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

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats
du 12 octobre 2010**

Avis du Conseil fédéral

du 26 janvier 2011

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement (LParl), nous prenons position comme suit sur le rapport du 12 octobre 2010 de la Commission de gestion du Conseil des Etats intitulé «Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 janvier 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont inscrit à leur programme annuel une évaluation du pilotage stratégique, de la gestion des tâches et de la gestion des ressources de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Lors de sa séance du 22 juin 2009, la sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a demandé au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation devant permettre de répondre aux quatre questions principales suivantes:

- Les dispositions normatives et le cadre légal sont-ils clairs et adéquats?
- Que penser du pilotage et de la surveillance de l'AFD, de la douane civile et du Corps des gardes-frontière (Cgfr) par le département?
- Que penser de la planification des tâches et des ressources, du pilotage et du contrôle de gestion au sein de l'AFD, de la douane civile et du Cgfr?
- Que penser de la collaboration avec les divers partenaires?

L'évaluation du CPA se concentre sur trois thèmes, à savoir la présentation du cadre légal, une analyse du pilotage stratégique et opérationnel, et la collaboration de l'AFD avec certains de ses partenaires externes. En ce qui concerne le dernier point, l'évaluation s'est focalisée sur des questions touchant la collaboration de l'AFD avec les cantons dans le domaine de la sécurité et avec l'armée. L'objet premier de l'évaluation est cependant le pilotage stratégique et opérationnel de l'AFD.

En se fondant sur les résultats de l'étude du CPA du 11 juin 2010, la CdG-E a approuvé le 12 octobre 2010 le rapport intitulé «Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources» et a prié le Conseil fédéral de lui communiquer son avis le 31 janvier 2011 au plus tard.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Introduction

Les origines de l'AFD remontent pratiquement aux débuts de l'Etat fédéral suisse, lorsque les douanes sont devenues l'affaire de la Confédération¹. Depuis lors, l'AFD a beaucoup changé et s'est développée, que ce soit en regard de ses tâches, de son organisation ou encore de son effectif. Sur le plan organisationnel, l'AFD fait partie de l'administration fédérale centrale et est rattachée au Département fédéral des finances (DFF).

L'AFD ne se borne pas à assurer une part substantielle des recettes servant à financer les tâches de la Confédération; elle gère également le trafic des marchandises à la frontière et contribue à la sécurité et à la protection de la population en prévenant

¹ Cf. Rudolf Dietrich, commentaire de l'art. 91 de la loi sur les douanes, in: Kocher/Clavadetscher, Zollgesetz, Berne 2009, ch. marginal 1.

et en combattant les actes illicites dans l'espace frontalier². Dans ce but, elle contrôle la circulation des personnes et des marchandises à travers la frontière douanière, assure la sécurité dans l'espace frontalier, prélève des droits de douane et d'autres taxes dues en vertu de la législation, participe à l'exécution d'actes normatifs et collabore avec les milieux économiques et les administrations douanières étrangères, notamment en ce qui concerne les procédures douanières³. Enfin, l'AFD assume également des tâches internationales, en particulier la négociation de traités internationaux portant sur des questions de technique douanière et la représentation de la Suisse au sein d'organisations et d'organes internationaux chargés de questions de technique douanière⁴.

Ainsi, l'AFD a non seulement une longue histoire, mais elle est également à cheval sur plusieurs domaines d'attributions, assumant aussi bien des tâches relevant typiquement d'une administration fiscale que des compétences en matière de sécurité. Sur le plan organisationnel, l'AFD est dirigée par le directeur général des douanes, nommé par le Conseil fédéral sur proposition du DFF. Elle se compose de deux unités d'organisation étroitement liées, à savoir de la douane civile et du Corps des gardes-frontière (Cgfr), dont les membres portent l'arme et l'uniforme. En vertu de la loi sur les douanes et de la Constitution fédérale, ces deux unités remplissent en grande partie une seule et même mission pour le compte de l'Etat, des entreprises et de la population. Les compétences de la douane civile sont axées essentiellement sur le trafic des marchandises, et celles du Cgfr, sur le trafic touristique. Elles ne concernent pas seulement la perception des impôts et des droits de douane, mais également l'application de plus de 150 lois et ordonnances douanières ou non douanières. L'AFD est organisée de façon décentralisée, en quatre arrondissements relevant du directeur général des douanes et en huit régions gardes-frontière subordonnées au commandement du Cgfr, qui dépend lui-même du directeur général des douanes. En ce qui concerne l'effectif, l'AFD compte plus de 4000 collaborateurs, hommes et femmes, et constitue de ce point de vue l'un des offices fédéraux les plus importants.

