus de postes que le Cgfr et n'est quasiment plus en mesure aujourd'hui, selon plusieurs personnes interrogées, d'exercer toutes ses tâches voire de proposer un service aux entreprises très développé.

La détermination, par le Parlement, des effectifs d'un office voire, dans notre cas, des effectifs de la division d'un office, est en contradiction avec les principes de la gestion administrative axée sur les résultats. On notera cependant que le Parlement n'a pas la possibilité d'exercer un pilotage conforme à la NGP. Contrairement aux mandats de prestation des offices GMEB, les mandats de prestation de l'AFD ne sont pas traités par le Parlement ou par les commissions parlementaires compétentes. De plus, le département exerce lui aussi peu d'influence sur le contenu des mandats de prestation et pilote principalement par le biais des ressources. Du fait de tâches et de ressources non reliées entre elles, le compte rendu non plus n'est pas conçu de

⁵⁵ Etant donné que les tâches et les ressources ne sont pas reliées, l'AFD et le département ne peuvent p. ex. pas savoir comment les réductions de personnel se répercutent sur les recettes.

sorte que les informations nécessaires permettent un pilotage par le Parlement conforme à la NGP (voir ch. 4.3.1.4). L'AFD voire le département compétent et le Conseil fédéral ne donnent pas de retour au politique sur les tâches qui peuvent être remplies au moyen des ressources disponibles ou sur les objectifs qui ne peuvent être atteints du fait de la réduction des ressources.

La détermination d'un effectif minimal pour le Cgfr dans le cadre d'une loi formelle ne semble pas non plus être adaptée à l'échelon dans les modèles de pilotage classiques et vient contredire les principes de la théorie législative moderne (voir ch. 3). Le pilotage devrait plutôt intervenir au niveau des arrêtés relatifs au budget (crédits relatifs au personnel)⁵⁶.

4.3.2.3 Evaluation globale

Le Tableau 5 propose, sous forme de synthèse, une évaluation du pilotage par le département et le Parlement.

Tableau 5

Evaluation du pilotage par le Parlement et le département

Critères d'évaluation	Evaluation
Adéquation de la répartition effective des rôles	En déterminant l'effectif minimal du Cgfr dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen, le Parlement exerce une influence très directe sur le pilotage des ressources humaines et restreint considérablement la possibilité de pilotage par le département et l'AFD. Ce sur-pilotage par le Parlement est compréhensible, du moins en partie, car ce dernier (de même que le département et l'AFD) ne dispose pas des bases d'information nécessaires à un pilotage conforme à la NGP. Le département aussi pilote l'AFD principalement par le biais de la répartition des ressources; il a peu d'influence sur le contenu et ne fixe pas de priorités. On peut donc qualifier de faible le pilotage de l'AFD par le département. Il faut cependant relativiser la critique d'un sous-pilotage, car pour les offices GMEB aussi, l'influence exercée sur le pilotage stratégique est généralement faible. Les demandes de ressources faites en raison de nouvelles tâches et rejetées n'ont pas pour effet une adaptation des mandats de prestation, ce qui est problématique. Par conséquent, il n'y a ni transparence ni vérité des coûts.
Influence effective et degré de pilotage	
Distinction entre pilotage stratégique et pilotage opérationnel	

Globalement, on retiendra que ni le Parlement ni le département ne pilotent selon le système, c'est-à-dire par le biais des prestations et des résultats, mais pratiquent un pilotage axé sur les ressources. On est cependant en droit de se demander comment ils pourraient exercer un pilotage axé sur les résultats si, manifestement, d'importantes informations pertinentes pour le pilotage ne sont pas disponibles faute de lien

⁵⁶ La détermination de l'effectif minimal du Cgfr dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen s'inscrit dans une logique politique selon laquelle il s'agissait de définir durablement et indépendamment des mesures d'économies l'exercice de tâches de la sécurité extérieure par la Confédération. Il faut considérer cette logique dans le contexte du référendum sur Schengen qui s'annonçait alors et était contesté.

entre les prestations et les tâches (voir ch. 4.3.1.4) et si la définition de priorités pour les tâches et le contrôle de gestion des ressources sont insuffisants à l'échelon du département.

Le Parlement a déterminé l'effectif minimal du Cgfr dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen. Cette décision n'est pas non plus adaptée à l'échelon dans les modèles de pilotage classiques. Il faut considérer cette décision dans le contexte du référendum sur Schengen qui s'annonçait à l'époque et était contesté. En outre, dans le système actuel, le Parlement n'a pas de grandes possibilités pour définir et prioriser les tâches et les objectifs de l'AFD (empêcher le franchissement illégal de la frontière par exemple). Dans ce contexte, la détermination des effectifs des unités chargées principalement de cet objectif constitue une intervention compréhensible et ce, d'autant plus que même les personnes interrogées au sein de l'AFD et du Cgfr soulignent que les ressources humaines représentent pour elles la principale grandeur pour le pilotage.

Concernant le pilotage par le département, la critique porte en outre sur le fait que même lorsque l'AFD assume de nouvelles tâches, le débat sur les ressources nécessaires n'est pas à la hauteur ou les nouvelles tâches ne sont pas compensées par des ressources supplémentaires ou par des adaptations du mandat de prestations.

4.4 Evaluation du pilotage opérationnel

Ce chapitre présente l'évaluation du pilotage opérationnel (voir 2a–2d dans l'Illustration 4) effectuée sur les bases de l'évaluation exposées au ch. 2.1 (voir Tableau 3) par les personnes interrogées et par le CPA. Structuré selon les objets d'évaluation, il commence par la conception des instruments du pilotage opérationnel, puis se penche sur l'évaluation du pilotage opérationnel effectif en se concentrant sur le pilotage du personnel et des ressources.

Etant donné que la partie civile et le Cgfr disposent de pilotages opérationnels indépendants l'un de l'autre, une distinction explicite est parfois faite entre ces deux domaines.

4.4.1 Conception des instruments et processus du pilotage opérationnel

L'évaluation du pilotage opérationnel de l'AFD comprend tout d'abord une évaluation de la conception des instruments et processus du pilotage opérationnel. La conception de ces instruments ainsi que les responsabilités et les processus sont détaillés au ch. A 6 de l'annexe. Une présentation complète de l'évaluation par les personnes interrogées y figure également. L'évaluation de la conception est structurée comme suit: évaluation de l'arsenal d'instruments, évaluation des contrats de prestations et évaluation des rapports et comptes rendus.

4.4.1.1

Evaluation de l'arsenal d'instruments

L'arsenal d'instruments s'avère exhaustif et cohérent tant pour la partie civile que pour le Cgfr. La coordination dans le temps des différents instruments est adéquate. Les personnes interrogées au sein des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière considèrent que la situation en matière de risques et les évaluations de la situation sont des éléments de pilotage particulièrement importants.

Globalement, les personnes interrogées sont une majorité à porter un jugement positif sur la conception des instruments du pilotage opérationnel. Elles apprécient le fait que les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière disposent d'une marge de manœuvre relativement importante et, à leurs yeux, appropriée. Le pilotage du contenu par la Direction générale des douanes et le commandement Cgfr est plutôt faible.

4.4.1.2

Evaluation des contrats de prestations

Globalement, les contrats de prestation des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière sont intelligibles et recouvrent les principaux domaines d'activité. Cependant, ils ne contiennent, ni dans la partie civile ni dans le Cgfr, des indications sur les ressources financières disponibles. Par conséquent, les tâches et les ressources ne sont pas non plus reliées entre elles au niveau opérationnel. Mais les personnes interrogées au sein des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière n'y voient aucun problème, car, à leurs yeux, ce sont surtout les ressources humaines qui sont importantes et celles-ci sont fixées ou ont été plus ou moins arrêtées pour le Cgfr à travers le projet «Innova».

Dans les contrats de prestations, des priorités sont définies pour les tâches dans la mesure où toutes les tâches ne sont pas couvertes par les objectifs de la même manière. Aucune priorité n'est en revanche fixée pour ces derniers, ils doivent tous être réalisés de la même façon. Le pilotage du contenu par la Direction générale des douanes va très loin et la marge de manœuvre en matière de contrôle est très large. Pour ce faire, les personnes interrogées au sein des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière s'appuient principalement sur la situation en matière de risques et sur l'évaluation de la situation pour définir ensuite des critères de sélection et des priorités en termes d'intervention. Globalement, on retiendra que la définition de priorités pour les tâches est confiée dans une large mesure aux échelons opérationnels inférieurs.

Tandis que les contrats de prestation des régions gardes-frontière sont individualisés, ceux des arrondissements de douane se ressemblent fortement. Malgré les similitudes des arrondissements de douane, il conviendrait au moins de se demander si une différenciation plus accentuée ne serait pas plus appropriée. Elle pourrait par exemple être obtenue par une définition de priorités pour les objectifs, laquelle varierait tant d'un arrondissement à l'autre qu'au fil des années. Enfin, on notera que, souvent, les indicateurs ne sont pas spécifiés ni précisés dans les contrats de prestation.

4.4.1.3 **Evaluation des rapports et comptes rendus**

Les comptes rendus sont pertinents et intelligibles pour la partie civile et le Cgfr. Cependant, la saisie des données génère une charge de travail relativement importante. Certes, cette dernière ne pourrait être qu'en partie réduite grâce à des outils informatiques appropriés, mais ceux-ci auraient au moins le mérite de faciliter et d'améliorer l'analyse des données. Ainsi, une base de données contenant les résultats des contrôles serait utile (statistique des cas et synthèse), car elle permettrait de dégager des tendances. Sur la base de la possibilité, évoquée plus haut, de définir des priorités pour les objectifs, les rapports pourraient en outre se concentrer sur quelques phénomènes clés importants et les analyser en profondeur.

Les rapports et comptes rendus des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière permettent de rendre compte des activités, mais ils ne sont que très peu utilisés pour le pilotage. En effet, la non-réalisation des objectifs doit certes être motivée dans le rapport sur les prestations, mais, généralement, elle est sans conséquence pour les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière.

Comme nous l'avons décrit plus haut (voir ch. 4.3.1.2), les rapports et comptes rendus s'inspirent du mandat de prestations. Or, étant donné que les produits définis dans le mandat de prestations ne recouvrent que de façon insuffisante les processus de l'AFD, les ressources ne peuvent pas être attribuées aux produits. Les rapports ne peuvent donc être que peu utilisés pour le pilotage.

4.4.1.4 **Evaluation globale**

Le Tableau 6 (voir ci-dessous) contient les critères retenus pour l'évaluation ainsi que l'évaluation proprement dite. Etant donné que, pour la conception des instruments et processus du pilotage opérationnel, l'évaluation est la même pour la partie civile et le Cgfr, ces derniers sont regroupés dans le tableau.

Tableau 6

Evaluation de la conception des instruments du pilotage opérationnel

Critères d'évaluation	Evaluation
Evaluation de l'arsenal d'instruments <i>Exhaustivité, coordination des instruments dans le temps, caractère complet du concept de gestion et de pilotage</i>	L'arsenal d'instruments peut être considéré comme exhaustif et adéquat tant pour la partie civile que pour le Cgfr. La situation en matière de risques et l'évaluation de la situation constituent les principaux instruments aux yeux des personnes interrogées au sein des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière.
Evaluation des contrats de prestations <i>Conception, contenu, exhaustivité, intelligibilité, cohérence</i>	Globalement, les contrats de prestations sont intelligibles et cohérents. Ils sont toutefois peu individualisés dans la partie civile. Il n'est quasiment pas tenu compte des problèmes spécifiques et des perspectives de développement des différents arrondissements.