L'AFD n'est pas un office géré par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Rappelons à cet égard qu'en vertu de l'art. 44 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵, le Conseil fédéral peut gérer par GMEB les unités administratives qui s'y prêtent, en s'attachant à respecter les principes applicables à la gestion publique axée sur les résultats; l'attribution de mandats de prestations relève du reste du Conseil fédéral, qui consulte au préalable les commissions parlementaires compétentes. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan stratégique, l'AFD est gérée par le DFF au moyen de deux mandats de prestations, l'un pour la douane civile et l'autre pour le Cgfr, mais avec deux différences par rapport à la GMEB: d'abord, l'approbation de ces mandats de prestations ne relève pas du Conseil fédéral et les commissions parlementaires compétentes ne sont pas consultées au préalable, ensuite, l'AFD n'a pas été dotée d'une enveloppe budgétaire.

Le Conseil fédéral estime que le CPA a tenu suffisamment compte des nombreuses particularités de l'AFD et des mutations auxquelles cette dernière a été confrontée. Il

² Art. 14, al. 1, de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF; RS **172.215.1**).

³ Art. 14, al. 2, Org DFF

⁴ Art. 15 Org DFF

⁵ RS **172.010**

est incontestable que l'AFD évolue dans un contexte de plus en plus dynamique. Le Conseil fédéral partage l'avis du CPA selon lequel l'AFD a jusqu'à ce jour réussi à réagir de manière appropriée aux nouveaux défis et à procéder en temps utile aux adaptations structurelles et organisationnelles requises. Aussi prend-il acte avec satisfaction du jugement favorable exprimé par le CPA à propos du pilotage de l'AFD et du Cgfr.

En ce qui concerne le pilotage stratégique et opérationnel, le CPA relève que l'AFD dispose d'un éventail complet d'instruments, qui dans leur conception distinguent entre les niveaux stratégique et opérationnel et qui, pour l'ensemble des tâches, formulent des mandats et des conventions de prestations dans tous les domaines. Le Conseil fédéral retient également que le soutien du Cgfr aux cantons dans le domaine de la sécurité intérieure est généralement apprécié de manière positive.

Pour le Conseil fédéral, le constat de la CdG-E est important dans la perspective de la marche à suivre, le but étant que l'AFD puisse continuer d'assumer ses tâches de façon efficace. Le rapport de la CdG-E montre les points faibles sur lesquels il serait possible d'agir. Le Conseil fédéral veut souligner ici que l'action à mener est de portée strictement ponctuelle et ne concerne nullement l'AFD dans son ensemble. Le CPA a relevé à cet égard les points faibles suivants:

- Dans le modèle de pilotage de l'AFD, il manque un lien entre les tâches et les ressources: on ne trouve ce lien ni dans les mandats et conventions de prestations, ni dans les instruments destinés à l'établissement des comptes rendus, ce qui empêche de savoir avec certitude quelles ressources sont affectées à quelles tâches. Ainsi, aux niveaux du pilotage stratégique et du pilotage opérationnel, des informations importantes nécessaires pour permettre un pilotage axé sur les résultats font défaut.
- La définition, dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen, d'un effectif minimal pour le Cgfr n'est pas conforme aux principes de la gestion publique axée sur les résultats et constitue par-là la traduction d'un pilotage excessif de la part du Parlement. Quel jugement faut-il porter sur la planification des tâches et des ressources, de même que sur le pilotage et le contrôle de gestion au sein de l'AFD, de la douane civile et du Cgfr?
- Des clarifications sont nécessaires à propos de la collaboration entre les cantons et l'AFD. A cet égard, le CPA constate que le Cgfr assiste de plus en plus les cantons dans des domaines qui pourtant relèvent à l'évidence de ces derniers, sans demander en retour à être indemnisé de toutes les dépenses qu'il engage.

Sur la base du rapport du CPA, la CdG-E a approuvé le 12 octobre 2010 six recommandations et un postulat. Les recommandations 1 à 4 concernent le pilotage de l'AFD, les recommandations 5 et 6 la collaboration entre les cantons et le Cgfr dans l'accomplissement de tâches de sécurité dans l'espace frontalier. En ce qui concerne la collaboration entre l'armée et le Cgfr, la CdG-E fait un certain nombre de constatations, notamment en ce qui concerne la durée d'un service d'appui, mais n'émet aucune recommandation à l'intention du Conseil fédéral. Enfin, les auteurs du postulat invitent le Conseil fédéral à examiner la possibilité d'abroger la disposition sur l'effectif minimal du Cgfr qui figure dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen.

Le Conseil fédéral s'exprime comme suit sur les recommandations et le postulat.

Ad recommandation 1 Examiner la définition des produits

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner dans quelle mesure les produits actuellement définis sont pertinents et utiles à un pilotage axé sur les résultats. Pour que le mandat de prestations ne soit pas uniquement une liste de tâches à assumer au sens d'une obligation de rendre des comptes, mais qu'il puisse aussi être utilisé pour le pilotage, il y a lieu de relier les tâches avec les ressources. Dans ce contexte, le Conseil fédéral examinera si et comment l'accomplissement des tâches axé sur les processus peut être pris en compte dans la définition des produits. Il indiquera notamment quelles améliorations pourraient être apportées aux instruments de pilotage afin d'atteindre cet objectif.

En principe, les mandats de prestations de la douane civile et du Cgfr s'inspirent des mandats de prestations des unités GMEB. Toutefois, l'AFD n'est pas dotée d'une enveloppe budgétaire, ce qui implique à cet égard pour ces deux mandats une gestion différente de celle qui prévaut dans les unités GMEB. L'AFD effectue une multitude de tâches et est responsable de l'exécution de quelque 150 lois et ordonnances. Toutes ces tâches font partie intégrante du mandat de prestations tant de la douane civile que du Cgfr.

L'actuel mandat de prestations de la douane civile est le troisième et vaut pour la période quadriennale 2009–2012. La période sur laquelle porte le dernier mandat de prestations du Cgfr a été harmonisée avec celle du mandat de prestations de la douane civile (2010 à 2012). Les deux mandats présentent une structure similaire: le domaine douanier, le domaine de la police de sécurité et la migration représentent les groupes de produits, dans lesquels sont inscrits des objectifs en matière de résultats et de prestations ainsi que les indicateurs et les valeurs visées correspondants. Sur la base du mandat de prestations confié par le DFF à l'AFD, le directeur général des douanes conclut avec les divisions principales Exploitation, Droit et redevances, Tarif douanier et Statistique du commerce extérieur de la Direction générale des douanes (DGD), de même qu'avec les quatre directions d'arrondissement, des conventions sur les prestations spécifiques qui concrétisent le mandat de prestations du DFF et valent pour une année. Le mandat de prestations donné au Cgfr sert de base à l'élaboration annuelle des conventions sur les prestations conclues entre le chef du Cgfr et les régions gardes-frontière, qui sont elles aussi visées par le directeur général des douanes.

Le degré de réalisation des objectifs définis dans les mandats de prestations fait l'objet d'un rapport annuel de l'AFD au DFF.

L'actuel mandat de prestations de la douane civile se compose de cinq éléments: les bases normatives, les tâches, la stratégie, le cadre financier (établi à la lumière du compte financier de la Confédération) et enfin les groupes de produits, axés sur les processus et comprenant la taxation de marchandises, les impôts à la consommation et les redevances, et les processus en aval. Pour chaque groupe, il définit les paramètres financiers et les objectifs en matière de résultats et de prestations, ainsi que les indicateurs et les valeurs visées. En 2006, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit sur la mise en œuvre du mandat de prestations 2005–2008 de la

douane civile et des conventions de prestations auxquelles il a donné lieu. Il en a conclu que les mandats et conventions de prestations constituaient pour l'AFD des outils précieux. Il est à noter à cet égard que les recommandations du CDF à propos de la traçabilité des objectifs entre le mandat de prestations et les conventions sur les prestations ont été prises en considération dans le mandat de prestations 2009–2012.

La recommandation de la CdG-E vise un renforcement du mandat de prestations et, partant, le développement des instruments de pilotage. Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon lequel l'actuel mandat de prestations peut être amélioré dans l'intérêt du pilotage stratégique de l'AFD.

La direction de l'AFD doit s'aligner de manière conséquente sur les objectifs définis dans le mandat de prestations. Pour un effet optimal, il convient d'axer les activités opérationnelles sur ces objectifs tout en veillant à un emploi rationnel des moyens disponibles. Cela suppose de disposer d'un instrument de pilotage qui fournisse périodiquement des informations sur l'atteinte des objectifs et permette de définir des mesures correctives. Les coûts ne sont que l'un des paramètres à prendre en considération: il faut également tenir compte de la qualité et de l'utilité des prestations. Les prestations de l'AFD représentent une structure complexe qui n'est pas une simple articulation de processus répétitifs: ainsi, la définition et le développement de produits sous forme de prestations sont un élément utile et important du mandat de prestations. Il ne sera cependant possible de répartir les coûts dans le cadre d'une comptabilité par produit détaillée, comme cela se pratique dans l'industrie productive ou dans les projets, qu'une fois qu'auront été élaborées les bases nécessaires pour l'évaluation des prestations et le contrôle de gestion.