Critères d'évaluation	Evaluation
	Les contrats de prestation des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière ne définissent aucune priorité pour les objectifs. Etant donné que le pilotage du contenu par la Direction générale des douanes et le commandement Cgfr est faible, les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière disposent d'une importante marge de manœuvre dans la pratique et définissent eux-mêmes des priorités. Les tâches et les ressources ne sont pas non plus reliées dans les contrats de prestation.
Evaluation des rapports et comptes rendus <i>Intelligibilité, présentation, efficacité, contenu/efficacité</i>	Les comptes rendus sont adéquats et intelligibles dans les deux domaines de l'AFD. Cependant, la saisie des données pour les rapports représente une charge de travail relativement élevée. De plus, dans la partie civile, la saisie des données n'est pas coordonnée pour les rapports et l'analyse des risques. En règle générale, la non-réalisation des objectifs n'a pas de répercussions sur les objectifs ou sur les tâches et ressources de l'année suivante. Les rapports et comptes rendus ont donc peu d'impact. Etant donné que les produits définis dans le mandat de prestation ne recouvrent que partiellement les processus de l'AFD, les rapports y afférents sont eux aussi peu pertinents et ont peu d'impact.

Pour les contrats de prestations, on retrouve à l'échelon opérationnel ce qui avait déjà été constaté pour les mandats de prestations à l'échelon stratégique: les instruments de pilotage existent et au contraire de leur conception, leur utilisation n'est pas adéquate, le personnel n'y adhère pas. Concrètement, deux conditions importantes pour un pilotage axé sur les prestations et les résultats ne sont pas remplies. Premièrement, les tâches/produits ne sont pas reliés avec les ressources. Deuxièmement, la non-réalisation des objectifs n'a pas pour conséquence l'adaptation, pour la période suivante, des objectifs et/ou des tâches voire des ressources nécessaires à l'accomplissement d'une tâche. Or, ce deuxième aspect renvoie au premier aspect critiqué: parce que les tâches et les ressources ne sont pas reliées entre elles, les responsables ne disposent pas d'informations essentielles pour un pilotage axé sur les résultats.

4.4.2 Pilotage et affectation du personnel

Ce chapitre propose une appréciation du pilotage opérationnel effectif en mettant l'accent sur le pilotage et l'affectation du personnel. Ce pilotage est décrit au chapitre A 6.3 de l'annexe, lequel porte également sur la mise en œuvre des directives du DFF en matière d'économies, sur l'évolution des recettes et sur la réalisation des objectifs. Ce chapitre contient également une présentation plus détaillée de l'appréciation du pilotage et de l'affectation du personnel par les personnes interrogées.

4.4.2.1 Situation en termes de personnel

Globalement, on remarque que le pilotage du personnel, plus précisément l'affectation des ressources humaines sur les deux domaines de l'AFD, est défini dans une très large mesure à travers la détermination, par l'arrêté fédéral relatif à Schengen, d'un effectif minimal pour le Cgfr. Cet arrêté a notamment eu pour conséquence que, du fait des programmes d'allègement et des directives en matière d'économies, la partie civile de l'AFD a dû supprimer beaucoup plus de postes que le Cgfr. Depuis début 2003, l'AFD a supprimé plus de 400 postes, dont les $\frac{3}{4}$ environ concernaient la partie civile. Dans le cadre du programme d'allègement 2003, le Cgfr a dû réduire ses effectifs de plus de 70 postes; en revanche, il n'a été concerné que de façon mineure par le programme d'allègement 2004, car, à cette époque, le Parlement lui avait déjà fixé un effectif minimal⁵⁷ (voir ch. 2.2.1 ainsi que le chap. A 6.3.1 de l'annexe).

On remarque par ailleurs que, ces dernières années, les effectifs ont été déplacés au détriment des frontières, en particulier des arrondissements de douane, vers la centrale à Berne (voir chap. A 6.3.1 de l'annexe). De manière continue entre début 2003 et 2010, 300 postes ont été supprimés dans les arrondissements de douane, ce qui équivaut à une suppression de 15 % des postes. La situation dans les directions des arrondissements se présente de manière similaire (–15 % de postes). Durant la même période, l'effectif de la Direction générale des douanes a passé de 450 à 500 postes. L'AFD différencie uniquement entre service administratif (Direction générale des douanes et directions des arrondissements de douane) et service opérationnel (bureaux de douane dans les arrondissements) et, basé sur cette différenciation, précise que le service administratif a crû de 2 % seulement. Selon la direction de l'AFD, ce développement s'explique notamment par l'informatisation renforcée des opérations douanières, laquelle permet des économies au niveau de l'exploitation (sur le terrain) mais requiert dans le même temps une charge de travail plus importante pour le service d'assistance de ces systèmes et de leurs utilisateurs. Cette assistance est fournie de manière centralisée par la Direction générale des douanes voire partiellement par les directions des arrondissements de douane. La Direction générale des douanes indique en outre que l'accomplissement de nouvelles tâches, en particulier dans les domaines de la lutte contre la fraude et des opérateurs économiques agréés (*Authorised Economic Operators AEO*), a eu pour effet une augmentation des besoins en personnel au sein de la Direction générale des douanes et des directions d'arrondissement. Elle explique que, les crédits de l'AFD relatifs au personnel n'ayant pas progressé parallèlement aux tâches, il a fallu créer ces postes au détriment des bureaux de douane⁵⁸.

De nombreuses personnes interrogées au sein de l'AFD, en particulier au sein des arrondissements de douane, sont d'avis que c'est à cause de ces évolutions qu'aujourd'hui, la partie civile serait en sous-effectif, notamment sur le terrain. Elles ajoutent que ces évolutions entraînent la fermeture de bureaux de douane, un service

⁵⁷ Les effectifs budgétés correspondent aux effectifs approuvés par le département. Il ne s'agit pas nécessairement des effectifs réels. L'AFD tente d'ajuster au mieux les effectifs réels moyens aux effectifs budgétés. Une spécificité de l'AFD réside dans le fait que les douaniers et les gardes-frontière exercent des professions de monopole. La direction de l'AFD fixe au printemps de chaque année, en se basant sur les prévisions, le nombre de personnes en formation pouvant être recrutées en fin d'année.

⁵⁸ Dans le cadre de la présente étude, nous n'avons pu vérifier dans le détail le bien-fondé de cette argumentation.

aux entreprises moins développé et un nombre de contrôles moindre, ce qui semble peu pertinent tant du point de vue financier (moins de recettes pour les caisses fédérales) que sous l'angle de la sécurité⁵⁹.

4.4.2.2 Affectation du personnel

Les ressources humaines de la partie civile sont affectées de manière centrale, lors d'une conférence consacrée aux ressources à laquelle participent les responsables du personnel au sein des arrondissements de douane. Depuis 2008, cette affectation du personnel de la partie civile repose sur un nouveau système: elle est basée sur les effectifs de l'année précédente, des transferts de personnel étant effectués sur la base des variations du trafic aux frontières, de mesures organisationnelles (y compris les programmes d'allègement) et d'éventuels critères autres définis lors de la conférence. Notons toutefois que nombre de personnes interrogées ne savent pas quels sont ces critères. Les personnes interrogées ont par ailleurs indiqué que la situation en matière de risques n'était pas déterminante pour l'affectation du personnel. Globalement, l'affectation du personnel est relativement immuable dans la partie civile.

Au sein du Cgfr, les effectifs ont été redéfinis dans le cadre du projet «Innova» (voir ch. 2.2.2), principalement sur la base de la situation en matière de risques⁶⁰. Les personnes interrogées au sein des régions gardes-frontière ont indiqué qu'elles ne connaissent aucun critère relatif à l'affectation du personnel et qu'elles n'ont quasiment pas d'influence sur celle-ci. Elles considèrent en outre qu'une affectation immuable est problématique: bien que le Cgfr ait relevé différents défis depuis «Innova», en particulier la mise en œuvre de l'accord de Schengen, et que des changements interviennent au niveau des tâches ou des variations au niveau du trafic, l'affectation du personnel n'est pas contrôlée (à intervalles réguliers). Toutefois, le Cgfr peut, en se basant sur l'évaluation de la situation, réaffecter du personnel à la dernière minute et organiser ainsi des interventions d'une certaine ampleur ou définir des priorités de dernière minute.

Les problèmes de recrutement du Cgfr touchent uniquement la région gardes-frontière VI Genève, mais ils influent sur l'ensemble du pilotage du personnel du Cgfr, les autres régions devant mettre à disposition du personnel pour des affectations à Genève. Des mesures telles que l'allocation liée au marché de l'emploi pour la région de Genève⁶¹ doivent permettre de résoudre ces problèmes de recrutement de gardes-frontière francophones. Mais, et c'est problématique, ces mesures ont pour effet une inégalité de traitement et peuvent en contrarier certains, surtout au sein de la partie civile. Du reste, des personnes interrogées au sein de la partie civile et des arrondissements de douane ont exprimé leur mécontentement face à ce traitement inégal.

⁵⁹ Ces déclarations n'ont pu être vérifiées dans le cadre de la présente étude.

⁶⁰ AFD 2005b.

⁶¹ Cette allocation est limitée à la période de sous-effectifs.

4.4.2.3 **Evaluation globale**

Le Tableau 7, ci-dessous, récapitule les critères retenus pour l'évaluation ainsi que notre évaluation du pilotage et de l'affectation du personnel.

Tableau 7

Evaluation du pilotage et de l'affectation du personnel

Critères d'évaluation	Evaluation
Evaluation de la situation en termes de personnel	L'effectif minimal garanti pour le Cgfr a pour effet que, dans le cadre des mesures d'économies des dernières années, le nombre de postes supprimés a été plus important au sein des arrondissements de douane. De plus, ces dernières années, la Direction générale des douanes a créé des postes au détriment de ceux sur le terrain. Selon de nombreuses personnes interrogées au sein de l'AFD, les douanes civiles aux frontières sont aujourd'hui en sous-effectif tandis que, comparées aux arrondissements de douane, les régions gardes-frontière disposent de plus de personnel.
Pertinence et clarté/transparence de l'affectation du personnel	Globalement, la centralisation de l'affectation du personnel et les rôles des acteurs sont adéquats. Cependant, les critères d'affectation manquent de transparence dans les deux domaines et ne sont pas connus de nombreuses personnes interrogées, ce qui pose problème. L'effectif du Cgfr a été fixé dans le cadre du projet «Innova» et n'a subi aucun examen de fond depuis. Or, en fonction de l'évaluation de la situation, le Cgfr réaffecte du personnel à la dernière minute pour des interventions limitées dans le temps. Les effectifs sont également relativement immuables dans la partie civile, les réaffectations de personnel entre les arrondissements de douane sont faibles. La situation en matière de risques n'est pas déterminante pour l'affectation du personnel.

La situation en termes de personnel au sein de l'AFD suscite régulièrement des débats dans les médias et dans les milieux politiques. Force est de constater que, ces dernières années, la partie civile a dû supprimer beaucoup d'emplois du fait de l'effectif minimal du Cgfr ancré dans la loi. Différentes personnes interrogées au sein de la partie civile de l'AFD indiquent que ces suppressions de postes ont eu pour effet des sous-effectifs sur le terrain et, partant, la fermeture de postes de douane et un nombre de contrôles en baisse voire faible. En effet, la réduction du personnel de la partie civile s'est faite en premier lieu au détriment des bureaux de douane (suppression de plus de 300 emplois, mais, dans le même temps, création de plus de 50 emplois à la Direction générale⁶², voir chap. A 6.3.1 de l'annexe). Selon la Direction générale des douanes, cela s'explique en particulier par l'accomplissement de nouvelles tâches et par l'informatisation accrue des opérations douanières. Cette dernière permet de réaliser des économies dans l'exploitation, mais requiert une

⁶² Ce chiffre comprend les postes au sein des services de la logistique et du personnel. Les collaborateurs sont certes subordonnés à la Direction générale des douanes, mais ils sont «sur site», au sein des directions des arrondissements de douane.

charge de travail plus élevée pour l'assistance, laquelle est assurée depuis la centrale (voir ch. 4.4.2.1).

On retiendra que l'affectation du personnel et les critères sur lesquels elle est fondée sont considérés comme peu transparents par la plupart des personnes interrogées. De plus, les effectifs sont fixes pour l'essentiel dans les deux domaines de l'AFD et des changements au niveau de la situation en matière de risques ou des tâches n'ont que peu d'impact sur l'affectation du personnel.

4.4.3 Pilotage et affectation des ressources (autres qu'humaines)

Ce chapitre propose une évaluation du pilotage opérationnel effectif en mettant l'accent sur le pilotage et l'affectation des ressources (autres qu'humaines) au sein de la Direction générale des douanes ainsi qu'au niveau des divisions principales ou des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière. Le pilotage et l'affectation des ressources sont décrits au chapitre A 6.5 de l'annexe.

4.4.3.1 Situation en termes de ressources

Les personnes interrogées au sein des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière indiquent que, selon elles, ce sont surtout les ressources humaines qui sont significatives étant donné qu'elles représentent la part la plus importante de leur budget. En revanche, les crédits d'équipement et d'investissement ont peu d'importance à leurs yeux. Ces propos sont étonnants, car, conformément au budget 2009, sur une charge totale de quelque 820 millions de francs⁶³, pas moins de 270 millions de francs sont consacrés aux crédits d'équipement et d'exploitation, amortissements compris (contre 550 millions de francs aux frais de personnel). Cependant, il est compréhensible que les personnes interrogées mettent l'accent sur les ressources humaines, car elles les considèrent souvent comme insuffisantes, tandis qu'elles pensent que les ressources financières dont elles disposent pour les biens d'équipement et les investissements sont suffisantes.

4.4.3.2 Pilotage des ressources

Le pilotage des ressources se fait de façon très centralisée tant dans la partie civile qu'au sein du Cgfr. Selon différentes personnes interrogées, cela présente l'avantage de pouvoir définir des priorités à l'échelon national. Dans le même temps toutefois, on déplore un manque de souplesse. Globalement, les personnes interrogées considèrent que les besoins d'intervention sont faibles en la matière. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que, comme nous l'avons exposé plus haut, les ressources humaines sont beaucoup plus importantes à leurs yeux que les autres ressources.

Les critères en matière d'affectation et de degré de priorité des moyens financiers ne sont pas transparents. De plus, les biens d'équipement et les investissements ne sont

⁶³ Les charges ne contiennent pas les parts versées par des tiers aux recettes (redevance sur le trafic des poids lourds), les subventions et les dédommagements.

pas clairement attribués à la partie civile ou au Cgfr. Selon l’AFD, une attribution des ressources serait trop compliquée et n’aurait peu de sens, car nombre de biens d’équipement et d’investissements valent pour les deux domaines.

4.4.3.3 Evaluation globale

Le Tableau 8, ci-dessous, récapitule les critères retenus pour l’évaluation ainsi que notre évaluation du pilotage et de l’affectation des ressources.

Tableau 8

Evaluation du pilotage et de l’affectation des ressources

Critères d’évaluation	Evaluation
Evaluation de la situation en termes de ressources	Les moyens destinés aux biens d’équipement et aux investissements sont jugés suffisants par les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière. Les personnes interrogées les considèrent comme beaucoup moins importants que les ressources humaines (perçues comme insuffisantes).
Pertinence et clarté/transparence de l’affectation des ressources	L’affectation des ressources se fait de façon très centralisée dans la partie civile et au sein du Cgfr. Cette approche est pertinente dans la mesure où elle permet de définir des priorités à l’échelon national pour des projets. Toutefois, les critères en matière de degré de priorité et d’affectation des ressources ne sont pas transparents. Les biens d’équipement et les investissements ne sont pas représentés en fonction de leur part attribuée à la partie civile et/ou au Cgfr pour la réalisation des mandats de prestations.

Les ressources financières sont beaucoup moins importantes que les ressources humaines pour les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière. De plus, les personnes interrogées considèrent que les moyens destinés aux biens d’équipement et aux investissements sont suffisants; par conséquent, elles sont satisfaites dans une large mesure de la situation actuelle.

Les décisions relatives à l’affectation des ressources ainsi qu’aux biens d’équipement et aux investissements sont prises de façon centralisée au sein de la Direction générale des douanes. Cette approche est pertinente car elle permet d’avoir une vue globale et de définir des priorités à l’échelon national pour les projets. Cependant, les critères d’attribution des moyens financiers, comme ceux de l’affectation du personnel, manquent de transparence. A l’instar de l’affectation du personnel, on ne sait pas si la situation en matière de risques et les évaluations de la situation sont prises en compte dans les décisions ni comment elles le sont.

5 Collaboration de l’AFD avec des partenaires externes

L’Administration des douanes assume, en plus des tâches douanières classiques, diverses autres tâches de mise en œuvre relevant d’autres domaines politiques (voir ch. 2.1). Dans ce contexte, elle collabore étroitement avec différents services admi-

nistratifs. L'AFD, en particulier le Cgfr, fournit des prestations relevant de la police de sécurité et présente dans ce domaine de nombreuses interfaces avec d'autres acteurs.

Parmi ces nombreuses interfaces, nous n'avons pu en étudier que quelques-unes en profondeur. Se fondant sur les problématiques mises au jour et sur le débat politique, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé, sur proposition du CPA, d'étudier les interfaces de l'AFD avec les cantons, plus précisément avec leurs corps de police, et avec l'armée. Pour cette dernière, seule la collaboration au niveau du personnel a été considérée⁶⁴. Au sein de l'AFD, cette collaboration concerne plus particulièrement le Cgfr, raison pour laquelle nous évoquons ci-après la collaboration entre le Cgfr et les cantons et entre le Cgfr et l'armée.

Le point suivant expose brièvement les interfaces et la collaboration. Comme pour les autres chapitres, un descriptif détaillé figure en annexe (chap. A 7 et A 8). Nous présentons ensuite les questions soulevées et les bases de l'évaluation. Enfin, ce chapitre se termine par une évaluation de la collaboration entre le Cgfr et les cantons (5.3) et de la collaboration entre le Cgfr et l'armée (5.4).

5.1 Présentation de la collaboration

Les cantons frontaliers, plus précisément leurs corps de police, collaborent depuis longtemps avec la douane civile et le Cgfr. L'adhésion de la Suisse à l'Espace Schengen a fait croître l'importance de l'interface entre les cantons et le Cgfr, car ce dernier assume différentes tâches dans le domaine de la police de sécurité, y compris et de plus en plus, à l'intérieur des frontières. Dans le cadre d'une plate-forme, le chef du DFF et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ont signé en 2006 une convention-type définissant une norme minimale pour la collaboration. Depuis lors, les cantons frontaliers mais également de nombreux autres cantons ont signé une telle convention avec le Cgfr ou sont en passe de le faire. Dans le cadre de notre étude, nous avons passé à la loupe, en guise d'exemple, la collaboration avec les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Genève, du Tessin et de Saint-Gall (motivation de cette sélection: voir chap. A 7.2.1 de l'annexe).

Avec l'armée aussi, le Cgfr collabore depuis longtemps déjà. Celle-ci apporte, depuis 1997 dans le cadre de la mission LITHOS, un engagement subsidiaire au Cgfr, en lui fournissant des renforts de personnel. Cette mission a suscité maintes polémiques au sein de la classe politique, mais le Parlement l'a approuvée voire prolongée plusieurs fois. Du point de vue du Cgfr, ce soutien apporté par l'armée est absolument nécessaire, bien que, sur le plan quantitatif, il ne semble pas très important: ils sont en effet 100 spécialistes de la Séc mil, 50 depuis janvier 2010, à intervenir dans ce cadre, alors que l'effectif du Cgfr est de près de 2000 personnes.

⁶⁴ Outre des renforts de personnel, l'armée fournit au Cgfr des prestations dans le domaine de la surveillance et des transports aériens ainsi que du matériel et de la logistique.

5.2 Questions soulevées et bases de l'évaluation

Il s'agit maintenant d'étudier et d'évaluer la collaboration entre le Cgfr et les cantons. La principale question soulevée est la suivante:

- *Que penser de la collaboration entre l'AFD – en particulier le Cgfr – et les partenaires externes (cantons et armée)?*

Deux questions annexes découlent de cette question principale:

- *Que penser du pilotage et de la mise en œuvre de la collaboration du Cgfr avec les cantons et l'armée⁶⁵?*
- *Cette collaboration est-elle adéquate et économique?*

La première question annexe concerne le pilotage de la collaboration, y compris les conventions et accords régissant cette collaboration. Elle porte également sur la mise en œuvre de ces accords, c'est-à-dire sur la collaboration concrète sur le terrain. Il s'agit en particulier de savoir si les tâches et les responsabilités des acteurs concernés sont réglées de façon claire et pertinente. La seconde question annexe est celle du rapport coûts/avantages de la collaboration (son caractère économique). Il s'agit de savoir si la collaboration est globalement efficace et quels avantages elle apporte. Les questions sont traitées au moyen des objets et critères d'évaluation suivants:

Tableau 9

Objets et critères d'évaluation: collaboration avec les partenaires

Objet d'évaluation/question soulevée	Critères d'évaluation
Adéquation du pilotage et de la mise en œuvre de la collaboration	Evaluation du pilotage de la collaboration <i>Répartition des rôles/responsabilités, degré de pilotage, efficacité du pilotage et surveillance de la collaboration</i> Evaluation des conventions de collaboration <i>Contenu, clarté/transparence des réglementations relatives aux tâches et aux responsabilités</i> Evaluation de la mise en œuvre de la collaboration <i>Coordination de la collaboration sur le terrain, intensité de la collaboration, fréquence des litiges relatifs aux compétences et des problèmes</i>
Efficacité/caractère économique de la collaboration	Charge/coûts de la collaboration, indemnisation utilité/effets de synergie Redondances

La présentation et l'évaluation de la collaboration sont fondées sur les conventions passées entre les cantons étudiés et le Cgfr ainsi que sur d'autres documents pertinents, mais aussi sur les entretiens avec les personnes responsables au sein du Cgfr (commandant et responsable du contrôle de gestion des régions gardes-frontière ainsi que commandement Cgfr), avec des représentants des cantons sélectionnés (en règle générale, une personne du département compétent et le commandant de la

65 Comme nous l'exposons au chapitre A 3.1.3.2.1 de l'annexe, nous étudions exclusivement la collaboration entre le Cgfr et l'armée au niveau du personnel. Il n'est pas tenu compte des prestations fournies par l'armée dans le domaine des transports aériens et de la logistique.

police ainsi que des représentants de la CCDJP) et du DDPS (département, Etat-major de conduite de l'armée et Séc mil).