Le Conseil fédéral est également d'avis qu'il est nécessaire de professionnaliser davantage les instruments de pilotage de l'AFD dans une nouvelle phase de consolidation, en s'appuyant sur leur état de développement actuel pour définir des objectifs clairs. Or, la comptabilité analytique actuelle ne fournit aucun élément d'appréciation et ne peut pas servir de base à une comptabilité par produit détaillée. Il faut donc d'abord examiner l'utilité des produits définis à l'heure actuelle et développer un système de pilotage intégré (évaluation des prestations, contrôle de gestion) qui permette un pilotage complet de l'AFD, depuis la stratégie jusqu'aux processus de gestion des affaires. Le Conseil fédéral se déclare par conséquent favorable à un développement échelonné des instruments de pilotage de l'AFD qui tiennent compte des évolutions de la GMEB (y c. instauration d'une comptabilité analytique par produit et par processus).

Ad recommandation 2 Tirer des enseignements visant à mettre en place un modèle de gestion global et axé sur les résultats pour l'ensemble de la Confédération

La CdG-E invite le Conseil fédéral à tenir compte des enseignements tirés du modèle de pilotage de l'AFD lorsqu'il développera un nouveau modèle de gestion axé sur les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale, et notamment à formuler des solutions de définition des produits axées sur les processus dans les services dont les tâches sont complexes et variées.

A l'issue de son audit transversal sur le pilotage des unités administratives GMEB par les départements en 2007, le CDF est parvenu à la conclusion que le pilotage politique de ces unités par les départements pouvait encore être développé. Le 4 novembre 2009, le Conseil fédéral a approuvé le rapport d'évaluation GMEB 2009⁶. Il s'y déclare favorable à un renforcement du pilotage axé sur les résultats et met en discussion trois options (consolidation de la GMEB, développement de la GMEB et modèle de gestion axé sur les résultats pour l'ensemble de l'administration fédérale [modèle de convergence]). Le Conseil fédéral est prêt à tenir compte des expériences faites avec le modèle de pilotage de l'AFD lorsqu'il s'agira de développer la GMEB ou de mettre au point un nouveau modèle de pilotage axé sur les résultats qui serait appliqué à l'ensemble de l'administration fédérale. Du reste, les unités GMEB veillent d'ores et déjà à ce que les produits et groupes de produits soient autant que possible en adéquation avec les processus d'élaboration des prestations.

Ad recommandation 3 Consulter une commission parlementaire

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner, dans l'optique du projet de révision du système GMEB, la possibilité que les mandats de prestations de l'AFD soient approuvés par le Conseil fédéral, puis traités par le Parlement et les commissions parlementaires compétentes, comme c'est déjà le cas pour les mandats de prestations des offices GMEB. Aux yeux de la commission, ce système permettrait de garantir que les principaux objectifs – notamment les priorités de l'AFD – seront fixés par les acteurs politiques et bénéficieront ainsi d'une assise plus large.

En vertu du droit en vigueur, le Conseil fédéral est tenu de consulter les commissions parlementaires compétentes avant d'attribuer un mandat de prestations à une unité GMEB. Cette procédure de consultation a pour but d'associer en temps utile le Parlement à l'appréciation d'un mandat de prestations. Il s'agit d'une forme institutionnalisée de participation parlementaire à la gestion de l'administration par le Conseil fédéral, qui permet aux commissions d'influer sur le pilotage des prestations, la répartition des ressources et la définition des objectifs⁷.

En revanche, la loi n'impose pas au Conseil fédéral de consulter les commissions parlementaires compétentes pour les mandats de prestations qui sont confiés aux unités de l'administration fédérale centrale qui ne constituent pas des unités GMEB. Ces mandats relèvent du département concerné. Si la GMEB devait être développée de façon ciblée ou si l'ensemble de l'administration fédérale devait être pilotée selon un modèle axé sur les résultats, il faudrait repenser aussi les compétences en matière d'attribution de mandats de prestations afin de garantir une solution aussi simple que possible sur le plan administratif et de ne pas compliquer le pilotage et la gestion. C'est la raison pour laquelle, dans son rapport d'évaluation GMEB 2009, le Conseil fédéral envisage une délégation aux départements de la compétence d'attribuer des mandats de prestations, ce qui pose simultanément la question de savoir s'il convient

⁶ FF 2009 7151

⁷ Thomas Sägesser, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, Berne 2007, commentaire de l'art. 44 LOGA, ch. marginal 37.

de remplacer l'obligation de consulter les commissions parlementaires par une autre procédure propre à garantir la surveillance⁸. A l'exemple de plusieurs cantons, une solution consisterait ainsi à transformer le plan financier en un plan intégré de tâches et de financement qui prendrait la forme d'un mandat de prestations politique et serait soumis une fois par an au Parlement dans le cadre des rapports financiers. Il serait aussi envisageable de piloter de grandes unités administratives par le biais d'enveloppes budgétaires et de leur assigner dans les arrêtés correspondants, en se fondant sur l'art. 25, al. 3, LParl, des objectifs pour l'utilisation des crédits. Ce réaménagement de la participation parlementaire pourrait être l'occasion de transformer l'actuel mandat de prestations GMEB en une convention sur les prestations entre le département et l'office, renouvelable chaque année. La consultation obligatoire des commissions parlementaires disparaîtrait alors automatiquement.

Le Conseil fédéral n'a pris encore aucune décision sur ces possibilités. Toutefois, eu égard à ce qui précède, une certaine circonspection s'impose face au souhait de la CdG-E de faire en sorte que les commissions parlementaires compétentes soient également consultées sur les mandats de prestations des unités administratives non GMEB. Le Conseil fédéral est néanmoins prêt à étudier cette piste dans le cadre de la poursuite des travaux relatifs à la modernisation de la gestion administrative. Il réexaminera également les contenus et les instruments du pilotage parlementaire. Le DFF est en train de préparer les éléments nécessaires, et le Conseil fédéral devrait prendre une décision de principe durant le premier trimestre 2011.

Ad recommandation 4 Présenter un rapport sur un nouveau projet visant à mettre en place un système de rapports informatisé

La CdG-E invite le Conseil fédéral à lui présenter un rapport dans lequel il exposera les grandes lignes, le calendrier et les coûts d'un système de rapports informatisé au sein de l'AFD se fondant sur la mise en œuvre de la recommandation 1.

Le CPA a constaté que les rapports et comptes rendus sont appropriés et compréhensibles, aussi bien pour la douane civile que pour le Cgfr. Néanmoins, la saisie des données occasionne une charge de travail relativement lourde. Le CPA recommande l'introduction d'outils informatiques, notamment dans l'intérêt d'une exploitation plus facile des données, par exemple par la création d'une banque de données contenant les résultats des contrôles. La CdG-E approuve le développement d'un système de rapports informatisé, mais souligne qu'il est indispensable de définir clairement les prestations qui doivent être évaluées et que les rapports et comptes rendus doivent pouvoir être produits moyennant une charge administrative raisonnable.

Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'un système de rapports informatisé. Pour être certain que celui-ci répondra aux attentes, il s'agira d'abord de vérifier dans quelles conditions il sera appelé à fonctionner. A l'heure actuelle, il est encore difficile de déterminer de manière définitive les spécifications nécessaires et la portée des systèmes de rapports informatisés. Néanmoins, lorsque cela se révèle

⁸ FF 2009 7209 ss

justifié et rentable, de tels systèmes doivent être mis en place, en recourant de préférence à des applications standards disponibles sur le marché.

Dans la perspective de la mise en place d'un système de rapports informatisé, l'AFD n'est pas restée les bras croisés. Elle a au contraire entamé les travaux préparatoires d'un nouveau projet. Un entrepôt de données (datawarehouse [DWH])⁹ sera disponible à la fin de l'année 2012. Ce projet coûtera au total 5,5 millions de francs. Sur cette base, le projet de gestion intégrée des performances (Integriertes Performance Management [IPM]), dont la réalisation devrait durer douze mois et coûter 500 000 francs au plus¹⁰, devra débiter en 2011. La mise à disposition des moyens nécessaires est du ressort de l'AFD. L'IPM devrait être mis en service en 2013. Le DWH servira de base non seulement à l'IPM, mais également à une application d'analyse des risques et d'évaluation des entreprises (Risikoanalyse/Firmenbewertung [Rating]). Ce dernier projet devrait débiter en 2012.

2.3 Collaboration entre le Cgfr et les cantons

Ad recommandation 5 Clarifier les tâches et compétences du Cgfr

La CdG-E invite le Conseil fédéral à établir des règles plus claires en ce qui concerne les tâches et compétences du Cgfr, notamment au sujet de ses tâches de police de sécurité et des tâches qu'il exécute pour les cantons. Il s'agit d'examiner en particulier quelles tâches de police pourraient effectivement présenter des synergies avec les tâches douanières traditionnelles du Cgfr. Le Conseil fédéral veille aussi à ce que le Cgfr ne devienne pas une «police auxiliaire» nationale et, à cet effet, il détermine quelles tâches de police de sécurité le Cgfr peut exécuter à la demande d'un canton.