L'évaluation est structurée en fonction des critères cités plus haut. Toutefois, pour des raisons d'intelligibilité et de clarté, l'évaluation de la collaboration entre le Cgfr et les cantons et entre le Cgfr et l'armée fait l'objet de deux chapitres distincts (ch. 5.3 et 5.4). Concernant la première, il est important de souligner qu'il s'agit de l'évaluation du pilotage et de la mise en œuvre de la collaboration par la Confédération (AFD et Cgfr). Le pilotage de la collaboration par les cantons n'est pas pertinent dans le cadre de la présente étude.

5.3 Evaluation de la collaboration entre le Cgfr et les cantons

La responsabilité quant à la signature des conventions de collaboration avec les cantons revient aux régions gardes-frontière. Hormis la convention-type définie avec la CCDJP, le commandement Cgfr n'impose aucune contrainte à ces dernières. Cependant, il procède à l'examen du contenu et de la forme de chacune des conventions. Celles-ci sont signées par le directeur général des douanes. Globalement, les responsabilités sont pertinentes. Notons toutefois que les régions gardes-frontière disposent d'une marge de manœuvre très large, la Direction générale des douanes ou le commandement Cgfr leur imposant peu de contraintes sur le plan stratégique. La collaboration avec les cantons, plus précisément les objectifs et les indicateurs, sont contenus dans les contrats de prestation des régions gardes-frontière. On remarque cependant que, souvent, ces données font défaut dans les rapports sur les prestations.

Les conventions passées avec les cantons étudiés correspondent dans une large mesure à la convention-type. Elles régissent clairement les tâches transférées au Cgfr et accomplies par celui-ci en toute autonomie. En revanche, les règlements relatifs aux responsabilités et à la coordination sont formulés de façon relativement floue et, selon les propos de certains représentants cantonaux interrogés, ils sont équivoques⁶⁶. La coordination de la collaboration avec le Cgfr varie d'un canton à l'autre, de même que l'intensité de cette collaboration (ampleur des tâches transférées, nombre d'interventions communes; voir chap. A 7.2.2 de l'annexe).

Malgré ce constat et des critiques parfois virulentes de la part des cantons au sujet de la collaboration, les personnes interrogées de part et d'autre sont unanimes: la mise en œuvre de la collaboration – c'est-à-dire la collaboration au quotidien, sur le terrain – fonctionne. Elles indiquent que la présence renforcée de personnes en uniforme sert la sécurité intérieure. Quelques personnes interrogées dans les cantons et en particulier le Cgfr évoquent d'«importants effets de synergie». Cependant, ces effets ne sont décrits dans le détail ni chiffrés nulle part et aucune tentative n'a été entreprise en ce sens. Il ressort en outre de déclarations de personnes interrogées de part et d'autre que, globalement, les cantons profitent plus des prestations de la Confédération (du Cgfr) qu'inversement. De plus, les propos de différentes personnes ont fait apparaître que certains cantons utilisent aussi le soutien apporté par le

⁶⁶ Ainsi, selon certaines personnes interrogées, tous les acteurs n'entendent pas la même chose par «responsabilité de la conduite et de l'intervention» (art. 2 de la convention-type).

Cgfr pour combler les lacunes de leur sécurité dans leur domaine de compétences et/ou faire des économies de ressources en la matière.

Les déclarations de nombreux représentants cantonaux ne manquent pas de surprendre. Selon eux, en effet, le Cgfr propose volontiers ce soutien et serait prêt à assurer encore plus de tâches⁶⁷, bien que lui-même déplore une pénurie de ressources. De nombreuses personnes interrogées au sein des cantons et du DDPS sont d'avis que, du fait de Schengen et de la suppression des contrôles systématiques de personnes, le Cgfr n'accomplit plus certaines tâches et en cherche de nouvelles. Le Cgfr dément: d'une part, il ne cherche pas à obtenir de nouvelles tâches car, en dépit de la suppression des contrôles systématiques de personnes, Schengen a eu peu d'impact sur son travail, étant donné que les tâches douanières sont restées inchangées et que, avant même Schengen, près d'un tiers de ses contrôles étaient mobiles et à l'intérieur des frontières⁶⁸. D'autre part, le Cgfr indique qu'il n'assume pas des prestations spécifiques pour le compte des cantons mais traite, uniquement dans le cadre de l'exercice de ses tâches (notamment des tâches douanières) et par des effets de synergie, des tâches de moindre ampleur pour le compte de la police cantonale (infractions mineures). Il précise que les synergies permettent avant tout de gagner du temps: au lieu de devoir faire appel à la police, laquelle ne peut pas toujours intervenir rapidement, et de détenir les personnes durant ce temps d'attente, le Cgfr peut traiter ces cas lui-même.

L'argument du Cgfr, selon lequel il ne fournit pas des prestations aux cantons mais exerce certaines tâches pour les corps de police cantonale par des effets de synergie et dans le cadre de ses propres tâches, ne convainc pas complètement, car, conformément aux estimations des régions gardes-frontière, la charge de travail que représentent ces tâches est substantielle. Les personnes interrogées au sein des régions gardes-frontière estiment que, selon la région et le canton, 10–15 % voire 25–40 %⁶⁹ du temps de travail des gardes-frontière est consacré à la collaboration avec la police. On notera par ailleurs que les chiffres y relatifs (indicateurs) de 2008 n'étaient pas mentionnés dans la majorité des rapports sur les prestations des régions gardes-frontière. Enfin, il n'est pas compréhensible que, même pour une partie des prestations spéciales comme la vérification des véhicules et le recours à des spécialistes en documents, seules de simples estimations de la charge de travail⁷⁰ soient disponibles et que le Cgfr ne facture pas celles-ci. En effet, il ne s'agit pas ici d'effets de synergie mais de prestations qui sont demandées et planifiées et, par conséquent, peuvent

⁶⁷ Si le Cgfr cherchait effectivement à assumer de nouvelles tâches et si certains cantons exploitaient la situation pour faire des économies de coûts, il s'agirait d'une situation gagnant-gagnant. Ce contexte est facilité par le fait que les consignes politico-stratégiques sont rares et que le pilotage de ces coopérations est faible.

⁶⁸ Le commandement Cgfr indique qu'aujourd'hui, les contrôles du Cgfr ne sont pas plus mobiles qu'avant Schengen (soit près d'un tiers du total). Mais, il ressort des entretiens, en particulier avec des membres des régions gardes-frontière, que la part des contrôles mobiles a augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen.

⁶⁹ Le commandement Cgfr considère que ces chiffres sont trop élevés et explique une telle surestimation par la difficulté à distinguer parfois entre tâches douanières et tâches policières. Par exemple, l'arrestation d'un trafiquant de drogue constitue initialement une tâche douanière, puisque faire pénétrer de la drogue dans le pays constitue un acte répréhensible, tandis que la responsabilité en matière d'enquête relève de la police.

⁷⁰ Selon des estimations du commandement Cgfr, les spécialistes des vérifications de véhicules ont effectué 650 interventions en 2009 (7600 heures de travail) pour le compte des cantons. L'équipe spéciale – entre un et douze hommes – est intervenue neuf fois pour les cantons (env. 2500 heures de travail).

être relevées. Ces constatations donnent du Cgfr l’image d’un prestataire bon marché disposé à intervenir pour le compte des cantons. Un représentant cantonal a du reste souligné explicitement que le soutien apporté par d’autres cantons dans le cadre des concordats de police doit être indemnisé, tandis que le Cgfr intervient gratuitement. La grande majorité des personnes interrogées au sein des cantons précisent en outre que non seulement le Cgfr fournit volontiers ces prestations mais qu’il dispose aussi visiblement des ressources suffisantes pour cela.

Ces déclarations et conclusions viennent en partie contredire les propos du Cgfr sur la pénurie de ressources. Cette contradiction est accentuée par le fait que, ces dernières années, le Cgfr, en raison d’un effectif minimal garanti, a dû supprimer beaucoup moins d’emplois que la partie civile de l’AFD (voir ch. 2.2.1). Le DFF n’ignore pas cette problématique et a annoncé pour 2010 un bilan relatif au Cgfr depuis l’entrée en vigueur de l’accord de Schengen («Vue globale du Cgfr»). Il s’agit notamment d’étudier les effets de Schengen sur les activités du Cgfr et l’évolution de ce dernier. Le CPA a tenu compte de la décision du DFF et, du fait du rapport annoncé, il a renoncé à relever d’autres données sur la mise en œuvre de Schengen et les questions de ressources liées à cette mise en œuvre (charge de travail du Cgfr pour la collaboration/pour les prestations pour le compte des cantons).

Dans tous les cas, la collaboration entre le Cgfr et les cantons est préférable à une absence de coopération. Il semble toutefois évident que la présence dans le même espace de deux corps assumant des tâches qui se chevauchent, tout au moins en partie, rend possible les redondances ou les problèmes de délimitation.

Tableau 10

Evaluation de la collaboration entre le Cgfr et les cantons

Critères d’évaluation	Evaluation
Evaluation du pilotage de la collaboration <i>Répartition des rôles/responsabilités, degré de pilotage, efficacité du pilotage et surveillance de la collaboration</i>	La répartition des rôles et les responsabilités sont clairement réglementées. Toutefois, la Direction générale des douanes et le commandement Cgfr accordent aux régions gardes-frontière une marge de manœuvre relativement large pour la collaboration avec les cantons; dans ce domaine, le pilotage et la surveillance sont plutôt faibles. Bien que des indicateurs relatifs à la collaboration soient définis dans les contrats de prestation des régions gardes-frontière, ils ne figurent souvent pas dans les rapports des régions gardes-frontière sur les prestations.
Evaluation des conventions de collaboration <i>Contenu, clarté/transparence des réglementations relatives aux tâches et aux responsabilités</i>	La forme et le contenu des conventions de prestations passées entre le Cgfr et les cantons et que nous avons étudiées correspondent dans une large mesure à la convention-type. Les tâches qui sont attribuées au Cgfr et que celui-ci doit accomplir en toute autonomie y sont clairement réglementées. Quelques représentants cantonaux ont toutefois critiqué le manque de clarté de certaines réglementations relatives aux responsabilités et à la coordination.

Critères d'évaluation	Evaluation
Evaluation de la mise en œuvre de la collaboration <i>Coordination de la collaboration sur le terrain, intensité de la collaboration, fréquence des litiges relatifs aux compétences et des problèmes</i>	La coordination et l'intensité de la collaboration varient d'un canton à l'autre. Globalement toutefois, la collaboration sur le terrain fonctionne bien. L'approche à ce niveau est très pragmatique, des litiges en termes de responsabilités peuvent survenir de temps à autre.
Evaluation de la charge/des coûts et de l'utilité de la collaboration Redondances	Les effets de synergie ne peuvent être clairement mis en évidence, ils sont appréciés très diversement par les personnes interrogées, de même que la charge et les coûts de la collaboration. Les prestations ne sont pas indemnisées. Etant donné que deux acteurs différents exercent certaines tâches identiques sur le même espace, on ne peut exclure des redondances.