Dans son rapport du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral s'est déjà exprimé sur les tâches de l'AFD en relation avec les instruments de la politique de sécurité¹¹. Il y relevait que tant la douane civile que le Cgfr apportaient leur contribution à cette dernière. Outre la taxation des marchandises dans le trafic touristique et dans le trafic des marchandises, l'AFD exécute quelque 150 lois et ordonnances relatifs à la protection de la population, de l'environnement et de l'économie: ainsi, elle lutte contre la contrebande et procède à des contrôles dans les domaines des stupéfiants, des armes et du matériel de guerre, des marchandises dangereuses, des biens culturels, des espèces, des articles de marque, des denrées alimentaires, des liquidités, etc. dans le trafic transfrontalier. Le Cgfr apporte de plus sa contribution à la lutte contre la migration illégale, aux recherches de personnes, de véhicules et d'objets et à la détection de documents falsifiés.

⁹ Un entrepôt de données servira de base non seulement au reporting interne, mais également à l'analyse des risques et à la transmission de données à d'autres unités administratives de la Confédération (par ex. OFAG, OFS). Il permettra ainsi de télécharger les données souhaitées en une seule étape.

¹⁰ Les coûts relatifs aux projets DWH et IPM s'élèveront à quelque six millions de francs et seront entièrement supportés par l'AFD.

¹¹ FF 2010 4754

Il existe depuis 1964 déjà une étroite collaboration entre l'administration des douanes et les cantons, surtout entre le Cgfr et les corps de police cantonaux. Pour les contrôles de personnes relevant de la police des étrangers et de la police de sécurité, les cantons ont délégué certaines tâches au Cgfr afin de se décharger en utilisant des synergies.

La collaboration entre l'administration des douanes et les cantons n'est donc pas une nouveauté due à l'accord de Schengen. Le but de cette collaboration est de contribuer au mieux à la sécurité intérieure de la Suisse et à la sécurité de sa population, en créant des synergies entre les tâches originelles de l'AFD ou du Cgfr et certaines tâches de police de sécurité et de police des étrangers¹². Même sous le régime de l'accord de Schengen, les contrôles de personnes basés sur des soupçons restent possibles dans le cadre des contrôles douaniers effectués à la frontière avec les autres Etats membres de Schengen et dans l'espace frontalier de ces derniers, quel que soit le genre de trafic (routier, ferroviaire, aérien ou fluvial).

Pour harmoniser quelque peu la collaboration en dépit de la structure fédéraliste de la Suisse, la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a élaboré en 2006, conjointement avec l'AFD, un modèle de convention qui définit les domaines dans lesquels les cantons peuvent déléguer des compétences à l'AFD, c'est-à-dire au Cgfr et à la douane civile. Ces domaines sont la recherche de personnes, d'objets et de véhicules, les infractions aux législations sur les étrangers, sur les stupéfiants, sur les armes ou sur la circulation routière. Dans tous ces domaines, l'AFD était déjà habilitée à établir des constatations, tout au moins à la frontière. Dans le cadre des conventions passées entre l'AFD et les cantons, il s'agit de préciser si et dans quelle mesure l'AFD peut traiter de façon autonome les infractions constatées (cas bénins) ou si la police doit être impliquée. Cette manière de procéder vise à alléger la charge administrative de la Confédération et des cantons et à réduire le délai d'attente pour les personnes concernées. Ces conventions ne confèrent au Cgfr et à la douane civile aucune compétence supplémentaire en matière de constatation, de répression ou d'engagement.

Conformément aux principes du fédéralisme, les cantons restent libres de conclure ou non de telles conventions avec l'AFD: 19 d'entre eux et la Principauté de Liechtenstein l'ont fait à ce jour¹³. La «plateforme CCDJP-AFD» accompagne cette collaboration: elle sert à la coordination, à l'échange d'idées, à la discussion de problèmes et à l'établissement en commun de règles du jeu. Ainsi, c'est dans le cadre de cette plateforme qu'ont été élaborés en 2008 les principes élémentaires régissant les tâches du Cgfr, approuvés par la CCDJP.

¹² Les tâches ci-après, notamment, effectuées à la frontière ou dans l'espace frontalier, constituent les tâches originelles de l'AFD et du Cgfr: 1. tâches douanières au sens large (contrôle des marchandises, dédouanements, lutte contre la contrebande, constatation des infractions à la législation sur la TVA, etc.), constatation des infractions aux législations concernant les stupéfiants, les armes, le matériel de guerre; conservation des espèces, protection des marques, protection des biens culturels; perception des redevances sur le trafic routier (RPLP, vignette autoroutière), recherche de véhicules, d'objets ou de personnes; séquestre de documents falsifiés; 2. tâches de police des étrangers (constatations): conditions d'entrée, entrée, sortie ou séjour illégaux de requérants d'asile ou de ressortissants étrangers, activité de passeur, traite d'êtres humains et travail au noir; 3. constatations de délits ou de contraventions à la LCR.

¹³ Les art. 44 et 57 Cst. prévoient que la Confédération et les cantons collaborent entre eux et qu'ils coordonnent en particulier leurs efforts en matière de sécurité intérieure, ce qui explique qu'ils figurent également parmi les bases légales des conventions conclues avec les cantons non frontaliers.