Globalement, on peut dire qu'actuellement, la collaboration entre le Cgfr et la police semble permettre certains effets de synergie et qu'elle devrait être plus performante que par le passé. Cela ne signifie toutefois pas que la solution actuelle représente la solution la plus efficace au problème ou à la tâche à accomplir. On déplore en particulier que les synergies évoquées et/ou la charge et l'utilité de la collaboration ne soient décrites dans le détail voire chiffrées nulle part.

Avec les conventions de collaboration, on a certes tenté d'améliorer les mécanismes de la collaboration dans le cadre des structures existantes, sans toutefois remettre en question ces structures. Or, celles-ci renferment probablement les problèmes les plus importants. En effet, selon des déclarations émises dans les entretiens, le Cgfr opère de plus en plus, pour l'exercice de ses tâches (tâches douanières et tâches de police de sécurité) à l'intérieur des frontières, donc sur le même espace que les corps de police cantonale. Outre le chevauchement géographique des domaines d'intervention et des personnes et objets recherchés (potentiels), les domaines d'activité des deux protagonistes se recoupent partiellement dans le domaine de la police de sécurité (voir l'exemple de la note de bas de page 69). Il en résulte des problèmes de délimitation et d'interfaces ainsi que des redondances, que l'on tente de résoudre par le biais de la collaboration. Or, cela ne résout pas le problème de fond des domaines d'intervention et d'activité qui se chevauchent ou, pour reprendre les propos de certains représentants cantonaux, le principe «une zone géographique/un chef/un mandat» n'est toujours pas respecté.

Le projet USIS visait à clarifier la répartition des tâches dans le domaine de la sécurité intérieure⁷¹. En raison des problèmes constatés dans le cadre de la présente étude (cela concerne également la collaboration entre le Cgfr et l'armée), on peut penser que cette clarification a échoué ou que la solution retenue n'est pas convaincante sous l'angle d'une réalisation efficace des tâches. On a plutôt l'impression que de nouvelles tâches ou des tâches dont la mise en œuvre a été modifiée ont été réparties au sein des structures existantes (des corps de sécurité distincts avec des domaines d'activités se chevauchant). Par conséquent, le principe selon lequel les structures doivent s'adapter aux tâches à résoudre, et non inversement, n'est pas respecté.

⁷¹ Concernant USIS, voir ch. 3.3

5.4

Evaluation de la collaboration entre le Cgfr et l'armée

Globalement, on peut considérer que le pilotage et la mise en œuvre de la collaboration entre l'armée et le Cgfr dans le cadre de LITHOS et du projet pilote d'aide apportée par des militaires en service long sont adéquats. A l'échelon de l'administration, la collaboration est dirigée par l'Etat-major de conduite de l'armée et le Cgfr. Le pilotage et la collaboration sont jugés positivement par les responsables des deux parties. Les responsables au sein de l'armée et du Cgfr se réunissent à intervalles réguliers et la collaboration fait l'objet de comptes rendus périodiques. Le principal point critique de la collaboration concerne les dispositions normatives relatives à LITHOS, lesquelles ne régissent pas de façon suffisamment claire les compétences décisionnelles et l'ampleur du soutien ou sont interprétées différemment par l'armée et le Cgfr (voir ch. 3.3).

L'évaluation de l'utilité de la collaboration entre le Cgfr et la Séc mil dans le cadre de LITHOS est mitigée, personne n'est réellement satisfait de cette solution. D'un côté, les engagements représentent une charge importante pour l'armée, en particulier pour la Séc mil, et requièrent de nombreuses ressources humaines; de l'autre côté, le Cgfr souligne que les spécialistes de la Séc mil sont d'une grande aide mais que, en raison de leur formation et de leurs missions d'intervention de courte durée, ils ne peuvent être affectés qu'à un domaine d'activité restreint. Mais le Cgfr précise qu'au vu de la situation actuelle, il a un besoin urgent de ce soutien. Globalement, la collaboration ne représente pas la meilleure solution et ne peut être considérée comme efficace et adéquate. Le Cgfr mentionne clairement qu'à ses yeux, la meilleure solution consisterait en une augmentation de son effectif. L'armée ne conteste pas cette réclamation, mais le DDPS exclut tout transfert de postes de la Séc mil vers le Cgfr. Par ailleurs, la demande de postes supplémentaires du Cgfr doit être considérée avec recul au regard des critiques rapportées au ch. 5.3, selon lesquelles le Cgfr assume de plus en plus de tâches policières pour le compte des cantons (ce qui a également été suggéré par des représentants de l'armée).

L'évaluation du projet pilote Militaires en service long n'est pas complètement positive elle non plus. Certes, le projet pilote n'occasionne pas de gros frais – l'armée verse aux militaires en service long le solde habituel et le Cgfr assure la formation des militaires en même temps que celle de ses aspirants – mais son utilité semble être réduite. En tous les cas, elle n'est pas aussi importante que ce que l'on en attendait: contrairement à ce qu'avait espéré l'armée, l'affectation de militaires en service long n'a pas permis de décharger les spécialistes de la Séc mil et le potentiel de recrutement du Cgfr n'est pas aussi important qu'espéré au départ. Malgré cela, le projet pilote est globalement positif aux yeux des deux parties et doit, conformément au rapport final y relatif⁷², être poursuivi et amélioré jusqu'en 2012 dans le même esprit que l'arrêté fédéral concernant le renforcement du Cgfr par l'armée. Le CPA ne peut comprendre pourquoi l'appréciation globale est positive⁷³ pour les personnes interrogées et dans le rapport correspondant (évaluation), alors que les objectifs n'ont pas été atteints.

⁷² EM cond A 2009

⁷³ EM cond A 2009, p. 6, on peut lire en substance: «Globalement, le projet Militaires en service long Cgfr peut être considéré comme positif. [...] L'objectif initial consistant à essayer de décharger la Sécurité militaire n'a pas encore été atteint.»

Evaluation de la collaboration entre le Cgfr et l'armée

Critères d'évaluation	Evaluation
Evaluation du pilotage de la collaboration <i>Répartition des rôles/responsabilités, degré de pilotage, efficacité du pilotage et surveillance de la collaboration</i>	La répartition des rôles et les responsabilités sont claires. Une exception: les compétences décisionnelles ne sont pas définies clairement dans l'arrêté fédéral concernant le renforcement du Cgfr par l'armée, ce qui a engendré des conflits. Le pilotage de la collaboration à l'échelon de l'administration, par l'Etat-major de conduite de l'armée et le Cgfr, ainsi que le compte rendu annuel à l'intention du chef de l'armée et du directeur général des douanes sont considérés comme adéquats.
Evaluation des conventions de collaboration <i>Contenu, clarté/transparence des réglementations relatives aux tâches et aux responsabilités</i>	Les tâches et responsabilités pour la mise en œuvre de la collaboration sur le terrain sont clairement réglementées dans l'accord-cadre et les contrats de prestations. Seules les réglementations relatives à la compétence décisionnelle sont floues dans l'arrêté fédéral concernant le renforcement du Cgfr par l'armée et le message correspondant.
Evaluation de la mise en œuvre de la collaboration <i>Coordination de la collaboration sur le terrain, intensité de la collaboration, fréquence des litiges relatifs aux compétences et des problèmes</i>	La collaboration est coordonnée avec adéquation à tous les échelons et elle est intensive. Pour la collaboration sur le terrain, les spécialistes de la Séc mil sont subordonnés au Cgfr. Par conséquent, les litiges concernant les compétences sont mineurs. Il en va de même pour les militaires en service long.
Evaluation de la charge/des coûts et de l'utilité de la collaboration Redondances	Le soutien apporté par l'armée au Cgfr est un engagement subsidiaire. Par conséquent, l'armée prend à sa charge la majeure partie des coûts tandis que le Cgfr profite davantage de ce dispositif. Globalement, le soutien apporté par l'armée au Cgfr dans le cadre de LITHOS n'est que la deuxième meilleure solution et n'est pas performant sur le long terme. De même, l'utilité du projet pilote Militaires en service long n'est pas aussi importante qu'attendue.

A la différence de la collaboration entre le Cgfr et les cantons, la collaboration entre le Cgfr et l'armée suscite moins de controverses. Globalement, l'armée et le Cgfr sont d'accord pour dire que le soutien est adéquat sans représenter toutefois la meilleure des solutions. En effet, les membres de l'armée ne peuvent apporter leur soutien aux gardes-frontière dans tous les domaines d'activité et, globalement, la collaboration n'est pas performante. Le Cgfr insiste cependant sur le fait que les prestations de soutien de l'armée lui sont absolument nécessaires tant que des moyens supplémentaires ne lui sont pas alloués. Au vu des ressources que le Cgfr consacre à la collaboration avec les cantons (voir ch. 5.3), cette argumentation ne convainc toutefois pas. L'AFD et le Cgfr avancent l'argument, selon lequel les 100 spécialistes de la Séc mil (50 depuis début 2010) représentent un soutien indispensable au Cgfr, mais, globalement, le nombre de spécialistes de la Séc mil semble avoir peu de poids par rapport à l'effectif du Cgfr (près de 2000 personnes).

A cela s'ajoute la problématique des responsabilités non définies dans le domaine de la sécurité intérieure. Si le Cgfr est soutenu par des membres de l'armée pour

l'accomplissement de tâches qu'il exerce pour le compte des cantons, les limites des domaines d'activité de chacun des organes de sécurité s'estompent de plus en plus. Bien que les spécialistes de la Séc mil soient clairement subordonnés au Cgfr, les citoyens ont de plus en plus de difficultés à savoir quel organe de sécurité exerce quelles tâches ou dispose de quelles compétences.

6 Conclusion

Le présent chapitre est une synthèse des principaux enseignements de l'évaluation pour les trois domaines étudiés et il apporte des réponses aux questions soulevées. Un bilan est proposé au ch. 6.4.

6.1 Dispositions normatives

Les dispositions normatives sur lesquelles se base l'AFD sont-elles claires et adéquates?

Globalement, on peut considérer que les dispositions normatives (loi sur les douanes, actes normatifs ne relevant pas de la législation douanière, arrêtés fédéraux relatifs à Schengen et à l'engagement de l'armée pour le renforcement du Cgfr) sont pertinentes, hormis trois exceptions. La première et principale exception concerne les paragraphes de la loi sur les douanes qui régissent les compétences de l'AFD en matière de police de sécurité. Les cantons les critiquent pour leur manque de clarté et leur formulation trop floue. Par ailleurs, leur constitutionnalité est mise en cause par les théoriciens du droit. De plus, on constate des incohérences car, l'AFD, plus précisément le Cgfr, et les organes cantonaux disposent de compétences différentes pour l'accomplissement des mêmes tâches. L'arrêté fédéral relatif à l'accord de Schengen, dans lequel le Parlement garantit un effectif minimal pour le Cgfr, constitue la deuxième exception: la détermination de l'effectif de l'unité d'un office fédéral n'est pas adaptée à l'échelon et n'est pas sans conséquences pour le pilotage de l'AFD (voir plus bas). Enfin, le troisième cas dans lequel les dispositions légales manquent de clarté concerne les dispositions régissant le soutien apporté au Cgfr par l'armée (LITHOS). A ce sujet, les personnes interrogées sont unanimes de part et d'autre: l'arrêté fédéral concernant le renforcement du Cgfr par l'armée et le message y afférent peuvent être interprétés de différentes manières. Les différentes interprétations ont été mises en évidence en 2009, lorsque l'ampleur des renforts humains apportés au Cgfr par l'armée a été contestée.