L'exercice par le Cgfr de tâches de police de sécurité et de tâches de police initialement dévolues aux cantons dans l'espace frontalier est réglé dans les grandes lignes aux art. 96 et 97 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes¹⁴. Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon lequel ces dispositions ne suffisent pas à préciser davantage les tâches et les compétences de l'administration des douanes dans l'accomplissement de tâches de police de sécurité. Il reconnaît donc la nécessité d'améliorer les règles s'appliquant à l'accomplissement des tâches de sécurité intérieure dévolues aux organes de sécurité de la Confédération (en particulier AFD et Cgfr). Une réglementation complémentaire au niveau de l'ordonnance n'est pas possible, car la Constitution exige que les dispositions fondamentales relatives aux tâches de la Confédération soient édictées sous la forme d'une loi fédérale¹⁵.

Le mandat du Cgfr en matière de police de sécurité trouve toutefois ses limites dans les compétences attribuées par la Constitution fédérale à la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure, ce qui implique que les tâches et compétences du Cgfr devront donc être précisées dans la LPol sur la base de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons qui prévaut aujourd'hui. Il faudra également répondre à la question de savoir comment la compétence de poursuite pénale, qui appartient a priori aux cantons, pourra le cas échéant être déléguée au Cgfr pour le traitement de cas bénins.

Ad recommandation 6 Enquêter sur les prestations spéciales fournies
aux cantons et prévoir des compensations adéquates

La CdG-E invite le Conseil fédéral à déterminer le nombre et le coût des prestations spéciales que l'AFD et le Cgfr fournissent aux cantons. Le Conseil fédéral étudie en outre la possibilité d'exiger des cantons une rétribution adéquate pour ces prestations.

Déterminer avec exactitude le temps réellement consacré aux prestations fournies au titre de la collaboration avec les unités cantonales de police n'est possible que si chaque membre de l'AFD note pendant les contrôles quelle part de son temps de travail est fournie au titre des conventions passées avec les cantons. Les estimations relatives au temps de travail consacré à la collaboration avec la police divergent considérablement. Le commandement du Cgfr estime que cette part s'élève entre 15 % et 20 %. Si l'on tient compte de l'ensemble des dépenses (de personnel et d'équipement) de la Confédération en faveur du Cgfr (environ 300 millions de francs par an), ce sont quelque 45 à 60 millions de francs de prestations fédérales qui échoient ainsi aux cantons chaque année sans que ces derniers ne les remboursent. Une répartition de cette somme entre les 19 cantons qui ont signé une convention avec l'AFD donne une moyenne annuelle de 2,37 à 3,16 millions de francs¹⁶. Mais cette estimation purement monétaire ne suffit pas: le traitement autonome de cas bénins sans recours à la police génère des gains de temps et des synergies qui, en fin de compte, représentent un allègement des charges pour toutes les parties. Pour sa

¹⁴ RS 631.0

¹⁵ Art. 164, al. 1, let. e, Cst.

¹⁶ Il n'existe pas à ce sujet de chiffres précis.

part, le CPA évoque dans son rapport des pourcentages bien plus élevés, différents selon les régions et les cantons.

Eu égard à la diminution des ressources affectées aux tâches de la Confédération et compte tenu du fait que les postes supplémentaires demandés par l'AFD ne lui ont pas toujours été attribués alors même qu'elle devait faire face à une augmentation des tâches,, il est indispensable de déterminer avec une précision accrue les heures de travail fournies par le Cgfr au titre de la collaboration avec les polices cantonales. Ce relevé est nécessaire à une facturation éventuelle des coûts aux cantons, car le remboursement des prestations fournies ne peut intervenir sur la simple base d'estimations. La mise en œuvre d'une méthode de calcul plus précise servira également à l'examen des ressources du Cgfr. Le Conseil fédéral a confié au DFF un mandat en ce sens, qui inclut un recensement des coûts des prestations de service spéciales, telles que les engagements dans le cadre du WEF, la formation relative à la détection de documents faux ou falsifiés, l'entraînement à la conduite de véhicules ou la mise à disposition de matériel. Sur la base des résultats qui seront obtenus, il sera possible de mettre à l'étude une éventuelle indemnisation par les cantons.