6.2 Pilotage

Il s'agit ici de présenter les principaux enseignements de l'étude relatifs au pilotage stratégique de l'AFD puis ceux du pilotage opérationnel.

Que penser du pilotage stratégique et de la surveillance de l'AFD?

La présente étude a montré que l'AFD utilise son propre modèle de pilotage, dont les instruments et processus s'inspirent de la gestion administrative axée sur les prestations et les résultats. L'arsenal d'instruments peut être considéré comme

exhaustif et les personnes interrogées au sein de l'AFD le jugent pertinent. De même, les mandats de prestations de chaque domaine et les comptes rendus sont intelligibles et cohérents pour l'essentiel.

Du fait de la structure d'organisation de l'AFD, qui a évolué au fil du temps et est difficilement compréhensible aujourd'hui, les cycles de pilotage des deux domaines se situent à des niveaux hiérarchiques différents. Ainsi, le mandat de prestations pour la partie civile est élaboré par un groupe de pilotage situé au-dessus des divisions, tandis que celui du Cgfr est élaboré par le commandement Cgfr, qui est une division de l'AFD.

La principale critique concernant le cycle de pilotage porte sur l'absence de lien entre les tâches et les finances. En d'autres termes, les ressources ne peuvent être attribuées aux tâches ou aux produits des mandats de prestation. Seules les ressources humaines sont réparties en fonction des unités d'organisation. Par conséquent, le principe selon lequel les prestations et tâches mais aussi les ressources requises sont définies dans un mandat de prestations n'est pas appliqué dans les deux domaines. Etant donné que les produits définis dans le mandat de prestations ne recouvrent pas les processus (un dédouanement à la frontière concerne plusieurs produits du mandat de prestations, par exemple), une coordination est quasiment impossible à réaliser et à utiliser pour le pilotage des ressources.

L'absence de lien entre les tâches et les finances se retrouve dans les comptes rendus. Les décideurs au niveau du département et de l'AFD ne savent pas combien coûte la réalisation d'une tâche ni à quel point la charge influe sur le degré de réalisation. Des informations importantes pour le pilotage font défaut et la réalisation des objectifs aux niveaux stratégique et opérationnel ne se répercute pas sur les objectifs de l'année suivante ni sur l'affectation des ressources. Au sein de l'AFD, une condition essentielle pour un pilotage axé sur les prestations et les résultats n'est donc pas remplie et le pilotage stratégique demeure fortement axé sur les ressources.

Un problème est également constaté en ce qui concerne les analyses des risques: bien que, aux yeux de nombreuses personnes interrogées, la situation en matière de risques et les évaluations de la situation constituent un instrument très important et soient beaucoup utilisées, notamment par les échelons opérationnels inférieurs (arrondissements de douane et régions gardes-frontière), elles ne sont pas clairement coordonnées avec les autres instruments de pilotage. Au niveau stratégique, les analyses des risques ne sont pas utilisées pour classer les tâches et les objectifs par ordre de priorité ou pour affecter des ressources; de même, elles ne sont pas coordonnées avec les comptes rendus.

Deux enseignements peuvent être tirés de l'évaluation du pilotage stratégique de l'AFD par l'échelon supérieur (Parlement et département). Primo, le pilotage stratégique de l'AFD par le département peut être considéré comme relativement faible. Les mandats de prestation élaborés sont certes examinés à l'échelon du département, mais ce dernier n'y apporte aucune modification. Son pilotage n'est pas effectué par le biais des mandats de prestation mais essentiellement par celui de la répartition des ressources. Ainsi, les demandes de ressources rejetées faites par l'AFD en raison de nouvelles tâches n'ont pas pour effet une adaptation du mandat de prestation.

Secundo, à l'instar du département, le Parlement pilote l'AFD principalement par le biais des ressources. En déterminant l'effectif minimal du Cgfr dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen, le Parlement a considérablement limité les possibilités de pilotage du département et du directeur général des douanes. Cet arrêté a des conséquen-

ces allant jusqu'au domaine opérationnel et a eu pour effet que la partie civile a dû supprimer beaucoup plus d'emplois que le Cgfr dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire. La détermination, par le Parlement, des effectifs du service d'une unité fédérale n'est pas conforme au système du point de vue de la NGP et représente un sur-pilotage dont les conséquences sont importantes. On est toutefois en droit de se demander comment le Parlement et le département pourraient effectuer un pilotage axé sur les résultats si, manifestement, d'importantes informations pertinentes pour le pilotage ne sont pas disponibles faute de lien entre les prestations et les tâches. De plus, contrairement aux offices GMEB, les mandats de prestation de l'AFD ne sont pas débattus au sein du Conseil fédéral et des commissions parlementaires compétentes, mais octroyés par le chef du département. Le Parlement ne peut donc guère influencer sur leur contenu.

La détermination d'un effectif minimal pour le Cgfr dans le cadre d'une loi formelle n'est pas non plus adaptée à l'échelon dans les modèles classiques de pilotage. Elle doit toutefois être considérée dans le contexte de l'époque dans laquelle elle a été fixée, à savoir, lorsque le Parlement a voulu, en raison du référendum qui s'annonçait alors, éviter d'exposer à des mesures d'économies à court terme l'accomplissement de tâches de sécurité et de protection des frontières.

Quel jugement porter sur la planification des tâches et des ressources ainsi que sur le pilotage et le contrôle de gestion au sein de l'AFD et de ses deux domaines (pilotage opérationnel)?

Les personnes interrogées considèrent que la conception des instruments du pilotage opérationnel est bonne et adéquate. Les personnes interrogées au sein des arrondissements de douane et des régions gardes-frontière déclarent que la situation en matière de risques et l'évaluation de la situation constituent le principal instrument pour leur travail. Les arrondissements et les régions disposent par ailleurs de contrats de prestations qui définissent les tâches et objectifs essentiels. Pour l'accomplissement de ces tâches, ils jouissent d'une marge de manœuvre relativement large, étant donné que la Direction générale des douanes et le commandement leur imposent peu de contraintes en termes de contenu.

Le pilotage des ressources humaines, plus précisément la répartition du budget correspondant sur les deux domaines de l'AFD, est déjà défini du fait de la détermination d'un effectif minimal pour le Cgfr. A ce niveau et dans un contexte de réduction générale des postes, il n'existe aucune marge de manœuvre. Bien que les critères d'affectation du personnel aux arrondissements de douane ou aux régions gardes-frontière manquent de transparence aux yeux des personnes interrogées, ces dernières sont satisfaites de la répartition du personnel. Cela s'explique notamment par le fait qu'au fil des ans, les transferts de personnel ne sont que marginaux. Dans le cas du Cgfr, dont les effectifs ont été fixés dans le cadre du projet «Innova», on ne peut toutefois comprendre pourquoi cette répartition n'a toujours pas fait l'objet d'un examen de fond au regard de nouvelles évolutions telles que Schengen.

L'affectation des autres ressources (crédits d'équipement et d'exploitation) se fait de façon très centralisée tant pour la partie civile que pour le Cgfr. Cette approche est pertinente, car elle permet de classer les projets par ordre de priorité à l'échelon national. Cependant, et c'est plus problématique, les critères d'affectation des crédits d'équipement et d'exploitation sur les deux domaines puis sur les arrondissements de douane et les régions gardes-frontière ne sont pas transparents. De plus, on ne sait

pas dans quelles proportions certains biens d'équipement et investissements sont attribués à la partie civile et/ou au Cgfr pour l'accomplissement des tâches.

6.3 Collaboration du Cgfr avec des partenaires externes

Que penser de la collaboration entre l'AFD – en particulier le Cgfr – avec ses partenaires externes (cantons et armée)?

La majorité des personnes interrogées considèrent que la collaboration du Cgfr avec les cantons et l'armée est pertinente. De plus, on constate que la collaboration sur le terrain fonctionne. De même, il est plausible que celle-ci permette d'exploiter certaines synergies dans le domaine de la sécurité intérieure.

Mais il est également ressorti de notre étude que, dans le domaine de la sécurité intérieure et en dépit d'USIS, la répartition des tâches et des compétences manque encore de clarté, en particulier pour la collaboration entre les cantons et le Cgfr. Outre la question de la clarté, la pertinence de ces structures est remise en question. La majorité des représentants cantonaux interrogés sont d'avis qu'aujourd'hui, le Cgfr exerce et veut exercer de nombreuses tâches dans le domaine policier. Il est donc évident que quelques cantons y recourent (peuvent y recourir) pour compenser le manque de ressources dans leur propre domaine de compétence ou pour faire des économies. De son côté, le Cgfr indique qu'il n'est pas à la recherche de nouvelles tâches et qu'il fournit pour le compte des cantons des prestations qui ne sont pas clairement délimitables. Il souligne qu'il continue de donner la priorité aux tâches qui sont les siennes (notamment les tâches douanières) et qu'il traite des tâches de moindre ampleur pour le compte de la police (infractions mineures) uniquement lorsque les synergies avec ses propres tâches sont évidentes. Cet argument n'est pas convaincant pour tous les domaines, en particulier pour les nombreuses prestations spéciales que le Cgfr fournit gratuitement pour le compte des cantons. De plus, selon les estimations des régions gardes-frontière, la collaboration avec la police représente une charge de travail relativement élevée. Toutes ces constatations viennent quelque peu contredire les propos du Cgfr sur une pénurie de ressources.

Le cœur du problème réside dans le fait que, manifestement, les domaines de compétence et, parfois, de tâches, du Cgfr et de la police se chevauchent dans la mise en œuvre concrète. Il en résulte donc des problèmes de délimitation et d'interface ainsi que des redondances. Les conventions de collaboration permettent certes de réduire en partie ces problèmes et d'accroître l'efficacité de la collaboration, mais les chevauchements ne disparaissent pas. Pour qu'ils disparaissent, il faudrait probablement redéfinir les mandats ou, mieux encore, adapter les structures existantes en appliquant le principe «une zone géographique/un chef/un mandat». Tant que cela ne sera pas clarifié, il ne sera pas judicieux de se pencher sur la question des effectifs.

La discussion sur les tâches des différents acteurs dans le domaine de la sécurité intérieure ne concerne pas uniquement le Cgfr et les corps de police des cantons, mais également l'armée et d'autres acteurs. De même, différentes personnes interrogées au sein de l'armée sont d'avis que, dans le domaine de la sécurité intérieure, la collaboration mais aussi une délimitation plus claire des compétences sont nécessaires.

L'AFD évolue dans un environnement dynamique et a dû résoudre des tâches exigeantes ces dernières années. Il lui a fallu gérer la mise en œuvre des règles relatives à Schengen. De plus, outre la loi sur les douanes, elle est chargée de l'exécution d'ordonnances émanant de plus de 150 actes législatifs et se voit confier régulièrement de nouvelles tâches. Dans le même temps, d'importantes réductions de personnel ont dû être effectuées. Cela a eu pour effet des restructurations au sein de l'AFD et le Cgfr s'est entièrement réorganisé dans le cadre du projet «Innova». Le mérite de l'AFD est d'être venue à bout de tout cela en évitant les frictions importantes. Cela atteste de la bonne gestion de l'AFD et du Cgfr.