2.4 Abrogation de l'arrêté sur l'effectif minimal du Cgfr

Postulat 10.3888

Examen en vue d'une abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen

Texte du postulat du 12 octobre 2010

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner si et dans quelle mesure la disposition prévue à l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral relatif à Schengen, selon laquelle le Corps des gardes-frontière (Cgfr) dispose d'un effectif au moins égal à celui du 31 décembre 2003, doit être abrogée. Dans le même temps, il proposera des mesures permettant de garantir une protection des frontières efficace même après l'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr. Il précisera également quelles possibilités d'influence seront ou pourront être octroyées au Parlement afin de permettre à ce dernier de fixer des objectifs – notamment l'objectif visant à assurer une protection efficace des frontières – à l'Administration fédérale des douanes et de vérifier que ces objectifs ont bien été atteints.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG-E selon lequel la définition dans l'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 Dublin¹⁷ d'un effectif minimal du Cgfr pose problème, le Cgfr étant du reste la seule unité administrative dont l'effectif est précisé dans un arrêté fédéral. L'effectif légal minimal du Cgfr handicape le DFF et l'AFD dans la répartition et l'utilisation des ressources en personnel. L'inscription dans la loi de cet effectif s'explique par le contexte poli-

¹⁷ RO 2008 447

tique de l'époque. Toutefois, outre qu'elle n'a plus aujourd'hui la même signification, elle représente une ingérence dans l'autonomie dont jouit le Conseil fédéral s'agissant de l'organisation de son administration¹⁸. C'est pourquoi le Conseil fédéral, par décision du 24 novembre 2010, a proposé d'accepter le postulat 10.3888. Il a chargé le DFF de préparer un projet par lequel il entend démontrer que, malgré la suppression de l'effectif minimal du Cgfr, une protection forte et adéquate à la frontière restera garantie.

2.5 Collaboration entre le Cgfr et l'armée

Pour ce qui est de la collaboration entre le Cgfr et l'armée, la CdG-E n'émet aucune recommandation à l'intention du Conseil fédéral. En vertu de l'arrêté fédéral du 19 décembre 2007 concernant l'engagement de l'armée pour le renforcement du Corps des gardes-frontière dans leurs tâches de protection de la frontière¹⁹, le service d'appui de l'armée au profit du Cgfr est limité au 31 décembre 2012. Une prorogation éventuelle de l'arrêté fédéral relève de la compétence du Parlement, non du Conseil fédéral. De par sa nature même, le service d'appui au profit des autorités civiles ne saurait constituer une tâche durable. La Constitution fédérale dispose que tout engagement de l'armée obéit au principe de subsidiarité²⁰, ce qui signifie que le service d'appui est fourni uniquement dans la mesure où il sert l'intérêt public et où les autorités civiles compétentes au premier chef ne disposent pas des moyens suffisants pour faire face à une situation d'urgence donnée. Du point de vue constitutionnel, un engagement à long terme de l'armée dans le cadre du service d'appui pose problème, car l'absence d'élément de surprise ne justifie plus le recours à la subsidiarité, de sorte que les conditions autorisant l'application de ce principe ne sont plus remplies.

C'est pourquoi le Conseil fédéral n'envisage pas de proposer au Parlement une prorogation de l'arrêté fédéral. Il partage certes l'avis de la CdG-E selon lequel la collaboration entre le Cgfr et l'armée est a priori judicieuse, mais il n'en demeure pas moins que cette collaboration s'ajoute à celle qui existe entre le Cgfr et les cantons dans le domaine de la sécurité intérieure. En outre, depuis 2010, ce ne sont plus 100 mais 50 membres seulement de la Sécurité militaire qui sont affectés à l'appui du Cgfr: en regard de l'effectif autorisé du Cgfr, qui s'élève à l'heure actuelle à 1927 postes²¹, cette dotation réduite permet légitimement de se demander si le Cgfr ne pourrait reprendre les tâches assumées par la Sécurité militaire avec son seul effectif. A cet égard, il convient de rappeler que le Cgfr a supprimé quelque 33 postes et reçu 22 postes supplémentaires depuis l'inscription d'un effectif minimal (1938 membres) dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen²². Le réexamen des tâches du Cgfr interviendra par ailleurs également dans le cadre de leur délimitation

¹⁸ Art. 178, al. 1, Cst.

¹⁹ FF 2008 139

²⁰ Art. 58, al. 2, en relation avec l'art. 5, al. 2, Cst.

²¹ L'effectif autorisé désigne le nombre de gardes-frontière actifs. Aux 1927 membres du Cgfr s'ajoutent chaque année en moyenne 80 aspirants, qui suivent une formation de douze mois. Avant la fin de leur formation, ces aspirants ne sont pas comptabilisés dans l'effectif autorisé du Cgfr.

²² Art. 1, al. 3, de l'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 (RO 2008 447).

par rapport aux les tâches de police des cantons. Le Conseil fédéral a chargé le DFF de prendre en temps utile les mesures qui s'imposent pour que le Cgfr assume lui-même à partir de 2012, et sans augmentation de l'effectif, les tâches aujourd'hui accomplies pour son compte par la Sécurité militaire.