La présente étude était consacrée au pilotage stratégique par le département et à la gestion des tâches et des ressources par l'AFD. Sur le plan de la conception, l'AFD dispose d'un arsenal d'instruments exhaustif. Elle opère une distinction entre la conception du niveau stratégique et celle du niveau opérationnel et est appropriée pour un pilotage axé sur les principes de la NGP. De plus, pour tout son domaine d'activité, l'AFD a formulé des mandats et des contrats de prestations à l'échelon national. La conception des instruments ainsi que les mandats et les contrats de prestations sont représentés de façon intelligible. Autre point positif: le Cgfr s'efforce de soutenir les cantons en fonction des besoins pour la sauvegarde de la sécurité intérieure et de mieux exploiter de possibles synergies. Mais l'étude a également mis au jour des points faibles du pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD. Trois problèmes principaux se dégagent:

- Un élément absolument central pour un pilotage axé sur les prestations et les résultats fait défaut dans le modèle de pilotage de l'AFD: les tâches et les ressources ne sont reliées entre elles ni à l'échelon opérationnel ni à l'échelon stratégique. Ce lien n'apparaît ni dans les mandats et contrats de prestations ni dans les instruments de compte rendu correspondants. Par conséquent, on ne sait pas quelles ressources sont (doivent être) utilisées pour quelles tâches ni quel est le lien entre les charges et les résultats enregistrés⁷⁴. L'information centrale permettant un pilotage axé sur les résultats fait donc défaut à tous les échelons (office, département, Parlement). De plus, les directives contenues dans les mandats et contrats de prestations ne sont pas classées par ordre de priorité et ne sont pas reliées de façon compréhensible aux analyses des risques. Au lieu d'être effectuée au niveau stratégique, la définition de priorités se fait aux échelons opérationnels inférieurs et incombe aux personnes affectées à la frontière. Globalement, le pilotage tant stratégique qu'opérationnel semble être un pilotage classique axé sur les ressources relevant de la NGP.
- Mais l'évaluation a aussi révélé que la marge de manœuvre effective pour le pilotage de l'AFD est largement restreinte. La raison pour cela réside dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen, dans lequel le Parlement a défini un effectif minimal du Cgfr. Cette décision du Parlement a eu pour effet que, dans le cadre des programmes d'allègement, la partie civile a dû supprimer des postes d'une manière disproportionnée comparé au Cgfr. La détermination des

⁷⁴ Lorsque l'AFD avance qu'il est impossible d'affecter les ressources aux produits, car, pour un dédouanement à la frontière p. ex., on travaille toujours pour les produits les plus divers, le problème réside manifestement dans la définition des produits, lesquels ne recouvrent pas les processus à la frontière.

effectifs d'une division d'un office par le Parlement a une forte incidence sur le pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD. La décision du Parlement est donc en contradiction avec les principes de la gestion administrative axée sur les résultats et constitue un sur-pilotage.

- Par ailleurs, il est ressorti de l'évaluation que des clarifications sont nécessaires à différents égards en ce qui concerne la collaboration entre les cantons et le Cgfr. On constate que l'AFD soutient de plus en plus les cantons pour des tâches qui relèvent clairement du domaine de compétence de ceux-ci, sans exiger pour cela d'indemnités couvrant ses frais. Faut de données pertinentes, la charge que cela représente ne peut être chiffrée. Toutefois, selon les estimations des personnes interrogées, cette charge n'est pas négligeable. Cela vient quelque peu contredire le manque supposé de ressources humaines. Cependant, une autre constatation est plus importante: les tâches et compétences dans le domaine de la sécurité intérieure ne sont pas encore clarifiées. Se pose la question de savoir si les structures existantes sont encore pertinentes. Dans le contexte actuel, la distinction opérée dans la Constitution, selon laquelle la Confédération est compétente pour la sécurité des frontières et les cantons sont responsables de la sécurité intérieure, est de plus en plus difficile à mettre en œuvre, car les activités d'exécution correspondantes concernent souvent le même objet au même endroit. Aujourd'hui, des corps de police distincts ont des domaines d'activité et d'intervention qui se chevauchent et sont coordonnés par le biais de conventions de collaboration. Cette pratique est bien sûr plus efficace que l'absence de toute collaboration. Cependant, dans l'optique d'un accomplissement des tâches le plus efficace possible, la question d'un examen de fond des compétences, lequel tiendrait compte des problèmes réels, se pose. Tant qu'aucune clarification n'aura été effectuée ou, tout au moins, tant qu'aucune information plus précise sur la charge et les coûts de la collaboration actuelle ne sera disponible, il ne sera pas judicieux de soulever la question des effectifs des différentes organisations.

Bibliographie

Ouvrages

- Brühlmeier, Daniel/Haldemann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 2001, Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Berne: UTB.
- Knoepfel, Peter, 1995, Le «New Public Management», est-ce la panacée, in: *Revue de science politique* 4/1, p. 130–138.
- Leuenberger, Doris, 2005, FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung, in: Lienhard, Andreas (éd.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Berne: Haupt, p. 25–34.
- Mastronardi, Philippe, 2005, Konzeptionelle Erkenntnisse zur politischen Steuerung mit WOV, in: Lienhard, Andreas (éd.), 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Berne: Haupt, p. 113–119.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2003, New Public Management. Berne: Haupt (2^e éd. remaniée)
- Schedler, Kuno, 1996, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell: Fallstudie Schweiz. Berne: Paul Haupt (2^e éd.)
- Schmidt, Nicolas, 2008, New Public Management im Parlament: Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen. Zurich: Rüegger Verlag.
- Schweizer, Rainer J./Mohler, Markus, 2009, Die polizeilichen Ausgleichsmassnahmen des Bundes und der Kantone nach dem Wegfall der Personenkontrollen an der Landesgrenze in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hg.), Schengen in der Praxis: Erfahrungen und Ausblick. Zurich: Dike, p. 111–132.
- Zürcher, Markus, 1999, Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes New Public Management: Über Produkte, Indikatoren und die Wirksamkeit, in: *LeGes* 10/2, p. 105–134.

Documents

- DFF, 2009a, Note de service pour M. le CF Hans-Rudolf Merz concernant le «Mandat de prestations 2009–2012 pour le domaine civil de l'administration des douanes» (Secrétariat général DFF, 30.10.2009)
- DFF, 2009b, Le Conseil fédéral fixe les paramètres du programme de consolidation 2011 à 2013 (communiqué de presse du 04.11.2009). <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17300.pdf> (état: 12.01.2010).
- CDF, 2006, Eidg. Zollverwaltung: Umsetzung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarungen.
- CDF, 2007, Audit transversal du pilotage des unités administratives GMEB par les départements (rapport disponible en allemand).

AFF, 2007, Instructions Mandats de prestations 2012–2015. http://www.flag.ad-in.ch/d/dokumentation/downloads/dienstleistungen/leitfaden/leistungsauftrag/Wegleitung_la_d.pdf (état: 09.10.2009)

AFF, 2009, Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire. Evaluation et suite de la procédure (rapport d'évaluation GMEB 2009).

AFD, 2005, Commandement Corps des gardes-frontière: Projekt Innova des GWK, Detailkonzept (Bericht vom 10.01.2005).

AFD, 2006a, Projekt FIRE III/TP NRM: Bericht Konzept (Version 0.6).

AFD, 2006b, Projekt FIRE III, Teilprojekt NRM, Präsentation Kosten- und Leistungsrechnung (KLR): Direktionsrapport.

AFD, 2007, Mandat für die Steuerungsgruppe Leistungsauftrag/Leistungsvereinbarung im Zivilbereich der Zollverwaltung..

AFD, 2008a, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 4/2008 vom 27./28. November 2008 in Bern.

AFD, 2008b, Protokoll 35. Sitzung der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich (04.04.2008).

AFD, 2008c, Protokoll 38. Sitzung der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich (02.12.2008).

AFD, 2008d, Zielsetzungen der EZV für die nächsten zwei Jahre (Stand September 2008).

AFD, 2008e, Personalkostensteuerung EFD, EP 03 und AVP (EP 04): Gesamtschau (13.11.2008).

AFD, 2008f, Personalkostensteuerung EFD, EP 03 und AVP (EP 04): Auswirkungen auf Stellenbestand EZV (27.11.2008).

AFD, 2008g, Brief an die Generalsekretärin des EFD: Schlussbilanz der diversen Entlastungsprogramme zu Ihrer Kenntnis (08.12.2008).

AFD, 2008h, Notiz an Herr Bundesrat Merz betreffend Stellenbestände in der Eidg. Zollverwaltung; sachlich begründete personelle Einzelbegehren, inkl. Beilagen (17.12.2008).

AFD, 2009a, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 1/2009 vom 25./26. Februar 2009 in Bern.

AFD, 2009b, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 2/2009 vom 28./29. Mai 2009 in Bern.

AFD, 2009c, Protokoll Geschäftsleitungssitzungen EZV 3/2009 vom 26./27. Mai 2009 in Romanshorn.

AFD, 2009d, Protokoll 40. Sitzung der Steuerungsgruppe LA-LV Zivilbereich (15.06.2009).

AFD, 2009e, Protokoll der Sitzung Plattform KKJPD-EZV vom 30. September 2009.

AFD, 2009f, Grundprinzip der Personalkostenplanung (Abteilung Personal, 19.10.2009).

AFD, 2009g, Kreiszahlen: Excel-Sheet (17.11.2009).

EM cond A/AFD, 2009, Einsatzbericht über die Zusammenarbeit FST A – Kdo GWK vom 01.01.08 bis 15.11.08 (16.02.2009).

AM cond A, 2009a, Schlussbericht Pilotprojekt DD GWK, Bericht der Fachgruppe «Pilotversuch DD GWK» 2006–2009.

EM cond A, 2009b, Brief an den Kommandanten Grenzwachtkorps über die Leistungen der Armee ab 2010 zugunsten des GWK im Rahmen von LITHOS (13.08.2009).

CCDJP/AFD, 2006a, Bericht über die künftige Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung.

CCDJP/AFD, 2006b, Mise en œuvre de Schengen dans la zone frontalière: accord sur la répartition des tâches entre la police et le Corps des gardes-frontière (communiqué de presse du 06.04.2006).

Mandats de prestations de l'AFD

AFD, 2008, Mandat de prestations pour la partie civile de l'Administration fédérale des douanes 2009–2012.

AFD, 2009, Situation en matière de risques pour le mandat de prestations pour la partie civile 2009–2012.

AFD, 2004, Mandat de prestations pour la partie civile de l'Administration fédérale des douanes 2005–2008

AFD, 2009, Mandat de prestations Corps des gardes frontière 2010–2012.

AFD, 2007, Mandat de prestations Corps des gardes frontière 2008–2011.

AGD, 2003, Mandat de prestations du Corps des gardes frontière pour les années 2004 à 2007.

Comptes rendus sur les mandats de prestation

AFD, 2009, Rapport annuel 2009 concernant le mandat de prestation (MP) 2009–2012 pour la partie civile de l'administration des douanes.

AFD, 2009, Rapport d'activité – Mandat de prestations 2005–2008 de la partie civile de l'Administration fédérale des douanes et contrats de prestations 2008.

AFD 2009, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Leistungsbericht 2008.

AFD, 2008, Rapport sur les résultats et les prestations 2005–2007 concernant le mandat de prestations (MP) de la partie civile de l'administration des douanes.

AFD, 2008, Reporting pour l'année 2007 (rapport d'activité) concernant le mandat de prestations (MP) pour la partie civile de l'administration des douanes.

AFD, 2008, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Reporting 2007.

AFD, 2007, Rapport annuel 2006 concernant le mandat de prestations (MP) pour la partie civile de l'administration des douanes.

AFD, 2007, Reporting pour l'année 2006 (rapport d'activité) concernant le mandat de prestations (MP) pour la partie civile de l'administration des douanes.

AFD, 2007, Sondages concernant le mandat de prestations 2005–2008 pour la partie civile de l'administration des douanes.

AFD, 2007, Leistungsauftrag Grenzwachtkorps – Standortbestimmung und Lagebericht 2006.

Accords de prestations de la partie civile

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den I. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den II. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den III. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für den IV. Zollkreis der Eidg. Zollverwaltung.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Betrieb der OZD.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Recht und Abgaben der OZD.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung 2009 für die Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik der OZD.

Comptes rendus sur les accords de prestations de la partie civile

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Recht und Abgaben.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zu den LV der Kreise I–IV.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Recht und Abgaben.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Edelmetallkontrolle.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik.

AFD, 2008, Reporting Jahr 2007 (Leistungsbericht) zu den LV der Kreise I–IV.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Betrieb, Edelmetallkontrolle.

AFD, 2009, Reporting Jahr 2008 (Leistungsbericht) zur LV der Hauptabteilung Zolltarif und Aussenhandelsstatistik.

Accords de prestations du Cgfr

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion I (BS/BL/SO/BE) 2009.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion II (SH/TG) 2009.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung Grenzwachregion III 2009.

AFD, 2009, Convenzione sulle prestazioni regione gcfr IV (TI) 2009.

AFD, 2009, Contrat de prestations Région gardes-frontière V (VS/VD) 2009.

AFD, 2008, Contrat de prestations Région gardes-frontière VI (GE) 2009.

AFD, 2008, Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion VII (AG/ZH) 2009.

AFD, 2009, Contrat de prestations Région gardes-frontière VIII (JU/NE) 2009.

Comptes rendus sur les accords de prestations du Cgfr

AFD, 2009, Reporting zur LV und zum Umfeld 2008 Gzw Reg I.

AFD, 2009, Berichterstattung Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion II (SH/TG) 2008.

AFD, 2009, Berichterstattung Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion III (SG/GR/FL) 2008.

AFD, 2009, Rapporto Convenzione sulle prestazioni regione gcfr IV (TI) 2008.

EZV, 2009, Rapport Contrat de prestations Région gardes-frontière V (VS/VD) 2008.

AFD, 2009, Rapport Contrat de prestations Région gardes-frontière VI (GE) 2008.

AFD, 2009, Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung für die Grenzwachregion VII (AG/ZH) 2008.

AFD, 2009, Rapport annuel, Compte rendu du contrat de prestations 2008 Cgfr VIII.

Conventions avec les cantons

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Aargau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Aargau und dem Grenzwachkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung (non daté).

Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Basel-Stadt und dem Grenzwachkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 23. August 2007.

Accord entre la République et canton de Genève, représenté par le département des Institutions (DI), et la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral des finances (DFF), sur la collaboration entre la police genevoise et le Corps des gardes-frontière (Cgfr), respectivement l'Administration fédérale des douanes (EFD) du 29 août 2008.

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton St. Gallen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei St. Gallen und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 6. Juni 2008.

Convenzione di collaborazione polizia cantonale ticinese/corpo delle guardie di confine IV (Cgcf IV) (ohne Datum).

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Thurgau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Thurgau und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 1. April 2009.

Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Zürich und dem Grenzwachtkorps (GWK) (gemeinsamer Dienstbefehl vom 1. März 2008).

Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Bern, vertreten durch die Polizei- und Militärdirektion, und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement, über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Bern und dem Grenzwachtkorps bzw. der Eidgenössischen Zollverwaltung vom 23. April 2008.

Conventions DFF/AFD/Cgfr-DDPS/Armée

Accord-cadre du 31 mars 2008 entre le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), représenté par le chef de l'armée le commandant de corps Roland Nef, et le Département fédéral des finances (DFF), représenté par le directeur général des douanes Monsieur Rudolf Dietrich, sur les prestations de l'armée en faveur du Cgfr dans le cadre de LITHOS.

Accord de prestations du 30 mai 2008 entre l'Etat-major de conduite de l'armée et le commandement Cgfr sur l'engagement de membres de la Séc mil auprès du Cgfr.

Leistungsvereinbarung zwischen dem Führungsstab der Armee und dem Kommando Grenzwachtkorps über die Ausbildung und den Einsatz von Durchdienern im Rahmen eines Pilotprojekts zu Gunsten der Grenzwachtkorps vom 17. September 2007.

Liste des personnes interrogées

Département fédéral des finances

Secrétariat général

Albertin Jean-Claude	Conseiller spécialisé, secrétariat général DFF
Hänni Silvio	Responsable secteur Ressources, secrétariat général DFF
Meyerhans Sarasin Elisabeth	Secrétaire générale DFF
Simon Ansgar	Conseiller spécialisé, secrétariat général DFF

Administration fédérale des finances

Pauli Benjamin	Suppl. secteur GMEB, Administration fédérale des douanes AFD
----------------	--

Administration fédérale des douanes, Direction générale des douanes

Brique Michel	Vice-directeur, responsable de la division principale Exploitation, AFD
Dietrich Rudolf	Directeur général des douanes, AFD
Glauser Hanspeter	Chef de la division du personnel, Direction générale des douanes
Hämmerli Eduard	Section du personnel 2, division du personnel, AFD
Hefti Hans Peter	Directeur suppléant, AFD
Kobel Samuel	Chef du secrétariat de direction et inspection, division d'état-major, AFD
Loeffel Markus	Chef de la section des finances et de la comptabilité, division principale Exploitation, AFD
Noth Jürg	Vice-directeur, commandant du Corps des gardes-frontière, AFD
Rickenbacher Michaela	Cheffe de la section des services d'état-major, commandement Corps des gardes-frontière, AFD
Rolli Michel	Cheffe de la section exploitation, division organisation et exploitation, division principale Exploitation, AFD
Schwitter Eugen	Chef de la division organisation et exploitation, division principale Exploitation, AFD
Zeller Markus	Chef de la section analyse des risques, division des régimes douaniers, division principale Droit et redevances, AFD

Administration fédérale des douanes, arrondissements de douane

Bucher Fredy	Directeur de l'arrondissement de Schaffhouse
Coquoz Jérôme	Directeur de l'arrondissement de Genève
Engi Heinz	Directeur de l'arrondissement de Bâle

Genoud Michel	Section exploitation, direction d'arrondissement de Genève (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Lenherr Marco	Chef suppl. Section exploitation, direction d'arrondissement de Lugano (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Quadri Markus	Section exploitation, direction d'arrondissement de Schaffhouse (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Schmid Reinhard	Chef suppl. Section exploitation, direction d'arrondissement de Bâle (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Stöcklin Urs	Section exploitation, direction d'arrondissement de Bâle (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Tognetti Silvio	Directeur de l'arrondissement de Lugano

Administration fédérale des douanes, régions gardes-frontière

Antonini Mauro	Commandant région gardes-frontière IV (Lugano)
Debons Christophe	Région gardes-frontière VI (Genève), (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Fornera Piergiorgio	Commandant suppl. région gardes-frontière IV (Lugano), (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Gächter Oskar	Région gardes-frontière III (Coire) (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Hubeli Markus	Commandant région gardes-frontière I (Bâle)
Kiechler Christoph	Commandant suppl. région gardes-frontière I (Bâle) (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Kobler Markus	Commandant région gardes-frontière III (Coire)
Meylan Claude	Commandant région gardes-frontière VI (Genève)
Vogel Hans-Rudolf	Commandant suppl. région gardes-frontière VII (Zurich) (responsable des rapports et du contrôle de gestion)
Zaugg Roger	Commandant région gardes-frontière VII (Zurich)

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

Bättig Gregor, Col EMG	Chef de l'Etat-major de la sécurité militaire, Etat-major de conduite de l'armée, Défense, DDPS
Bichsel Yves	Chef de l'Etat-major du chef du DDPS, Secrétariat général DDPS
Hürlimann Urs	Brigadier, Commandant de la sécurité militaire, Etat-major de conduite de l'armée, Défense, DDPS
Stauffer Hanns	Centre d'opérations commun, Opérations DBC 3, Etat-major de conduite de l'armée, Défense, DDPS

Stocker Peter Candidus	Brigadier, Chef suppl. de l'Etat-major de conduite de l'armée, Défense, DDPS
------------------------	--

Cantons

Baltensperger Hans	Plate-forme CCDJP-Cgfr; commandant de la police du canton de Thurgovie
Bamert-Rizzo Andreas	Secrétariat général, Département de l'économie et de l'intérieur, canton d'Argovie
Brander Peter	Chef suppl., Police de la sécurité internationale, canton de Genève
Campeol Bertrand	Police de la sécurité internationale, canton de Genève
Gass Hanspeter	Directeur du département de justice et de sécurité, canton de Bâle-Ville
Graf Schelling Claudius	Direction de la plate-forme CCDJP-Cgfr; directeur du département de la justice et de la sécurité, canton de Thurgovie
Keller Sutter Karin	Directrice du département de la justice et de la sécurité, canton de Saint-Gall
Lips Gerhard	Commandant de la police du canton de Bâle-Ville
Oguey Daniel	Chef suppl., Gendarmerie, canton de Genève
Piazzini Romano	Commandant de la police du canton de Tessin
Rivola Monica	Responsable du secrétariat général, Département des institutions, canton du Tessin
Schelling Alfred	Commandant de la police du canton de Saint-Gall
Schmutz François	Chef, Etat-major
Schönbächler Horber Irene	Cheffe de division, police cantonale Nord, canton d'Argovie
Wuillemin Peter U.	Chef du service des recherches, police cantonale Nord, canton d'Argovie

Syndicat du personnel de la douane et du Cgfr GaraNto

Eicher André	Secrétaire central
Leclerc David	Vice-président
Uster Rolf	Président central

Impressum

Réalisation de l'étude

Céline Andereggen, CPA (direction de projet, CPA)

Nicolas Grosjean, CPA (collaboration scientifique, CPA)

Yvonne Kaufmann, econcept SA (experte externe, direction de projet econcept SA)

Ladina Rageth, équipe de projet econcept SA

Matthias Peters, équipe de projet econcept SA

Maud Krafft, équipe de projet econcept SA

Remerciements

Le CPA remercie les services fédéraux et les cantons ayant participé à l'étude de lui avoir accordé leur confiance. Il tient à remercier toutes les personnes, internes ou externes à l'administration fédérale, qui ont accepté de prendre part aux entretiens et de lui donner des renseignements. Ses remerciements s'adressent plus spécialement à Madame Yvonne Kaufmann, econcept SA, qui, avec son équipe, a réalisé des parties essentielles de l'étude et nous a apporté un soutien décisif lors de l'établissement du présent rapport.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70, fax +41 31 323 09 71

E-mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlement.ch > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langue originale du rapport: allemand